

GİRİŞ

Kadın-erkek eşitsizliğinin temelinde, toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümü ile görev ve sorumlulukların paylaşılmasında, kültürel olarak kalıplaşmış değer yargılarından kaynaklanan hiyerarşik yapılar gösterilmektedir. Bu eşitsizliklerin çözümü için de toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesi gösterilmektedir. Toplumsal cinsiyet bakış açısının özünü yasal düzenlemeler, politika ve programları da kapsamak üzere, planlanan herhangi bir hareketin kadınlar ve erkekler açısından doğuracağı sonuçların belirlenmesi ve değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

Eşitlik mücadelesinin en önemli kilometre taşlarından biri olan toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesi anlayışı; toplumun tüm bireylerini kapsayan, toplumu bir bütün olarak değerlendiren ve dezavantajlı konumda olanların gelişimindeki engellerin tespit edilmesi ile bu engellerin giderilmesine yönelik çözümler üretilmesini amaçlamaktadır. Bu nedenle geliştirilecek tüm plan, politika ve programlar da maksimum toplumsal yararın gözetilmesini zorunlu kılmaktadır.

Bu kapsamda, niteliği nedeniyle tüm bireylerin yaşamını etkileyen ve her düzeyde oluşturulan bütçelerin de toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile hazırlanması zorunluluk olarak göz önüne gelmektedir. Ekonomik plan ve programların yansımaları bulduğu bütçelerin bu anlayışla hazırlanması istenen ve özlenen gelişimin sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Bütçelerin toplumsal cinsiyet yönünden analizine ilişkin oluşturulan inisiyatifler tarafından dünyanın pek çok ülkesinde çalışmalar yapıyor olmakla birlikte henüz tam anlamıyla toplumsal cinsiyet duyarlılığına haiz bütçe oluşturulmuş değildir. Ancak oluşturulan sözkonusu inisiyatifler, ulusal bütçelerin, özellikle harcama kalemlerinin, toplumsal cinsiyete duyarlılığı bakımından analizini gerçekleştirerek, mali politikalarından hangi grupların fayda sağladığını ve bu politikaların kadınları, yoksulları ve diğer dezavantajlı konumda olanları nasıl etkilediğini ortaya çıkararak konunun önemini göstermişlerdir. Yapılan analiz çalışmalarında, genel olarak kabul görmüş bazı analiz kategorileri ve yöntemleri geliştirilmiş bulunmaktadır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ve bütçe analizi konusunda Türkiye’de henüz uygulamaya yönelik bir çalışma yapılmış değildir. 2002 yılında gerçekleştirilen “Türkiye’de Kadına Yönelik Kurumsal Politikalar: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Olanak ve Sınırlılıkları” başlıklı tez çalışmasında konu irdelenerek Türkiye açısından uygulamanın gerçekleştirilebilme imkanı sorgulanmıştır. Söz konusu çalışmanın sonucunda Türkiye’de uygulanmakta olan bütçe yapısının, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizi yapılmasını zorlaştıran bir yapıya sahip olduğu, ancak Türkiye’nin aday ülke olarak AB (Avrupa Birliği) ile bütünleşme sürecinde, bütçe işlemleri ve bütçe kalemlerinin açıkça görünür hale gelmesi yönünde uygun bir iklimin oluşabileceği belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye’de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilişkin çalışmaları başlatacak ve gelişmesini sağlayacak konumdaki kuruluşun, ulusal kadın mekanizması KSGM’nin (Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü) olduğu vurgulanmıştır.

Türkiye’nin AB’ne tam üye olma hedefi bugünü ve yarını temelden etkileyen toplumsal bir dönüşüm projesidir. Çünkü üretimden tüketime, eğitimden sağlığa, tarımdan sanayiye, enerjiden çevreye, adaletten güvenliğe günlük yaşamın her alanında köklü değişiklikler gerektiren, ülkeyi evrensel standart ve uygulamalara götürecektir büyük bir reform hareketidir. Üyelik yolunda gerçekleştirilen siyasi, hukuki, ekonomik ve toplumsal reformlar bireyin hayat standardını yükseltmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye AB’ne üyelik yolunda hukuksal, siyasi ve ekonomik reformların gerçekleştirildiği dinamik bir süreç içinde bulunmaktadır Bu değişim süreci fırsat olarak görülerek; düzenlenmekte olan yasalarda kadın-erkek eşitliği ilkesine uygun hükümlerin yer almasına özen gösterilmesi yanında, yasaların getirmiş olduğu yeniliklerin de iyi değerlendirilerek, kadın-erkek eşitliğine katkı sağlayacak doğru sistemlerin geliştirilmesi yönünde bilinçli bir çaba gerekmektedir. Aksi halde kökleşmiş sistemlere sonradan dahil olma çabaları daha katı bir dirençle karşılaşmakta ve yenilikler çerçevesinde oluşturulan sistemlere başlangıcında dahil olmaktan daha zor bir süreci gerektirmektedir.

Bu nedenle, uluslararası standartlara uygun şekilde düzenlenerek 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı *Resmi Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe giren, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

çerçevesinde uygulanacak bütçe sisteminin sağladığı yeniliklerin değerlendirilmesi ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından getirdiği açılımların tespit edilerek bütçe sürecindeki temel kurumların harekete geçirilmesinin anlamlı olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın Amacı

Yukarıda belirtilen hususlardan hareketle, Türkiye'nin içinde bulunduğu AB uyum sürecinde beklenen köklü değişiklikler ışığında; toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunun ele alınması ve ulusal mekanizma KSGM'nin buradaki rolünün belirlenerek, yapılması gereken çalışmaların neler olabileceğinin tespit edilmesi bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır.

Dört bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde; toplumsal cinsiyet bakış açısının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesi ve mali politikaların bu doğrultuda hazırlanmasını zorunlu kılan uluslararası gelişmeler ve dayanaklar gösterilmiştir. Bu bölümde öncelikle Türkiye'de AB uyum sürecinde yaşanan gelişmeler ve oluşan yükümlülükler ile ardından BM (Birleşmiş Milletler) nezdinde yaşanan gelişmeler ve yükümlülükler yer verilmiştir.

İkinci bölümde, toplumsal cinsiyet kavramına geniş olarak yer verilerek kavramın, kadın çalışmaları dışındaki alanlarda da doğru anlaşılması amaçlanmıştır. Kalkınma konusuna ve küreselleşmenin kadın üzerindeki olumsuz etkilerine genel olarak yer verilmiş, ardından toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu açıklanmıştır. Bu konuda Türkiye'de ki durum ele alınmış ve Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin bazı bölümleri genel olarak analiz edilerek toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu örnekle desteklenmiştir. Diğer taraftan, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye örnek teşkil etmesi nedeniyle, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne Dünya Bankası kredisi kullanılarak gerçekleştirilen şartlı nakit transferi uygulamasına yer verilmiştir. Ayrıca bu kapsamda kuruluşundan bu yana, KSGM ve bütçesi değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de kamu mali yönetimi ile ilgili gelişmeler ele alınarak, özellikle bütçeleme işlemlerindeki değişiklikler çerçevesinde getirilen yeniliklerin toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda sağladığı açılımlar anlatılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, KSGM’nce yapılması gerekenler ele alınmış ve Türkiye’de uygulamaya konulan kamu mali yönetiminde sağlanan açılımlar ışığında bütçeleme sürecinde yer alan temel kuruluşlarla yapılabilecek işbirliği çalışmalarının neler olabileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede KSGM’nin bu alanda bir çalışma başlatabilmesi için yapılması gerekenler belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda Türkiye’de henüz uygulamaya yönelik çalışma yapılmamış olması çalışmanın en temel sınırlılığını oluşturmaktadır. Diğer taraftan Türkiye’de bu konuya ilişkin yeterli kaynak olmaması ve bütçe analizleri için gerekli veri setlerinin henüz oluşmaması çalışmanın güçlüğüne ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede çalışmaya belirli sınırlılıklar getirilmiş ve ancak sağlıklı biçimde ulaşılan bilgiler çerçevesinde analiz çalışması gerçekleştirilmiştir. Bunların dışında sağlıklı olarak elde edilemeyen bilgiler çalışma kapsamı dışında bırakılmıştır.

Çalışmanın Yöntemi ve Teknikleri

Bilimsel yöntemle yaklaşılan konuda, kaynak tarama, mülakat ve verileri analiz teknikleri kullanılmıştır. Çalışmada kullanılan kaynaklardan elde edilen verilerin ve diğer tüm bilgilerin doğru olduğu varsayılmıştır.

Çalışmanın konusuna ilişkin bilgiler ve tablolara ilişkin rakamlar belgesel tarama yoluyla toplanmıştır. Bilgiler, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve KA-DER’den temin edilmiş ve bu kuruluşların bazılarının web sayfalarından da yararlanılmıştır. Yine internet ortamında bazı yabancı kaynaklar temin edilmiştir. Ayrıca konu açıklamaları için Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünden ilgili kişilerle görüşmeler yapılmış, elde edilen bilgiler çalışmaya yansıtılmıştır.

Toplanan bilgilerle öncelikle toplumsal cinsiyet bakış açısının ana plan ve programlara yansıtılmasını zorunlu kılan yükümlülükler, bu çerçevede toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, Türkiye için durum değerlendirmesi ve bütçe analizi,

Türkiye’de kamu mali yönetiminde ve buna bağlı bütçe sisteminde yaşanan değişiklikler ile bu konuda KSGM’nin yapması gerekenler belirtilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.ULUSLARARASI GELİŞMELER VE DAYANAKLAR

Günümüzde demokrasi ile yönetilen ülkelerin sosyal, siyasi ve kültürel yaşamlarını şekillendiren en temel ilke “eşitlik” ilkesidir. Ülke vatandaşlarının her alanda birbiriyle eşit olduğu ve eşit koşullar altında herkese eşit muamele gösterildiği bir düzenin hakim olması demokrasinin olmazsa olmaz koşullarından biri olup, kadın-erkek ayrımcılığını engellemenin, bununla mücadele etmenin ve eşitliği sağlamanın bir kadın meselesi değil, demokrasi meselesi olarak algılanması gerekmektedir.

Gelişmiş demokrasilerde bu sorun en az düzeyde yaşanırken, çağdaş demokrasi anlayışının tüm kurum ve kurallarıyla işlemediği toplumlarda ekonomik siyasi ve sosyal yaşamın her alanında kadın-erkek eşitsizliği varlığını hissettirmektedir. Her alanda hissedilen eşitsizliklerin ortadan kaldırılması yönündeki mücadeleler dünyada uzun yıllardır sürdürülüyor olmakla birlikte, sorun halen istenilen ve özlenen düzeyde çözümlenememiştir. Uluslararası alanda yapılan kadın-erkek eşitliğini hedefleyen düzenlemeler ve çalışmalar, Türkiye’de yürütülen çalışmalara da yön vermektedir. Bu nedenle AB uyum sürecinde ve BM kanadında kadın-erkek eşitliğine ilişkin gelişmeler bu bölümde ele alınacaktır.

1.1.AB Uyum Süreci

Türkiye’nin AB’ne giriş sürecine ilişkin başvurusu oldukça uzun yıllara dayanmakla birlikte¹ AB’ne adaylık statüsü 10-11 Aralık 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi sonrasında tescil edilerek aday ülke statüsü kazanmıştır. Bu kapsamda Türkiye katılım öncesi stratejiye dahil edilmekle diğer aday ülkelerle eşit konuma gelmiş bulunmaktadır.² Katılım ortaklığı belgesinin kabul edilmesinin

¹ Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğunun 1958 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra Temmuz 1959’da Topluluğa tam üye olmak üzere başvurmuştur. (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi*, euturkey/Avrupa Birliği İletişim Platformu, <http://www.abgs.gov.tr>, 2005.)

² Nurhan Süral, *Avrupa Topluluğunun Çalışma Yaşamında Kadın Erkek Eşitliğine Dair Düzenlemeleri ve Türkiye*, KSSGM, Ankara, Eylül 2002, s.45.

ardından, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı hazırlanarak iç hukuka yansıtılması gereken düzenlemeler bir takvime bağlanmıştır.³

Helsinki Zirvesinden günümüze kadar kaydedilen gelişmeler Türkiye'yi tam üyeliğe en fazla yaklaştıran bir noktaya taşımıştır. 12-13 Aralık 2002 tarihinde Kopenhag Zirvesinde AB, 2004 yılı Aralık ayında AB Komisyonu'nun hazırlayacağı rapor ve öneriler doğrultusunda Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine kanaat oluşturduğu takdirde gecikmeksizin üyelik müzakerelerinin açılmasını taahhüt etmiştir.⁴

AB Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 6 Ekim 2004 tarihli 2004 yılı düzenli raporu⁵ ışığında Avrupa Konseyi 17 Aralık 2004 tarihli kararı ile Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmış ve belirlenen tarih itibariyle müzakere süreci başlamıştır.

AB, yasalara dayanan bir birliktelik olup bütün üye devletler için geçerli olan ortak haklar ve yükümlülöklere ilişkin düzenlemeler sistemine de "topluluk müktesebatı" adı verilmektedir.

AB'ne katılmak isteyen ölkeler için topluluk müktesebatının benimsenmesi bir zorunluluktur. Kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği de topluluk müktesebatının bir parçasını oluşturmakta ve kadın hakları dahil olmak üzere insan haklarına saygının AB'ne üyeliğin olmazsa olmaz koşulu olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle topluluk müktesebatının üstlenilmesine yönelik hazırlanan Türkiye Ulusal Programında taahhütlere ilişkin gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

³ Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi 29 Nisan 2000 yılında Lüksemburg'ta toplanmış ve Komisyon tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Düzenli Raporu 8 Kasım 2000'de açıklanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi, 4 Aralık 2000'de Bakanlar Konseyi Tarafından kabul edilmiştir. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı 19 Mart 2001'de Bakanlar Kurulu'nca kabul edilerek 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ancak söz konusu Ulusal Program, yeniden ele alınarak faaliyetler bazında detaylandırılmış ve faaliyetlerin ne zaman bitirileceğine dair tarihlendirilmiş olarak yeniden düzenlenerek, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. (Nurhan Süral, agk., s.19; Türkiye Ulusal Program, (24.7.2003 tarih, 25178 sayılı (mükerrer), T.C. Resmi Gazete)

⁴ Türkiye Ulusal Programı, (24.7.2003 tarih, 25178 sayılı (mükerrer), T.C. Resmi Gazete), s.4. (Bundan sonra Türkiye Ulusal Programı, 2003 olarak geçecektir.)

⁵ Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu* COM(2004) 656 Final, (SEC (2004)1201), Brüksel, 6.10.2004.

1.1.2. Türkiye ulusal programı

Türkiye Ulusal Programında, çalışma yaşamında kadın-erkek eşitliğine dair topluluk müktesebatına uyum sağlanmasının amaçlanmasının yanı sıra temel olarak eşitlikçi politikaların yaygınlaştırılması ve etkin olarak uygulanması hedeflenmektedir.

Ulusal Programın Siyasi Kriterler başlığı altında ele alınan konulardan biri de Tüm Bireylerin Ayrım Yapılmaksızın Temel Hak ve Özgürlüklerden Tam Olarak Yararlandırılmasıdır. Bu konuda;

“Hükümet tüm bireylerin herhangi bir ayrım yapılmaksızın tüm insan hakları, temel özgürlükler ve kültürel haklardan tam ve eşit olarak yararlanmalarını güvence altına almanın temel görevi olduğuna inanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin taraf olduğu tüm uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmeyi sürdürecektir.”⁶

denildikten sonra; “Kadın-erkek eşitliğinin, özellikle uygulamada sağlanması, öncelik alanı olacaktır” ifadesi de yer almaktadır. Kadın-erkek eşitliğine dair diğer hükümler Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında ele alınmıştır. Bu bölümde Katılım Ortaklığı Belgesi, kadın ve erkeklere eşit muamele konusunda; kısa vadede ilgili AB mevzuatının iç hukuka aktarımı için bir program kabul edilmesini, orta vadede ise bunların iç hukuka aktarılmasını ve uygulanmasını öngörmektedir. Kadın-erkek eşitliği ile ilgili iç hukuka aktarılması hususunda düzenleme yapılmasını gerektiren 10 adet direktif bulunmaktadır. Bunlar genellikle çalışma hayatının düzenlenmesine ilişkindir.⁷

Diğer taraftan Türkiye, 21 Şubat 2003 tarih ve 25027 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan 3 Şubat 2003 tarih ve 2003/5224 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, AB'nin sosyal politika programları arasında yer alan Cinsiyet Eşitliği Topluluk Programına⁸ katılmış bulunmaktadır.⁹

Bu düzenlemeler ve Ulusal Programda yer alan taahhütler çerçevesinde belirtilmesi gereken, AB'nin kadın-erkek eşitliğine dair politikalarının iç hukuka

⁶ Türkiye Ulusal Programı, 2003, s.7.

⁷ Türkiye Ulusal Programı, 2003, ss. 488-501.

⁸ 27 Kasım 2000 tarih ve 750 sayılı konsey kararı ile (2000/750/EC) 2001-2006 yılları arasında Avrupa Birliği ülkelerinde ayrımcılığın her türü ile mücadele etmek amacıyla bir program uygulanmasına karar verilmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Avrupa Birliğinde Ayrımcılıkla Mücadele ve Ülkemize Yansımaları Semineri*, Ankara 11-12 Ekim 2004, s. 4.

⁹ Türkiye Ulusal Programı, 2003, s.490.

yansıtılarak uygulanması gereğidir. Bu nedenle burada AB'nin sosyal politikaları kapsamındaki kadın-erkek eşitliği politikalarının ele alınmasında yarar vardır.

1.1.3. Sosyal politikaların Avrupa düzeyinde tarihsel gelişimi

Kadın ve erkekler için fırsat eşitliğinin sağlanması AB'nin sosyal politikası kapsamında ele alınmaktadır. Kadın ve erkeklere eşit fırsatlar tanınması; demokrasinin temel prensibi olarak görülmekte, Birliğin gelecekte ekonomik başarı ve sosyal bir bütünlük sağlayabilmesinin çok önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir.

Dünyadaki ekonomik ve sosyal gelişmeler AB'nin sosyal politikalarına yön vermiş ve bu gelişmeler paralelinde Birliğin sosyal politikaları da değişim ve gelişim göstermiştir.

Süral'a göre¹⁰ kadın-erkek eşitliği politikalarını da içeren sosyal politikaların Avrupa düzeyinde tarihsel gelişimi;

-1957-1972 yeni liberalizm ve ihmal dönemi,

-1972-1980 Avrupa Ekonomik Topluluğunun sosyal yüzünün ortaya çıktığı dönem,

-1980-1985 kuralsızlaştırma ve esnekleşme dönemi,

-1986-1993 Ortak Pazar ve Avrupa sosyal alanı dönemi,

-1993 – Maastrich ve Amsterdam Anlaşmaları ve sonrası.

olmak üzere beş döneme ayrılmaktadır.

-Yeni liberalizm ve ihmal döneminde (1957-1972), üretim faktörlerinin serbest dolaşımına dayanan Avrupa Ekonomik Topluluğunun amaçlarının gerçekleşmesinin ekonomik ve sosyal sektörlerde kendiliğinden ilerlemeye neden olacağı varsayılması nedeniyle sosyal politikalar ihmal edilmiştir.

-Avrupa Konseyinin 1972 tarihli Paris Zirvesi ile Avrupa sosyal politikalarında Avrupa Ekonomik Topluluğunun sosyal yüzünün ortaya çıktığı döneme geçilmiştir (1972-1980).

Ekonomik alandaki olumsuz gelişmeler (uluslararası ekonomik istikrarsızlık, petrol krizi ve ekonomik durgunluk) ve 1960'lı yılların sonlarında yükselen yeni

¹⁰ Nurhan Süral, agk., s.45.

sosyal hareketlerin yerleşik siyasi ideolojileri sarsması sosyal alana ne kadar az önem verildiğini daha güçlü hissettirmiştir. Bu dönemde, Topluluk sosyal konulara daha duyarlı hale gelmiş ve 1974 yılında kabul edilen sosyal eylem programına kadın politikası dahil edilmiştir.

-Kuralsızlaşma ve Esnekleşme Dönemi (1980-1985); Global rekabetin 1970'li yılların sonunda 1980 yıllarının başlarında Avrupa Ekonomik Topluluğu üzerinde artan baskısı üye devletlerde sosyal hukuk ve iş hukukunun katı kurallardan arındırılması ve esnekleştirilmesi felsefesinin egemen olmasına yol açmıştır. Esneklik felsefesinin bir sonucu olarak bu dönemde çok az sosyal mevzuat kabul edilmiştir. Bu dönemde mevzuat yoluyla düzenlemeler yapmak yerine sonuç kararları, görüşler, eylem programları gibi bağlayıcı olmayan hukuki düzenlemeler kullanılmıştır.

-Ortak Pazar ve Avrupa Sosyal Alanı Dönemi (1986-1993); Bu dönemde ekonomik birleşmenin başarısı için pazarın sosyal açıdan düzenlenmesinin gerekli olduğu, sosyal ve ekonomik olguların birbirinden ayrılamayacağı görüşleri ağırlık kazanmıştır.

-Maastrich ve Amsterdam Anlaşmaları ve Sonrası (1993 -); 1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren Maastrich Anlaşması (AB Anlaşması) Avrupa Topluluğu sosyal hukuku ve sosyal politikalarının tarihsel gelişiminde son dönemin başlangıcını oluşturur. Bundan sonra Topluluk başlangıçtaki hedefi olan ekonomik birliğin yanı sıra sosyal ve siyasi birlik yönünde ilerlemeler kaydetmiştir. 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, Roma Antlaşmasının maddelerini, Sosyal Politika Sözleşmesi hükümlerini esas alarak, değiştirmiştir.

1.1.4. AB kadın-erkek eşitliği politikaları

AB'inde kadın-erkek eşitliğinde izlenen politikalara bakıldığında, fırsat eşitliği politikalarının temeli 1957 yılında Roma Anlaşmasının 119. (yeni 141) maddesi ile getirilen "eşit iş için eşit ücret" düzenlemesiyle atılmıştır. 1970'li yılların başlarından itibaren AB ulaşılmak istenilen amaç bakımından üye devletler için bağlayıcı olmakla birlikte, ülkelerin hukuk sistemlerine dahil edilme metotları açısından üye devletlerin kendisine bırakılmış olan direktifler ile çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Direktiflerin yanı sıra tüzük, konsey sonuç kararı, konsey tavsiye kararı,

konsey sonuç bildirisi, komisyon tavsiye kararı ve eylem programları gibi ikincil mevzuatlardaki düzenlemeler ile kadın ve erkeklere eşit olanaklar sağlanmasına ilişkin politikasını gündeme taşımıştır.

AB tarafından 1982 yılından itibaren kadınlar ve erkekler için fırsat eşitliği eylem programları uygulanmaktadır. Bunlar;

1982-1985- Kadınlar İçin Fırsat Eşitliği Birinci Eylem Programı,

1986-1990- Kadınlar İçin Fırsat Eşitliği İkinci Eylem Programı,

1991-1995 Kadın ve Erkek İçin Fırsat Eşitliği Üçüncü Orta Dönem Topluluk Eylem Programı,

1996-2000- Kadın ve Erkek İçin Dördüncü Orta Dönem Topluluk Eylem Programı, olarak sıralanmaktadır.

Birinci ve ikinci eylem programları olumlu eylem, üçüncü ve dördüncü eylem programları eşitliğin dahil edilmesi yaklaşımı ile hazırlanmıştır.¹¹

1991-1995 yıllarını kapsayan Üçüncü Orta Dönem Topluluk Eylem Programı önceki eylem programlarından farklı olarak kadının toplum içerisindeki statüsüne dair bir bölüm içermiş ve eşitliğin dahil edilmesi ilkesi ilk kez bu bölümde tartışılmıştır. Bu ilke daha sonra 18 Eylül 1995 tarihli Toplumsal Cinsiyet Konularının Kalkınma İşbirliğine Entegre Edilmesi Komisyon Bildirim Notu ile 22 Kasım 1995 tarihli İnsan Hakları Politikalarının Dış Boyutu Komisyon Bildirim Notunda yer almıştır. 21 Şubat 1996 tarihli Kadın ve Erkek İçin Fırsat Eşitliğinin Topluluğun Tüm Politikalarına ve Faaliyetlerine Dahil Edilmesi Komisyon Bildirim Notu eşitliğin dahilini, en geniş boyutuyla Topluluğun tüm politikaları ve faaliyetleri açısından ele almıştır. Kadın ve Erkek İçin Fırsat Eşitliğinin Topluluğun Tüm Politikalarına ve Faaliyetlerine Dahil Edilmesi Komisyon Bildirim Notunda;

“... Kadın ve Erkeğin tüm alanlarda eşit olabilecekleri ve kalkınmanın nimetlerinden eşit yararlanabilecekleri yeni bir kadın-erkek birlikteliğinin oluşturulması gerekmektedir. Bu yalnızca mevzuat alanında ilerleme sağlamayı değil bireysel ve kolektif tutum ve davranışlarda kültürel değişimi ve kararlı siyasi faaliyeti gerektirir. Her düzeydeki tüm faaliyet ve politikalarda kadın-erkek eşitliğinin sağlanması gerekir. Eşitliğin dahili, kadınlara yardım amaçlı özel önlemlerin uygulanmasını engellemez; bütün genel politika ve faaliyetlerin toplumsal cinsiyet bakış açısıyla değerlendirilerek eşitliği sağlamak üzere harekete geçilmesini ifade eder. Her politika ve faaliyet kadın ve erkek için olası etkileri dikkate alınarak belirlenecektir. Örneğin kalkınma politikaları, işin düzenlenmesi,

¹¹ A.k., ss.120-129.

ulaşım seçenekleri veya okul saatlerinin ayarlanması gibi hususlar kadın ve erkek üzerindeki etkileri ve eşitliği sağlama amacı dikkate alınarak kararlaştırılacaktır. Kadın ve erkeğin eşit katılımı kalkınma için önemli olduğu kadar toplumların siyasi olgunluk düzeyini sembolize eder.”¹²

Bu açıklamadan anlaşılmaktadır ki; tüm alanlarda eşitliği sağlayacak yeni bir kadın-erkek birlikteliğinin oluşturulması için yasal düzenlemelerin yanında kültürel bir değişim gerekmektedir. Her türlü faaliyet ve politikanın kadın ve erkek üzerindeki olası etkilerinin dikkate alınarak düzenlenmesi, kadın ve erkeğin eşit katılımı toplumların siyasi olgunluğunun göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Hükümetlerin her türlü plan ve programı kadın ve erkeklerin üzerindeki olası etkilerini dikkate alarak düzenlemesi zaten temel amaç olan vatandaşın mutluluğu ve refahının da önünü açacaktır.

1.1.5. Birliğin 2001-2005 toplumsal cinsiyet eşitliği çerçeve stratejisi

AB Komisyonu tarafından hazırlanan, 2001-2005 yıllarını kapsayan dönem için Birliğin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Stratejisi belgesinde;

-Demokrasinin AB’ne üye ve aday ülkeler için temel bir değer olduğu ve Birliğin kalkınma politikalarında anahtar rol oynadığı,

-Demokrasi anlayışının tam anlamıyla gerçekleşebilmesinin tüm vatandaşların, kadınların ve erkeklerin ekonomide, karar alma mekanizmalarında sosyal, siyasi ve kültürel hayatın her alanında eşit olarak temsil edilebilmelerinden geçtiği,

-Eşit olarak katılım ve temsilin sağlanabilmesinin ise, kadınların ve erkeklerin hayatlarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyecek politikaların toplumsal cinsiyet eşitliğini hedeflemesi,

-Politikalar oluşturulurken ve uygulanırken kadınların ilgi, ihtiyaç ve isteklerinin erkeklerinki ile aynı önemde olduğunun dikkate alınması gereği, üzerinde durularak, sürdürölmekte olan eşitsizliklerin ortadan kaldırılması için kadınların lehine özel önlemler alınması gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca üye devletlerden, toplumsal cinsiyet eşitliği anlayışının sağlık ve eğitim alanlarına yerleştirilmesi, toplumsal cinsiyet analizi yapmaları için bilgi

¹²A.k., s.57.

toplamları ve bilgileri işlemeleri, toplumsal cinsiyet eşitliği anlayışı ile istihdam, bütçe, kalkınma politikalarını yapılandırmaları ve bu anlayışı uygulamaya geçirebilmek amacıyla eğitim yapmaları talep edilmiştir.¹³

AB'nin üye ve aday ülkelerden kadın-erkek eşitliği konusundaki beklentileri ana hatlarıyla bunlardır. Bu nedenle ülkemizde bu konuda yapılan çalışmalar belirli aralıklarla düzenlenen ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir.

1.1.6. 2004 yılı ilerleme raporu

AB Komisyonu tarafından hazırlanan 2004 Türkiye Düzenli İlerleme Raporunda; cinsiyet eşitliği konusunda yapılan reformların kadın-erkek eşitliği ilkesini güçlendirdiği vurgulanarak, kaydedilen olumlu gelişmeler belirtilmekle birlikte tespit edilen eksiklikler ve yapılması gerekenler de ele alınmıştır.

Kaydedilen olumlu gelişmeler kapsamında;

-Anayasanın 10. Maddesinde 7 Mayıs 2004'de gerçekleştirilen düzenleme ile *“kadın ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür”* hükmünün eklenmiş olması,

-Kadın hakları açısından ilerici hükümler içerdiği belirtilen ve 26.9.2004 tarihinde kabul edilen Yeni Türk Ceza Kanunu,

-Personel alınmasında cinsiyet ayrımcılığı yapılmaması amacıyla 15 Ocak 2004'de 25347 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan Başbakanlık genelgesi,

-Yeni İş Kanununda kadın işçiler için 16 haftaya çıkarılan doğum izni doğrultusunda devlet memurlarının da doğum iznini 16 haftaya çıkaran 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklik,

-22 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen yeni İş Kanunu uyarınca, gebe veya emziren kadınların çalıştırılma şartlarıyla emzirme odaları ve çocuk bakım yurtlarına dair 14 Temmuz 2004'de yayımlanan yönetmelik ve kadın işçilerin gece postalarında çalıştırılma koşulları hakkında 9 Ağustos 2004'yayımlanan yönetmelik, yer almaktadır.

Raporda tespit edilen eksiklikler ve yapılması gereken hususlara ilişkin;

¹³KSSGM, *Avrupa Birliğinde Kadın ve Erkekler İçin Fırsat Eşitliği Anlayışı*, <http://www.kssgm.gov.tr/uaibm.html>, 04.05.2005, s.2.

- Ayrımcılık ve aile içi şiddet sorununun çözülmesine yönelik yasal ve pratik çabalara karşın sorunun devam ettiği, kadına yönelik aile içi şiddeti önleyecek yasal idari ve kurumsal düzenlemelerin yeterli olmadığı,
- Eğitimsizlik ve yüksek okuma yazma bilmeme oranları ve eğitime erişimlerinin kısıtlı olduğu yerlerde kadınların ayrımcı uygulamalar karşısında korumasız kalabildiği ve ayrıca eğitim materyallerinde cinsiyetçi kalıp yargılar yer aldığı,
- Çalışanların etkin bir şekilde korunmasına yönelik yasal düzenlemeler konusunda çok az bir ilerleme kaydedilmesinin yanında çalışma yaşamına ilişkin henüz düzenleme yapılamayan hususlara yönelik düzenlemelerin yapılmasının gerekliliği,
- Karar verme mekanizmalarında kadın oranının yükseltilmesi gerekliliği, hususları yer almıştır.

Bu tespitlerle birlikte Avrupa istihdam stratejisine uyumlu bir istihdam politikasının gerçekleştirilmesine yönelik çabalara hız verilmesi önerilerek yüksek genç ve kadın işsizlik oranları, çok düşük düzeydeki kadın istihdamı ve hacimli bir kayıt dışı ekonominin varlığı önemli sorun alanları arasında sayılmaktadır. Avrupa istihdam stratejisiyle uyum sağlamak üzere Ortak Değerlendirme Raporunun hazırlanmasına ilişkin çabaların sürdürülmesi önerilerek Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar başlıklı belgede ise kadının siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolünün artırılmasına yönelik çabaların fazlaştırılmasının öncelikli konulardan biri olduğu vurgulanmaktadır. Belgede ayrıca cinsiyet eşitsizliği ve iş sağlığı ve güvenliği konularındaki AB mevzuatından belirli hususların Türk mevzuatına aktarılmış olmasına rağmen etkili şekilde uygulanması konusunda sıkıntıların olabileceği belirtilmektedir.

Raporda yer alan hususlar çerçevesinde bakıldığında Türkiye'de genel anlamda kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasının yanında özellikle istihdam piyasasında kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik olarak, yasal, kurumsal, idari ve mali açıdan daha fazla çabaya ihtiyaç olduğu açıkça görülmektedir.¹⁴

¹⁴ Nevin Şenol, v.dğr., *Avrupa Birliğine Giriş Sürecini İzleme Programı, Kadınlar ve Erkekler İçin Eşit Fırsatlar Türkiye*, Açık Toplum Enstitüsü, İstanbul, Aralık 2004, ss.2-3.

Diğer taraftan Avrupa Parlamentosunun “Türkiye’de Kadının Ekonomik, Sosyal ve Siyasi Hayattaki Rolü” başlıklı raporunda¹⁵;

- AB’ne katılmak isteyen aday ülkeler Topluluk hukukunu kabul etmek zorundadır.
- Kadın hakları ve cinsiyet eşitliği Topluluk Hukukunun bir parçasıdır.
- Hükümetin, Genel Müdürlüğün (KSGM) yardımı ve kadın sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ile kadın haklarını gerçekleştirmek için, kadınların insan haklarını, eş ve anne olarak sahip oldukları geleneksel rollerinden bağımsız, bireysel haklar olarak tanıyan ve saygı gösteren niteliksel ve niceliksel hedefler koyarak bütünsel bir yaklaşım göstermesi, hükümetin kadınlarla ilgili konularda bilinç uyandırmak ve kadın haklarını korumak maksadıyla, Anayasanın 10. maddesine paralel olarak toplumsal cinsiyet bakış açısının bütün ana plan ve programlara dahil edilmesinin (gender mainstreaming) uygulanmasını, ulusal ve yerel düzeyde bir toplumsal cinsiyet bütçesi yaratılmasını ve düzenli olarak kadın hakları ile ilgili projeler oluşturması ile geliştirmesini vurgulamaktadır.

Tüm bu bilgiler çerçevesinde genel bir değerlendirme yapılması gerekirse; AB, üye ve aday ülkelerden ulusal yasalarını Birliğin yasal çerçevesine uydurmalarını, ulusal politikalarını bu yasal çerçeve düzeyinde belirlemelerini ve bu politikaları uygulayarak kadın ve erkeklerin eşit fırsatlardan yararlanmalarının hayata geçirilmesini beklemektedir. Aday ülke konumunda olan Türkiye, AB’nin toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarını ve mevzuatını benimsemekle yükümlü olmakla birlikte hayata geçirilmesi için de gerekli adımları atmaktadır.

Türkiye’de ulusal mekanizma ve kadın kuruluşlarının yıllar süren mücadeleleri sonucunda politika oluşturanlarda kadın-erkek eşitliği konusunda özellikle eğitim, sağlık, hukuk gibi geleneksel politika alanlarında belli bir duyarlılık kendini göstermekle birlikte, toplumsal cinsiyet bakış açısını; istihdam, sosyal

¹⁵ Avrupa Parlamentosu ,Türk kökenli Hollandalı Sosyalist üyesi Emine Bozkurt’un raportörlüğünde hazırlanan raporu 6 Temmuz 2005 tarihinde Strazburg’da gerçekleştirilen Genel Kurul Toplantısında 573 olumlu, 19 olumsuz ve 32 çekimser oyla kabul etmiştir.

politika, araştırma, bütçe ve mali politikalar gibi ana program ve planlara yerleştirme konusunda henüz bir başarı elde edilmiş değildir.¹⁶

Bu alanda henüz yeterli çalışmalar ve bir başarı elde edilmiş olmamakla birlikte AB'ne giriş sürecine bağlı olarak her alanda yaşanan değişme olgusunun iyi bir fırsat olarak değerlendirilmesi toplumsal cinsiyet duyarlılığı ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda önemli kazanımlar sağlanmasına yardımcı olacaktır. Bir sosyal bilimci şöyle demektedir;

“Önemli değişim dönemleri, toplumsal cinsiyet normlarının ve ilişkilerinin yeni tanımlarına, yeni yorumlarına yol açabilir. Ne var ki bu otomatik olarak gerçekleşmez, aktivistlerin ve yöneticilerin etkin ve bilinçli çabalarını gerektirir. Ayrıca globalleşme süreçlerinin etkisiyle egemenlik kavramının değişmekte oluşu da, kadınlar (ve diğer görünmez aktörler) için uluslar arası ilişkilerde görünürlük kazanma ve uluslar arası hukukta özneler olma açısından yeni alanlar açmaktadır.”¹⁷

AB uyum kapsamında pek çok alanda olduğu gibi kamu mali yönetimine ilişkin düzenlemeler de hayata geçmektedir. AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Ulusal Programda öngörüldüğü üzere; AB ve uluslararası standartlara uyumlu bir kamu iç mali denetim sisteminin oluşturulması amacıyla hazırlanan 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Bunun yanı sıra stratejik planlama uygulamasına ilişkin çalışmalar devam etmektedir. Bu kapsamda DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı) orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere 2004 yılında sekiz kuruluşta stratejik planlama çalışmalarına başlamış bulunmaktadır. Ayrıca Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında fonksiyonel bütçe sınıflandırılmasına (analitik bütçe kod sistemine) geçilmesi taahhüt edilmiştir. Bu çerçevede genel ve katma (konsolide) bütçeli kurumlar 2004 yılı bütçelerini yeni bütçe kod yapısına göre hazırlamışlardır. 2005 yılında da genel devlet tanımındaki kurum ve kuruluşlarda yeni bütçe kod yapısının uygulanması öngörülmüştür.¹⁸

¹⁶ Nevin Şenol, v.dğr., agk., ss. 68-69

¹⁷ Saskia Sassen, *Globalization and Its Discontents*, The New Press, 1998'den aktaran, Fatmagül Berktaş, “Karşılıklı Anlayış ve İşbirliği İçin Köprüler Kurmak” *Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde Kadının Konumu:Kazanımlar, Sorunlar, Umutlar*, Der:Fatmagül Berktaş, KA-DER, Ağustos 2004, ss.15-16.

¹⁸ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2003 Ulusal Programı İzleme Çizelgesi*, <http://abgs.gov.tr.>, Güncelleme Nisan 2005,

Kamu mali yapısına ilişkin bu gelişmelerin, bu çalışmanın temel konusu olan ve Türkiye’de henüz hiç uygulaması olmayan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin hayata geçirilmesine imkan verebileceği düşünülmektedir. Ancak bunun sağlanabilmesi için kurulmakta olan mali sisteme baştan dahil olunması ve gelecekte doğru ve sağlıklı bir işleyiş için çalışmaların şimdiden yapılması toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda önemli kazanımlar sağlanmasının önünü açacaktır. Bu da bu alandaki aktivistlerin ve yöneticilerin etkin ve bilinçli çabalarını gerektirmektedir.

Diğer taraftan BM nezdinde yaşanan gelişmelerin bilinmesi de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilgili yükümlülüklerin değerlendirilmesi için gerekmektedir.

1.2. Birleşmiş Milletler Nezdinde Yaşanan Gelişmeler

Kadınların statüsünü yükseltmek üzere sürdürülen mücadeleler, BM Ekonomik ve Sosyal Konsey bünyesinde 1946 yılında oluşturulan Kadının Statüsü Komisyonu’nun öncülüğünde farklı bir önem ve resmiyet kazanmıştır. Kadının Statüsü Komisyonu, BM tarafından 1948 yılında ülkelerin onayına sunulan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin cinsiyet ayrımı gözetilmeksizin kaleme alınmasında önemli katkıda bulunmuştur.

1.2.1. Dünya kadın konferansları ve kazanımlar

BM tarafından 1975 yılında Mexico City’de Birinci Dünya Kadın Konferansı düzenlenmiş bunu takiben BM Genel Kurulu tarafından 1975-1985 yılları arasındaki dönem Kadın On Yılı olarak ilan edilmiştir. “Eşitlik, Kalkınma ve Barış” hedeflerine ulaşmayı amaçlayan Kadın On Yılı’nın ana teması “İstihdam, Sağlık, ve Eğitim” olarak belirlenmiştir.

On yıllık dönemin ilk yarısındaki gelişmeleri gözden geçirmek için 1980 yılında Kopenhag’da İkinci Dünya Kadın Konferansı düzenlenmiştir. Burada kadınların durumunun iyileştirilmesi için alınacak önlemleri belirleyen “Hareket Planı” kabul edilerek toplumda etkin sosyal ve ekonomik değişikliklerin olabilmesi için kadınların önündeki engellerin ve devam eden yapısal dengesizliklerin ortadan kaldırılması kararlaştırılmıştır.

15-26 Temmuz 1985 tarihlerinde Nairobi’de Kadın İçin Eşitlik, Kalkınma ve Barış konularında “Birleşmiş Milletler Kadın On Yılı’nın Başarılarının Gözden Geçirilmesi ve Değerlendirilmesi” konusunda Üçüncü Dünya Konferansı gerçekleştirilmiş ve 157 ülkenin resmen temsil edildiği Konferansta “Kadının İlerlemesi İçin Nairobi İleriye Yönelik Stratejileri” kabul edilmiştir. Üçüncü Dünya Kadın Konferansı kararları bağlamında alınacak önlemler üç kategoride toplanmıştır; kurucu ve yasal adımlar, sosyal katılımı eşitlik, siyasi katılım ve karar almada eşitlik. Üçüncü Dünya Kadın Konferansı sonucu alınan kararlar arasında, kadın konusunda ülke düzeyinde politikalar oluşturmak ve uygulamaya koymak üzere bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesi hususu da bulunmaktadır.

1993 yılında ise, BM İnsan Hakları Konferansında benimsenen, kadın haklarının evrensel insan haklarının ayrılmaz, bölünmez, devredilmez bir parçası olduğunun resmi kabulü Nairobi sonrasındaki dönemin en önemli gelişmelerinden biri olmuştur.

4-15 Eylül 1995 tarihlerinde BM Ekonomik ve Sosyal Konsey’in kararıyla Pekin’de bir taahhütler konferansı olarak planlanan Dördüncü Dünya Kadın Konferansı gerçekleştirilmiştir. 189 ülke temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen Konferansın sonucunda Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu isimli iki belge kabul edilmiştir. Türkiye, her iki belgeyi de hiçbir çekince koymadan kabul etmiştir.

Dördüncü Dünya Kadın Konferansı sonrasında ülkemizde belirlenen ana hedeflerden biri de, cinsler arası eşitlik anlayışının toplumsal cinsiyet ana yaklaşımı (gender mainstreaming) haline getirilmesi ve bu ana yaklaşımın tüm kamu plan, politika ve programlarına bir düzeyde yerleştirilmesidir.¹⁹

1.2.2. Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)

İkinci Dünya Kadın Konferansının ardından 1979 yılında Birleşmiş Milletler CEDAW (Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi) Genel Kurul tarafından kabul edilmiş ve 1 Mart 1980 tarihinde üye ülkelerin imzasına

¹⁹ KSSGM, *Kadın 2000: 21. Yüzyıl İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, Kalkınma ve Barış (Pekin+5)*, Ankara, Temmuz 2000, ss.1-3 (Bundan sonra KSSGM, Kadın 2000, olarak geçecektir); KSSGM, *TBMM Kadının Statüsünü Araştırma Komisyonu Raporu 2*. Baskı, Ankara, Mart 2003, ss. 21-33. (Bundan sonra KSSGM, *TBMM Raporu*, olarak geçecektir.)

açılmıştır. CEDAW sözleşmesi BM sisteminde Çocuk Hakları Sözleşmesinden sonra en geniş katılımlı sözleşme olma özelliğini taşımaktadır.

11 Haziran 1985 tarih ve 3232 sayılı “Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesine (CEDAW) Katılımın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” 4 Temmuz 1985 tarih ve 85/9722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. 14 Ekim 1985 tarih ve 18898 sayılı *Resmi Gazete’de* yayımlanarak, 19 Ocak 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.²⁰

CEDAW sözleşmesinin temel hedefi, toplumsal yaşamın her alanında kadın-erkek eşitliğini sağlamak amacıyla, kalıplaşmış kadın-erkek rollerine dayalı önyargıların yanısıra geleneksel ve benzer tüm ayrımcılık içeren uygulamaların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda sözleşme ile sosyal ve kültürel davranış kalıplarını değiştirmek için gerekli tüm geçici ve özel önlemlerin alınması hükme bağlanmaktadır. Sözleşme kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek için var olan tek yasal ve bağlayıcı dokümandır.

Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi’ne ilişkin olarak hazırlanan İhtiyari Protokol BM’in 6 Ekim 1999 tarihli 54 üncü Genel Kurulunda kabul edilmiş ve CEDAW sözleşmesine imza koyan ülkelerin katılım ve onayına sunulmuştur. Türkiye söz konusu protokolü 8 Eylül 2000 tarihinde imzalamış ve 30 Temmuz 2002 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanarak Protokole taraf olmuştur. Protokol 29 Ocak 2003 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.²¹ İhtiyari Protokol; CEDAW Sözleşmesinin ihlal edilmesi durumunda birey ve bireylerden oluşan gruplara başvuru hakkı tanımakta ve yapılacak başvurulara ilişkin olarak CEDAW Komitesini taraf devletler nezdinde yetkili kılmaktadır. Söz konusu protokole taraf olunması da CEDAW sözleşmesinde yer alan hükümlerin yerine getirilmesini ve takibini gerektirmektedir. Taraf Devletler tarafından sözleşme hükümlerinin ihlali halinde CEDAW Komitesine başvurulması İhtiyari Protokol ile yasallaşmış bulunmaktadır.

CEDAW sözleşmesinin 18 inci maddesi gereğince taraf devletler kaydedilen ilerlemeleri belirlemek amacıyla aldıkları yasal, adli, idari ve diğer önlemler

²⁰ KSSGM, *TBMM Raporu*, s. 22-24

²¹ KSGM, *Brifing Raporu*, Haziran 2005, ss.16-17.

hakkındaki bir raporu her dört yılda CEDAW Komitesi tarafından incelenmek üzere BM Genel Sekreterliğine sunmakla yükümlüdürler.²² Türkiye, rapor sunma yükümlülüğünü yerine getirmekte olup birleştirilmiş dördüncü ve beşinci ülke raporu 20 Ocak 2005 tarihinde CEDAW Komitesine sunulmuştur.

Sunumun ve CEDAW Komitesinin değerlendirmesinin ardından Türkiye'nin Birleştirilmiş Dördüncü ve Beşinci Ülke Raporuna ilişkin yayınlanan ve Türk Hükümetine tavsiye niteliği taşıyan Komitenin nihai yorumlarında, Temel Kaygı Alanları ve Tavsiyeleri bölümünde;

Komite, cinsiyet perspektifinin taraf devletin ekonomik planlamasına dahiline ilişkin bilgi bulunmamasını not eder (madde 41) denildikten sonra, bir sonraki raporda bu konuda bilgi verilmesi talep edilmektedir. (Madde 42)²³

Bu tespit kapsamında bir sonraki raporun sunumuna kadar Türkiye'de cinsiyet perspektifinin ekonomik planlamalara dahil edilmesi hususunda gerekli çabanın sarf edilmesi bir zorunluluk olarak önümüzde durmaktadır. Bu alanda sarf edilmesi gereken çabalara ilişkin yükümlülükler Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformunda ele alınmıştır.

1.2.3.Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu

Pekin Deklarasyonu, hükümetleri kadının güçlendirilmesi ve ilerlemesi, kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi ve toplumsal cinsiyet perspektifinin ana politika ve programlara yerleştirilmesi konularında yükümlü kılmakta ve Eylem Platformunun hayata geçirilmesini öngörmektedir. Eylem Platformu ise, kadının güçlendirilmesinin gündemi olarak tanımlanmakta olup, kadın-erkek eşitliğini gerçekleştirmeye yönelik somut politikalar ortaya koymaktadır. Eylem platformu kadının özel ve kamusal alana tam ve eşit katılımı önündeki engellerin kadınların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi karar alma pozisyonlarında ve mekanizmalarında yer almaları yoluyla ortadan kaldırılabileceğini ifade etmektedir.

Eylem Platformunun uygulanması ve izlenmesinde temel görev hükümetlere verilmiş ve platform uyarınca bu görevin BM kuruluşları, bölgesel ve uluslararası

²² KSSGM, *Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi ve İhtiyari Protokol*, Ankara, Kasım 2001, s.46. (Bundan sonra KSSGM, *Kadınlara Karşı*, olarak yer alacaktır.)

²³ KSGM, *CEDAW Komitesi Tavsiye Kararları*, B.02.1.KSM.76.00.00.40/0041 sayılı iç yazışma, 25.03.2005.

kuruluşlar ile sivil toplumun tüm katılımcılarının işbirliği ile yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Eylem Platformunda, bu çalışmanın konusu olan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ve bu konuyla bağlantısı olan hususlara aşağıda yer verilmiştir. Bu şekilde konuya ilişkin olarak dünya kadınlarının ana hatlarıyla yaptıkları ortak tespitlerin vurgulanması sağlanacaktır.

Eylem Platformunun Stratejik Hedefler ve Eylemler başlığı altındaki Kadın ve Yoksulluk bölümünde;

*(47) "...Belirsiz küresel ekonomik ortama, ekonomik yeniden yapılanma kadar belirli sayıda ülkede devamlı üstesinden gelinemez düzeylerde dış borç ve yapısal uyum programları eşlik etmektedir. Buna ek olarak her türden çatışma, insanların yerinin değiştirilmesi ve çevresel bozulma, hükümetlerin kendi nüfuslarının temel ihtiyaçlarını karşılama kapasitesini zayıflatmıştır. Dünya Ekonomisindeki dönüşümler bütün ülkelerdeki sosyal kalkınma parametrelerini tamamen değiştirmektedir. Önemli bir yönelim, ölçüsü bölgeden bölgeye değişmekle birlikte kadının yoksulluğunun artması olmuştur. Ekonomik güç paylaşımındaki cinsiyet eşitsizliği de kadınların yoksulluğuna katkıda bulunan önemli bir unsurdur. Göç ve bunu takiben aile yapısında meydana gelen değişiklikler özellikle bir çok kişiye bakmakla yükümlü olan kadınların yükünü daha da ağırlaştırmıştır. Makroekonomik politikaların bu tip yönelimlere cevap verecek şekilde yeniden düşünülmesi ve düzenlenmesi gerekmektedir. Bu politikalar neredeyse tamamen resmi sektörde yoğunlaşırlar. Ayrıca bu politikaların kadınların önceliklerini engelleme ve kadınlarla erkekler üzerindeki farklı etkileri göz önüne almama eğilimi vardır. Bu nedenle toplumsal cinsiyet analizinin politika ve programların büyük bir bölümüne uyarlanması, yoksulluğu azaltma stratejileri için kritik bir önem taşır. Yoksulluğu ortadan kaldırmak ve sürdürülebilir kalkınmayı başarmak için, kadın ve erkeklerin yoksulluğu yok edecek stratejilerin, makroekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasına tam ve eşit olarak katılımları gerekir."*²⁴

Yukarıda açıkça vurgulandığı üzere dünyadaki ekonomik gelişmeler kadın yoksulluğunu artıran bir etki göstermekle birlikte bu olumsuz etkilerin makro ekonomik politikaların düzenlenmesinde dikkate alınmasının sorunların çözümünde temel nokta olduğuna tam bir inanmışlık gerekmektedir. Aksi halde oluşturulan makro ekonomik ve sosyal politikalar, eşitsizlikler ile var olan sorunlara çözüm üretmekten uzak kalacak ve hatta sorunları sürekli kılacaktır. Bu durumun da sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına olumsuz etkileri kaçınılmaz olacaktır.

²⁴ KSSGM, *Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi (Türkçe-İngilizce) Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu*, Ankara, Eylül 2001, s.183. (Bundan sonra KSSGM, *Pekin*, olarak geçecektir.)

Bu çerçevede yapılması gerekenlere ilişkin olarak Eylem Platformunda aşağıda belirtilen hususlar yer almıştır.

(58) “a- ... makroekonomik ve sosyal politikaları kadınların tam ve eşit katılımıyla gözden geçirmek yeniden düzenlemek.

b- “Makroekonomik denge, yapısal uyum, dış borç sorunları, vergilendirme, yatırımlar, istihdam, piyasa ekonominin bütün bağlantılı sektörleriyle ilgili olanlar dahil politika ve programları, yoksulluk özellikle kadınlar üzerindeki etkilerini göz önüne alarak cinsiyete dayalı bir bakış açısıyla analiz etmek.”²⁵

Burada vurgulandığı üzere politika ve programların, özellikle kadınlar olmak üzere, aileler üzerindeki etki analizinin yapılması olumsuzlukların giderilmesine yönelik yeni politikaların geliştirilmesinin önünü açmış olacaktır.

(150) “Kendi topluluklarındaki ekonomik yapılar üzerine nüfuz sahibi olmaya yönelik fırsatlara ulaşma açısından kadınlarla erkekler arasında büyük farklılıklar vardır. Dünyanın pek çok bölgesinde kadınlar mali, parasal, ticari ve diğer ekonomik politikaların düzenlenmesi dahil ekonomik karar alma mekanizmalarında, vergi sistemlerinde ve ödemelere ilişkin kararlarda hemen hemen hiç yer almamakta ya da yeterince temsil edilmemektedirler.”²⁶

Önemli tespitlerden biri de kadınların karar alma mekanizmalarında yeterince yer almadığıdır. Kadınları doğrudan etkileyecek ekonomik kararlarda kadın temsiliyetinin olmaması alınacak kararların kadınlar üzerindeki olası etkilerinin göz ardı edilmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle ekonomik kararlarda kadın temsiliyetinin artması önemli bir husus olmakla birlikte karar mekanizmalarında yer alanların toplumsal cinsiyet duyarlılığına haiz olmaları da önemlidir.²⁷

(155) “Cinsiyet analizine yeterli önemin verilmemesi kadınların mali piyasalar akademik bir disiplin olarak ekonomi, ekonomik ve sosyal alt yapı vergilendirme ve sosyal güvenlik sistemleri gibi ekonomik yapılara, hatta aileye ve evin geçimine katkısının çoğu kez göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Bunun sonucu olarak da pek çok politika ve program, kadın erkek eşitsizliğine katkıda bulunmaya devam etmektedir. Cinsiyete dayalı bakış açısını politika ve programlarla bütünleştirmede ilerleme kaydedildiğinde bu durum politika ve programların etkinliğinin artmasını da sağlayacaktır.”²⁸

²⁵ KSSGM, Pekin, s.187.

²⁶ Ak, s.271.

²⁷ Türkiye’deki durumla ilgili fikir vermesi açısından bu çalışmanın ekinde, seçim yılı ve cinsiyete göre parlamenter sayısını, yerel yönetimde kadın sayısını ve üst ve orta düzey yöneticilerin cinsiyet ve unvanlarına göre dağılımını içeren istatistik veriler yer almaktadır.(EK:1, 2, 3)

²⁸ KSSGM, Pekin, s.273.

Cinsiyete dayalı analizler eşitsizliklerin ve olumsuzlukların tespitinde somut veriler elde edilmesine imkan tanıyacağından sorun alanlarına ilişkin çözüm politikalarının oluşturulmasında önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan ülke kaynaklarının israf edilmemesi ve adil paylaşımı açısından bu analizlerin yapılması bir zorunluluktur.

(164) “Hükümetler ve diğer aktörler kadının ekonomik potansiyelini ve bağımsızlığını ele alırken, bütün politika ve programlara toplumsal cinsiyete dayalı bakış açısını ana görüş olarak yerleştirmek amacıyla faal görünür bir politika izlemelidirler. Böylece kararlar alınmadan önce bu kararların kadınları ve erkekleri nasıl etkileyeceğine ilişkin bir inceleme yapabilmek imkanı doğacaktır.”²⁹

Faal görünür bir politika izlenmesi bunların kamu oyu tarafından takip edilmesine imkan tanıyacağından çeşitli kesimlerin bu politikalara dair görüşlerinin ortaya konulmasının önünü açacaktır. Bu sayede çoğulcu demokrasinin de gereklerinden olan katılımcılıkla kararlar alınacağından sağlıklı politikaların hayata geçmesi sağlanabilecektir.

(165) d-“Kadınların maliye ve ticaret bakanlıkları, ulusal ekonomik komisyonla, ekonomiye ilişkin araştırma kurumları ve diğer anahtar kuruluşların yanı sıra uygun uluslararası organlara katılım yoluyla politikaların oluşturulması ve yapıların belirlenmesi süreçlerinde tam eşit olarak yer almalarını sağlayacak olumlu faaliyetlerde bulunmak ve mekanizmalar geliştirmek.”³⁰

Kadınlara ilişkin sorunların bizzat bu sorunları yaşayanlar tarafından ele alınması sağlıklı çözümler üretilmesine imkan tanıyacağından önemlidir.

g-“Başta bakıma muhtaç olanlarla ilgili işler ve aile çiftliği veya girişimi için yapılan işler olmak üzere ücretsiz işlerin türünü, büyüklüğünü, ve dağılımını ölçmek ve daha iyi anlamak için çaba göstererek çalışma ve istihdam konusunda daha kapsamlı bilgiler geliştirmeye gayret etmek ve bu alandaki çalışmalarla deneyimlerden elde edilen bilgileri yaymayı ve paylaşmayı teşvik etmek; geleneksel milli gelir hesaplamalarından ayrı ama onlarla tutarlı hesaplarda yansıtılmasını mümkün kılmak için, ücretsiz işlerin değerini sayısal olarak ifade etmeyi sağlayacak yöntemler geliştirmek.”³¹

Bu yöntemler kadınların ekonomiye verdikleri katkı oranında ekonomik kazanımlardan yararlanmalarını mümkün kılması açısından önemlidir.

²⁹ A.k., s.277.

³⁰ A.k., s.277.

³¹ A.k., s.278.

i-“Uygun düzeylerde daha açık ve şeffaf bütçe süreçlerini kolaylaştırmak.”³²
p-“Makro ve mikro ekonomik ve sosyal politikaları geliştirirken toplumsal cinsiyet etki analizi yapmak, böylece bu tür etkiyi izlemek ve zararlı etkilerin meydana geldiği yerde politikaları yeniden yapılandırmak.”³³
(345) “kadının ilerlemesi için mali kaynaklar ve insan kaynakları genellikle yetersiz olmuştur. Eylem Platformunun tam ve etkin bir biçimde uygulanması, kadının güçlendirilmesine yönelik mali kaynak ve insan kaynaklarını sağlamaya ilişkin siyasi bir kararlılığı gerektirmektedir. Bu da politika ve programların bütçesine ilişkin kararlarda cinsiyete dayalı bakış açısına yer vermeyi ve kadın erkek eşitliğini güvenceye alacak özel programların yeterli finansmanını gerektirecektir. Eylem Platformunu uygulamak için fonların belirlenmesi ve bütün sektörlerdeki mevcut kaynakların harekete geçirilmesi gerekecektir. Programlar içinde ve arasında politikaların yeniden düzenlenmesine ve kaynakların yeniden tahsisine ihtiyaç olabilir.”³⁴

Burada yapılan belirlemeler tam olarak bu çalışmanın amacı olan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin zorunluluğunu ifade etmektedir. Bundan sonraki maddenin içeriği ile birlikte değerlendirme yapmak gerekirse; hükümetler bu konuda yükümlü kılınmaktadır ve böylece eylem platformunun öngördüğü hedeflere ulaşmak açısından, kadınların bütçe uygulamalarından nasıl yararlandıkları takip edilerek gerekli bütçe ayarlamalarının yapılması vurgulanmaktadır. Bu vurgu bu çalışmanın da temelini oluşturmaktadır.

(346) Eylem Platformunun stratejik hedeflerini uygulama sorumluluğu öncelikle hükümetlere aittir. Bu hedeflere ulaşmak için hükümetler, kadınların kamu sektörü harcamalarından nasıl yararlandıklarını sistematik olarak gözden geçirmeye çaba göstermeli, hem üretim kapasitesini artırmak hem de sosyal ihtiyaçları karşılamak için kamu sektörü harcamalarına eşit ulaşılabilirliği sağlayacak bütçe ayarlamaları yapmalı, Birleşmiş Milletlerin diğer zirve ve konferanslarında kabul edilen cinsiyete ilişkin taahhütleri gerçekleştirmelidir.³⁵

1.2.4. Pekin +5 Siyasi Deklarasyonu

Dördüncü Dünya Kadın Konferansından sonra meydana gelen gelişmeleri değerlendirmek ve yeni eylem ve girişimleri belirlemek amacıyla BM Genel Kurulu tarafından bir özel oturum yapılması kararlaştırılarak 5-9 Haziran 2000 tarihleri arasında New-York'ta “Kadın 2000: 21. Yüzyıl için Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, Kalkınma ve Barış” konulu BM Genel Kurul Özel Oturumu gerçekleştirilmiştir.³⁶

³² A.k., s.279.

³³ A.k., s:279.

³⁴ A.k., s.386.

³⁵ A.k., ss. 386-387.

³⁶ KSSGM, Kadın 2000, s:4.

Özel Oturum sonucunda Siyasi Deklarasyon ve Sonuç Belgesi kabul edilmiştir. Söz konusu belgenin 73'üncü paragrafının a ve b bentlerinde,

a-“Önemli makroekonomik ve sosyal kalkınma politikalarına ve ulusal kalkınma programlarına toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısının anaakım (görüş) olarak yerleştirilmesi,

b-Adil, etkili ve uygun bir kaynak dağılımını gerçekleştirmek için bütçenin şekillendirilmesine, geliştirilmesine ve benimsenmesine ve yürütülmesine toplumsal cinsiyet bakış açısının dahil edilmesi; kadının güçlendirilmesini artıran kalkınma programlarına ve toplumsal cinsiyet eşitliğini desteklemeye uygun bütçe dağıtımının sağlanması ve izleme ve değerlendirme için gerekli analitik ve metodolojik araçların ve yöntemlerin geliştirilmesi.”³⁷

hükümleri ile hükümetler tarafından yapılacak işler sıralanmıştır.

Son 30 yılda gerçekleştirilen dört dünya kadın konferansında yapılan çalışmalar sonucunda toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin ortadan kaldırılması konusu dünya gündemine oturmuştur. Tüm bu gelişmelerin dikkate alınarak toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan, program ve politikalara bir strateji çerçevesinde dahil edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

1.2.5. Toplumsal cinsiyet eşitliğini ana plan ve politikalara yerleştirme stratejisi

Toplumsal cinsiyet eşitliğini ana plan ve politikalara yerleştirme stratejisi Birleşmiş Milletler Kadının Statüsü Komisyonunda kadının kalkınmadaki rolü üzerine yapılan tartışmalarla bağlantılı olarak ilk defa Üçüncü Dünya Kadın Konferansı (Nairobi-1995) metinlerinde yer almış, Dördüncü Dünya Kadın Konferansı (Pekin-1995) sonucunda kabul edilen Pekin Eylem Platformunun bel kemiğini oluşturmuştur. Pekin+5 sonuç belgesinin de temel taşlarından biri olmuştur.

Esas olarak toplumsal cinsiyet eşitliğini tüm kurumların uygulamaları içine yerleştirmek yoluyla toplumsal dönüşümü gerçekleştirmeyi amaçlayan toplumsal cinsiyet eşitliğini ana plan ve politikalara yerleştirme stratejisi; toplumsal cinsiyet eşitliği konularını politika kararları, kurumsal yapılanmalar ve kaynak dağılımı gibi geniş bir çerçevenin merkezine yerleştirmekte ve kalkınma hedef ve süreçlerine

³⁷ Gülsen Ülker, “Türkiye’de Kadına Yönelik Kurumsal Politikalar: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Olanak ve Sınırlılıkları” (Ankara Üniversitesi Kadın Çalışmaları Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2002, ss. 39-40.

kadınların görüş ve önceliklerinin katılmasını öngörmektedir. Bu nedenle kapsamında; toplumsal cinsiyet bakış açısının ana politikalara yerleştirilmesi, işlevsel ve yapısal açıdan politika süreçlerinin yeniden organizasyonu, iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve değerlendirilmesi bulunmaktadır. Farklılık ve çeşitliliğe dikkat çekerek cinsiyet eşitliği tanımına geniş bir anlam kazandırmaktadır. Erkek egemen önyargıları ve cinsler arası eşitsizlik kalıplarını sorgulamaktadır. Teknik olmasının yanında politik bir süreci gerekli kılmaktadır.

Ayrıca strateji, cinsler arası eşitlik konularının yalnızca ulusal mekanizmaların görevi olarak sınırlanmasının doğru olmadığını, mümkün olduğu kadar fazla aktörün devreye girmesi gerektiğini savunan bir anlayışı içermektedir.

Cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik fırsat eşitliği, fırsat önceliği gibi politikalar, özel önlemler ve ulusal mekanizmalar strateji tarafından kabul edilmekle birlikte, bu tür politikalar ve kurumlar strateji için tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Zira, zaman içerisinde cinsiyetler arası eşitliği sağlamak için geliştirilmiş “fırsat eşitliği” veya “fırsat önceliği” politikalarının, toplumsal cinsiyet eşitliğine gerçek anlamda saygı duyan toplumları geliştirmede yeterli olmadığı izlenmektedir. Bu tür tıkanma noktalarında başvurulabilecek en mantıklı yaklaşım olarak, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan ve programlara yerleştirilmesi stratejisi görülmektedir.³⁸

Diğer taraftan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ise adil bir kalkınmanın önünü açacağından sürdürülebilir kalkınmanın koşullarından biri olarak görülmektedir. Aynı zamanda kamusal yaşama daha fazla yurttaş katılımını, kadın sivil toplum örgütlerinin daha etkin ve yaratıcı roller oynamasını ve devlet kurumlarının performansının denetlenip izlenmesini gerekli kılması açısından demokrasinin gelişmesi ve daha fazla demokratikleşmenin de koşulu olarak değerlendirilmektedir.³⁹

Dünyanın birçok yerinde olduğu gibi, Türkiye'nin de gündeminde olan bu sorunların tartışılmasına ve çözümler üretilmesine çaba sarf edilmektedir. Ancak verilen çabalara rağmen sorunların çözümünde istenilen seviyeye ulaşılamamıştır.

³⁸ KSSGM, *Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Ana Plan ve Politikalara Yerleştirme Stratejisi*, (Bilgi Notu), Ankara, 2001, ss. 1-2. (Bundan sonra KSSGM, *Toplumsal Cinsiyet*, olarak geçecektir.)

³⁹ Fatmagül Berktaş, agk, s.15.

Türkiye’de, son zamanlarda bazı değişmeleri içeren yasal düzenlemelerin getireceği açılımların kültürel tutum ve davranış olarak yerleşmesi zaman alıcı olmakla birlikte gelecek açısından umut vermektedir.

Bu bölümde, toplumsal cinsiyet bakış açısının ana plan ve politikalara yerleştirilmesini ve bu çerçevede de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyi zorunlu kılan uluslar arası dayanaklar ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu dayanaklar çerçevesinde Türkiye’de bu çalışmanın temel konusu olan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme olgusu/kavramı ele alınarak gereken alt yapının oluşturulması kaçınılmazdır. Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda taraf olunan sözleşmeler gereği yasal yaptırımlarla karşılaşılması ihtimal dışı değildir. Ancak bu konunun tam bir inanmışlıkla bilinçli bir çaba gerektirdiği de unutulmamalıdır. Çünkü tam bir inanmışlık olmadığı sürece diğer kurum, kuruluş ve kişilerin inandırılması ve bu konuda çalışmalarının sağlanması mümkün görülmemektedir. Bundan sonraki bölümde toplumsal cinsiyet kavramı ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu ele alınarak, eğitim harcamalarına ilişkin örnekler ve KSGM’nin kuruluşundan bu güne bütçesi değerlendirilerek konu açıklanmaya çalışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

2.TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME

2.1. Toplumsal Cinsiyet ve Cinsiyet Kavramları

Tüm kadınları temsil edecek bir kadın kategorisinden söz etmenin güçleştiği 1980’li yıllarda analitik bir kategori olarak “kadın” tanımından “toplumsal cinsiyet” kavramına yönelim olmuş ve feminist çalışmaların hemen her alanında makro ekonomik konuların analizi de dahil olmak üzere temel bir kategori olarak kullanılmaya başlanmıştır. Toplumsal cinsiyet kavramı kadın kavramı ile eş anlamlı olmayıp kadınlarla erkekleri ve bunların birbirine bağımlı ilişkisini kapsayan bir kavramdır.⁴⁰

Türkçe karşılığı “cins” olan İngilizce “gender” sözcüğü kadın çalışmaları alanında “toplumsal cinsiyet” kavramı ile birlikte kullanılmaktadır. Yunanca “genos” kökünden türetilen “gender” sözcüğü Latince, Çağdaş ve Orta Fransızca, Orta İngilizce’de ırk, tür, doğum anlamlarında kullanılarak anlam genişlemesi olmuştur.⁴¹

Bu kavramın özü, bugün itibarıyla kadın ve erkek arasında sosyal veya kültürel olarak yapılandırılmış, tanımlanmış olan ve cinsiyetlerden birine yüklenen kimliklere, statülere, rol ve sorumluluklara dayanan ilişkiyi tanımlamaktadır. Toplumsal cinsiyet kavramı kadın ve erkeği biyolojik cinsiyetinin dışında, üstlenilen görevler ve sorumluluklar çerçevesinde oluşan rollere bağlı olarak gelişen toplumsal ilişkiler bütünü içinde değerlendirmektedir. Kadını ve erkeği kapsayan bütüncül bir kavram olduğu için toplumsal cinsiyet olarak ifade edilmektedir.

Toplumsal cinsiyet kavramı kadın çalışmaları alanında yaygın olarak kullanılıyor olmakla birlikte tüm alanlarda kullanılan bir kavram değildir. Bu nedenle toplumsal cinsiyet kavramı aydınlatıcı olabildiği gibi anlamayı güçleştiren bir etkiye de sahiptir. Bu çalışma esnasında görülmüştür ki toplumsal cinsiyet kavramı kadın çalışmaları alanı dışındaki alanlara yabancı bir kavramdır. Bu nedenle bu kavramın en doğru şekilde anlaşılmasını ve anlatılmasını mümkün kılmak için bu kavrama

⁴⁰ Gülsen Ülker, agk., ss. 11-12.

⁴¹ *Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary.*

ilişkin yapılmış açıklamalara (tanımlamalara) burada yer vermekte yarar görülmektedir.

“ Toplumsal cinsiyetin; sınıf, etnik köken, ırk ve meslek gibi merkezi bir toplumsal analiz değeri olarak kabul edilmeye başlanmasının önemini vurgulayan Yeatman, aile hayatı, aile ekonomisi, kişisel yaşam alanlarının toplumsal tarihinin, feministlerin gündemine gelmesi ile toplumsal cinsiyet kavramı arasında karşılıklı bir ilinti kurmaktadır. Biyolojik cinsiyet ayrımının ötesinde toplumsal bir yapı olarak toplumsal cinsiyetin, erkek ve kadınların varsayılan toplumsal rollerine bağlı olarak emeğin cinsiyetçi bölümlenmesini açıklamayı ve yine toplumsal cinsiyet kavramı ile ilintili olarak, kadınların varoluşunu “doğası” ile ilişkilendiren erkek merkezli toplumbilim eğiliminin aşılmasında çok önemli katkısı bulunmaktadır”⁴²

Toplumsal cinsiyet kavramına ilişkin olarak yapılan açıklamalara bakıldığında; kadınlarla erkekler arasında sosyal ve kültürel olarak yapılandırılan roller ve sorumluluklar çerçevesindeki ilişki olarak veya kadınlarla erkeklerin toplumda üstlenmiş oldukları işlerin, yerine getirdikleri rollerin doğal ve kendiliğinden bir işbölümünün sonuçları olmaktan çok, kültürel olarak belirlenmiş olmakla birlikte zaman içinde değişebilir roller ve sorumluluklar olarak tanımlandığını görmek mümkündür.

“Toplumsal cinsiyet kavramı kadın ve erkekler arasındaki ilişkiler ve rol dağılımının biyolojik farklılıklar tarafından değil, siyasi, sosyal ve ekonomik yapılanmalar tarafından belirlendiğini ifade eder. Diğer bir deyişle, kadın ve erkek arasındaki biyolojik farklılık dışında onlara atfedilen tüm farklılıkların ve onların yükledikleri tüm rollerin ve ilişkilerin sosyal olarak yapılandırılmış olduğunu ifade eder. Dolayısıyla bu rollerin ve ilişkilerin değiştirilebilir ve eşitlikçi bir biçimde yeniden yapılandırılabilir olmasını öngörür. Toplumsal cinsiyet bakış açısı biyolojik olanla sosyal ve kültürel olan arasındaki farkı anlamak ve dönüştürülebilir olanı (sosyal kültürel yapılanmalar) dönüştürmek için çaba harcamak olarak tanımlanabilir.”⁴³

Toplumsal cinsiyet kavramına ilişkin yapılan tanımlarda dikkati çeken ortak özelliklerden biri oluşan ilişkilerin tarihsel bir süreçte değişebileceğinin ve eşitlikçi bir yapı çerçevesinde yeniden oluşturulabileceğinin belirtilmesidir. Bu da olumsuzlukları etkileyen geleneksel yapının değişebileceğini izah etmektedir.

⁴²Anna Yeatman, “Women Domestic Life and Sociology” *Feminist Challenges-Social and Political Theory*, Ed. Carole Pateman, and Elizabeth Gross, The Northeastern University press, Boston, 1986’den aktaran Gülsen Ülker, agk, s.12.

⁴³ Gender Concept In Development Planning, INSTRAW, 1996’den aktaran KSSGM, *Toplumsal Cinsiyet*, s.2.

“Toplumsal cinsiyet kavramı kadın, erkek ve farklı kadın grupları arasındaki farkı ortaya koymanın ötesinde cinsiyet ilişkilerinin evrensel özelliği olan eşitsiz yapılanmaya da dikkat çekmektedir. Cinsiyet kavramı doğal ve değişmez olanı ifade ederken, toplumsal cinsiyet kavramı tarihsel-toplumsal süreç içinde oluşan, dinamik ve değişebilir ilişki örüntülerini içerir.”⁴⁴

Toplumsal cinsiyet kavramına dair yapılan aşağıdaki tanımda ise bireylerin beklenti biçimini kuran ve günlük hayatın işleyişini düzenleyen çok kapsamlı bir toplumsal kurum olarak tanımlanmaktadır

“Toplumsal cinsiyet, biyolojik olarak verili olduğu farz edilen “cinsiyet”in tersine toplumsal olarak kurulanı göstermek amacıyla kullanıldığı gibi biyolojik cinsiyetin, beden yapısının kendisinin toplumsal anlamlandırma ve yeniden tanımlamanın konusu olduğundan hareketle, bir ayırım yapılmadan da kullanılmaktadır. Toplumsal cinsiyet ekonomi, ideoloji aile ve politika gibi başlıca toplumsal kurumların parçası haline gelmiş bireylerin beklenti biçimlerini kuran günlük hayatın işleyişini düzenleyen çok kapsamlı bir toplumsal kurum ve aynı zamanda kendi başına bir varlık olarak tanımlanmaktadır.”⁴⁵

Yapılan bu tanımlar çerçevesinde kavramın ifade ettiği ilişkiler ağının değişebilirliğine dolayısıyla kavramın içeriğinin farklılaşmasına vurgu yapıldığı görülmektedir.

Cinsiyet kavramı ilk olarak duyulduğunda ya da düşünüldüğünde akla doğal olarak biyolojik cinsiyet gelmektedir. Biyolojik cinsiyet kadın ve erkek olarak belirlenmiştir ve tüm dünyada aynı olup değişiklik göstermemektedir. Biyolojik cinsiyetin yanı sıra toplumsal cinsiyet kavramını tanımlarken biyolojik cinsiyetten biraz uzaklaşmak gerekir. Toplumsal cinsiyet, kişinin, kadın ya da erkek olarak kendi başına düşünen, karar veren, hayata ilişkin problemleri çözeabilen, tepki verebilen ve herhangi bir olay karşısında kendi tavrını ortaya koyabilen bir birey olabilme sürecini anlatır. Bu süreçte bireyin davranış biçimini edinilen kültür etkilemektedir.

Bir toplumda yaşayan kadın ve erkeklerin üstlenmiş oldukları roller zamana, mekana ve edinilen kültüre bağlı olarak değişiklikler gösterir. Burada kültürü tanımlamak gerekirse kültür, yaşanarak öğrenilen ya da öğretilen, kişilerin davranış biçimini etkileyen tüm sosyal değerlere ilişkin her şey veya kadın ve erkek olarak bir

⁴⁴ Yakın Ertürk, “Alternatif Kalkınma Stratejileri: Toplumsal Cinsiyet Kadın ve Eşitlik” *ODTÜ Gelişim Dergisi*, 1996, s.342.

⁴⁵ Deniz Kandiyoti, “Çağdaş Feminist Çalışmalar ve Ortadoğu Araştırmaları” *Farklı Feminizmler Açısından Kadın Araştırmalarında Yöntem*, Yay. Haz. Serpil Çakır, Necla Akgökçe, Sel Yayıncılık İstanbul, 1996’dan aktaran Gülsen Ülker, agk., s.11.

olay karşısında takınılan tavır olarak tanımlanabilir. Geliştirilen tavır kesinlikle ait olunan ulusal ve kültürel kimliğe bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

Toplumlar ve kültürler arası toplumsal cinsiyet farklılıkları bulunmakta hatta aynı toplum içinde bölgeden bölgeye birbirlerinden oldukça farklılaşmış toplumsal cinsiyet rolleri ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla toplumsal cinsiyet kavramı durağan bir kavram olmayıp, dinamik bir kavram olma özelliği taşımaktadır. Kadınların ve erkeklerin toplumda üstlenmiş oldukları işlerin ve yerine getirdikleri rollerin, doğal ve kendiliğinden bir işbölümünün sonuçları olmaktan çok, kültürel olarak belirlenmiş ve zaman içinde değişebilir olması toplumsal cinsiyetin toplumsallaşma sürecini anlatır. Bu da toplumsal cinsiyete bir dinamiklik katmaktadır. Toplumsal cinsiyetin gelişimi ve değişimindeki etkenler en uç başlıklar olarak şu şekilde belirtilmektedir.

-Aile- Okul- Medya

-Toplumsal İşbölümü

-İktidar İlişkilerinin Düzenlenme Biçimleri

-Kaynakların Dağılımı

- Din

Tüm bu etkenlere bağlı olarak toplumsal cinsiyet kimliklerinin oluşumu ve rollerin belirlenmesi dinamik olarak gelişip değişmektedir.⁴⁶

Toplumsal cinsiyet kavramı açısından bakıldığında, elde edilen bilgi ve belgelere dayalı olarak kadınların daha dezavantajlı bir durumda oldukları açıkça görülmekle birlikte, erkeklerin de toplumsal cinsiyet kavramı bakımından kendilerine özgü sorunlarının bulunduğu hususu göz ardı edilmemelidir.

2.1.1. Toplumsal cinsiyet rolleri ve ilişkileri

Toplumsal cinsiyet rolleri, toplumsal kimliğin ve aidiyetin ayrılmaz bir parçasıdır, bu roller kişinin kendisi veya bir başkası hakkındaki beklentilerini, neleri yapıp neleri yapmaması gerektiğini, yapılması gerekenlerin hangi kaynakları kullanarak nerede ve ne zaman yapılacağını belirler. Önceden oluşturulan ve önceden

⁴⁶ Akın Atauz ve dğr., *Toplumsal Cinsiyet Eğitimi El Kitabı*, Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesi, KSSGM, 1999, ss. 1-10

onaylanan toplumsal cinsiyet rolleri kişinin toplumda kabul görmesini sağlar ve aidiyet duygusunu pekiştirir.⁴⁷

Bu roller, gelir düzeyi, sağlık durumu, etnik ve dinsel kimlik, siyasi konum gibi etkenlere bağlı olarak değişiklikler arz ettiğinden aynı cinsiyet içinde dahi farklılaşmaya neden olabilmektedir. Bu da toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümünü etkilemektedir.

2.1.2. Toplumsal cinsiyete dayalı işbölümü

Toplumların kültürel ve tarihi birikimleri doğrultusunda kadınlar ve erkekler için farklı rolleri, sorumlulukları ve aktiviteleri uygun görmeleri haline cinsiyete dayalı iş bölümü denilmektedir. Bu iş bölümü cinsiyetler arası karşılıklı bağımlılık ve işbirliğinin göstergesidir. Toplumsal cinsiyete dayalı işbölümünün bir yönü erkeklerin yaptıkları işlerin daha prestijli sayılması ve daha fazla gelir getirmesi, kadınların yaptıkları işlerin ise daha çok **ev içi emeğe** dayanan ve ücreti düşük işler olmasıdır. Bir yönü de işlerin “erkek işi” ve “kadın işi” olarak belirlenmesidir.

“... toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümü, basitçe kadınlar ve erkeklerin toplumsallaşma süreci içinde yerine getirdikleri farklı işlevlerin bir bütünü gibi algılanamaz. Tersine toplumsal cinsiyete dayalı iş bölümü toplumsal cinsiyet ilişkilerinin nasıl belirlenmekte olduğunun gözlemlenebileceği, bu ilişki içinde iktidar ve otorite alanlarının kurgulanma ve işleyiş biçimlerinin ortaya çıktığı özgün bir toplumsal pratiğe işaret eder.”⁴⁸

Kadınlar ve erkekler farklı toplumsal cinsiyet rollerini yerine getirdikleri için bu rollere bağlı olarak da farklı ihtiyaçlara sahip bulunmaktadırlar. Bu ihtiyaçlar, pratik toplumsal cinsiyet ihtiyaçları, stratejik toplumsal cinsiyet ihtiyaçları olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Pratik toplumsal cinsiyet ihtiyaçları; kadınların içinde buldukları koşullarla, iş yükleri ve sorumluluklarıyla ilişkili ihtiyaçlar olup, temiz ve kolay erişilebilir su kaynaklarına sahip olmak, sağlıklı koşullarda yemek pişirmek için gerekli alet edevatın bulunması, çocukların tedavisi ve sağlık kontrolleri için sağlık ocakları, bakımları ve eğitimleri için anaokullarının bulunması gibi gündelik hayatın idame ettirilmesinde gerekli ivedi ihtiyaçlar olarak sıralanmaktadır.

⁴⁷ A.k., ss. 2-3.

⁴⁸ A.k., s.4.

Stratejik toplumsal cinsiyet ihtiyaçları ise; kadınların toplumda erkeklere oranla buldukları ikincil konumlarına ilişkin analizden kaynaklanan ve kadınların toplumsal konumlarında değişmeyi gerekli kılan ihtiyaçlardır. Karar verme süreçlerine eşit erişim olanağı, emek, toprak mülkiyeti, eğitim gibi alanlardaki kurumsallaşmış ayrımcılığın ortadan kaldırılması gibi ihtiyaçlar stratejik ihtiyaçlar arasında sayılmaktadır.⁴⁹

İnsan hakları çerçevesinde de kadın ve erkekler aynı haklara sahip olarak görünseler de dünya genelinde pek çok durumda kadınlar erkeklerle eşit haklara sahip değildir. Dünyada tespit edilen tüm bu eşitsizliklerin giderilebilmesi için toplumsal cinsiyet ilişkilerindeki eşitsizliklere ilişkin gerekli duyarlılığın geliştirilmesi ve buna bağlı olarak bilinçli bir çaba gösterilerek toplumsal cinsiyet ihtiyaçlarının gerçekçi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Her türlü hizmetin üretilmesinde bu ihtiyaçların gözetilmesi hiç kuşkusuz toplumsal gelişmeye ivme kazandıracaktır. Bu nedenle Türkiye'nin tam anlamıyla değişim yaşadığı AB'ye uyum sürecinde toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm plan ve programlara dahil edilmesi ve kaynakların dağıtımının da bu perspektiften yapılmasına ilişkin gerekli stratejilerin oluşturularak kurulmakta olan sistemlere dahil edilmesi zorunluluktur. Diğer bir ifadeyle, plan ve program oluşturulmasında toplumsal cinsiyet ihtiyaçlarının gözetilmesi ve bu yolla kadınlar ve erkekler tarafından sağlanacak faydanın değerlendirilmesi ve sonucunda maksimum toplumsal fayda sağlanmasının hedeflenmesi kısıtlı kaynakların etkin ve adil dağıtımı açısından önemli bir husustur.

Kaynakların dağıtımında dezavantajlı konumda olanların ihtiyaçlarının gözetilmesinde adil davranmak ve gerçek ihtiyaçlar doğrultusunda paylaştırmak sorunların çözümünde temel noktadır. Ancak, adil davranabilmek için adaletsizliklerin ve sorunların tespit edilmesi ve bu çerçevede politika üretilmesi gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında kadınları olumsuz etkileyen ekonomik gelişmelerin bilinmesi anlamlı olacaktır.

Tüm bu belirlemelerin yanı sıra kadının kalkınmadaki rolü ve insan kaynakları açısından işgücüne ilişkin öneminin anlaşılabilir olarak kalkınma programlarında

⁴⁹ A.k., ss. 3-8

toplumsal cinsiyet bakış açısının dikkate alınması kalkınmanın sürekliliği açısından gerekli görülmektedir.

2.2. Kadın ve Kalkınma

Kadınlara yönelik kalkınma yaklaşımları tarih içerisinde değişiklik göstermekle birlikte, kadınların kalkınma sürecindeki konumuna ilk kez 1970’li yıllarda dikkat çekilmiş ve kalkınma projelerinin kadın ve erkeği farklı etkilediği Ester BOSEROP (Women’s Role in Economic Development) tarafından gündeme getirilmiştir.⁵⁰

Kadınların uluslararası düzeyde kalkınmadan dışlanmışlıklarının dünya gündemine taşınmasının temelinde, batı ülkelerinde gelişen kadın hareketi, Mexico City’de gerçekleştirilen Birinci Dünya Kadın Konferansı ve Dünya Kadın Konferanslarının halen geçerliliğini koruyan eşitlik, kalkınma ve barış hedefleri gibi etkenler yer almaktadır. Bu gelişmeler doğrultusunda kadın ve kalkınmaya ilişkin yeni stratejiler geliştirilmeye çalışılmıştır. Ancak geliştirilen stratejilerde, toplumsal cinsiyet farklılıklarının göz önüne alınmaması, kadınların iş yüklerinin daha fazla artması, erkeklerle kadınlar arasındaki toplumsal ve ekonomik farkın arasının daha da açılması, kadınlara yönelik eşitsizliklerin derinleşmesi gibi sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu nedenle kalkınmada cinsiyet farklılaşmasının öneminin anlaşılması için bu konunun toplumsal cinsiyet bakış açısı ile ele alınması gerekmektedir. Ancak bu şekilde sağlıklı sürdürülebilir kalkınma modelleri geliştirilebilmesi mümkün görülmektedir.

“... Toplumsal cinsiyet bakış açısı, kalkınmanın “nimetlerinin” nasıl dağıtıldığı konusunun yanı sıra, kalkınma sürecinin nasıl işlediğini sorgulama ve irdeleme olanağı da verir. Böyle bir irdeleme, kalkınmanın, başta kadınlar olmak üzere, toplumdaki diğer mağdur kesimler açısından doğurgularını (implications) saptamaya ve dolayısıyla, eşitlikçi gelişmeleri mümkün kılacak alternatif kalkınma stratejilerini geliştirmenin önünü açar. Bu özelliği ile, toplumsal cinsiyet, akademik olmanın ötesinde siyasi bir yaklaşımdır.”⁵¹

⁵⁰ A.k., ss.8-10.

⁵¹ Yakın Ertürk, agk., s.342.

2.2.1. Toplumsal cinsiyet ve kalkınma

Kalkınma yaklaşımlarından biri olan toplumsal cinsiyet ve kalkınma yaklaşımı, özünde kadın ve erkeği biyolojik cinsiyetten sıyrılmış bir birey olarak değerlendirmektedir. Bu çerçevede toplumsal cinsiyete duyarlı iş bölümünü analiz ederek bilinen modernleşme kuramına alternatif getirmekte ve kadınlarla erkeklerin yetenekleri ve kapasiteleri doğrultusunda yapılması gerekenleri saptamaya çalışmaktadır. Bu yaklaşım eşitlik ve insan haklarına saygı temeli üzerine geliştirilmiş bir yaklaşım olup, pratik ve stratejik toplumsal cinsiyet ihtiyaçlarının karşılanmasını öngörmektedir.⁵² Bu nedenle farklı kültürlere özgü toplumsal eşitsizlik ve iş bölümünü anlamaya çalışan bütüncül bir yaklaşımdır.

Bugün kadın ve kalkınma konusu; kadının daha üretken olması, emeğini daha etkin kullanması olarak değil, kadının güçlenmesi, kadının üretim sürecindeki rolü ve işgücüne katılımı ve modern kurumlara ulaşabilme (yayım, eğitim, kredi, sağlık ve sosyal hizmetler vb.) yolları ve kendi emeği ve gündelik yaşam üzerindeki denetim gücünü artırabilmesi, erkeklerle eşit biçimde kalkınma sürecine katılabildiği biçiminde algılanmakta ve kabul edilmektedir. Bu nedenle kalkınmada cinsiyet farklılaşmalarına ilişkin olumsuzlukların giderilmesi, tüm plan ve programlarda toplumsal cinsiyet duyarlılığı oluşturulmasını gerekli kılmaktadır.

Burada özetle belirtilmesi gereken husus, kalkınma yaklaşımlarının kişiler üzerindeki farklı etkilerinin olduğu ve bu etkilerin dikkate alınarak eşitlikçi bir yapı sergilemesi gereğidir. Bu durum mevcut toplumsal cinsiyet yapılarının göz önünde bulundurulmasını zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan kalkınma programlarının yansıması olan bütçelerin de bu anlayış çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve politikaların bu temel üzerine inşa edilmesi sorunların çözümünde temel araç olarak değerlendirilmektedir. Toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile oluşturulan program ve bütçelerle toplumsal refahın artması ve kaynakların adil dağılımı sağlanabilecektir.

Ancak dünyadaki ekonomik gelişmelere bağlı olarak yaşanan küreselleşme ve uygulanan yapısal uyum programları kamu harcamalarına ayrılan sınırlı kaynakların daha da sınırlı olmasına yol açmakta, bu da zaten dezavantajlı konumda bulunan

⁵² Akın Atauz v.dğr., agk., s.9.

kadınların durumunu olumsuz etkilemektedir. Küreselleşmenin kadınlar üzerindeki olumsuz etkilerinin bir kısmına burada yer verilecektir. Çünkü bu olumsuzluklar toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin önemini ve gereğini belirgin bir şekilde ortaya koymaktadır.

2.3. Küreselleşmenin Kadın Üzerindeki Etkileri

1970'li yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaşanan ekonomik sorunları çözebilmek üzere geliştirilen yeni liberalizm yaklaşımı; piyasanın en etkin mekanizma olduğunu, bu nedenle toplumsal ve siyasal ilişkilerin, piyasanın, yeni ekonomik ilişkilerin içinde yeniden tanımlanmasını öngörmektedir.

Bu dönemde ekonomik krizin olumsuz etkisi ve ödemeler dengesindeki güçlükler nedeniyle pek çok ülkede sistemde kalabilmeleri için yapısal uyum politikaları uygulanmıştır. Bu politikalar krizden çıkmak isteyen ülkeler tarafından 1980'li yıllarda yoğun olarak uygulanmış ve sonuçları 1980'li yılların sonunda ortaya çıkmıştır.

Krizden çıkmak isteyen ülkeler tarafından yoğun olarak uygulanan yapısal uyum politikalarının genellenebilir temel özellikleri ise;

- İhracata dayalı strateji, ihracata yönelik sanayileşme,
- Ülke içi pazarların dünya pazarları ile bütünleşmelerini sağlayacak düzenlemeler,
- Kamu harcamalarının kısılması,
- Devletin küçülmesi, kamu alanlarından çekilmesi,
- Özelleştirme,
- Piyasaların etkin işlemlerini önleyen sınırlamaların kaldırılması,
- Ülke içi talebin kısılması,
- Rekabet edebilmek için emek maliyetlerinin düşürülmesi, örgütlenme gücünün zayıflatılması, olarak sıralanmaktadır.

Yapısal uyum politikalarının uygulanması ile birlikte yatırıma yönelik kamu sektörü harcamalarının bütçedeki payı düşmekte buna karşılık borç ödemelerinin payı artmaktadır. Devletler dış borç ve faizler nedeniyle yatırımlara yeterli kaynak ayıramadığından kararlı bir büyüme sağlanamamaktadır. Büyümenin yetersizliği de

üretim azalması, yüksek işsizlik, gelir azalması, gibi sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Bu sonuçlar kapsamında eğitime ve sağlığa ayrılan kaynaklar azalmakta ve bu durum aşağıda vurgulanacağı üzere başta kadınlar olmak üzere toplumun zayıf kesimleri üzerinde etkili olmaktadır.⁵³

Bu sürece paralel olarak yaşanan küreselleşme ile birlikte, yeni teknolojilerin kullanılması, buna bağlı olarak gelişen örgütsel yeniden yapılanmalar, üretimin uluslararası hale getirilmesi, işletme ölçeğinin yeniden biçimlenmesi, küçük üretim birimlerinin yaygınlaşması, kitlesel üretimden esnek üretime geçiş, yeni bir uluslar arası iş bölümü mal ve hizmetlerin ticaretinde serbestliğin artması, sermayenin sınır ötesi hareketliliği emek yoğun üretimin gelişmekte olan ülkelere kayması, gibi olgular yaygınlaşmıştır.

Kaynakların en üretken oldukları yerlerde kullanılmasını mümkün kılan küreselleşme sonuçları itibariyle değerlendirildiğinde; ülke ekonomilerinin yeniden yapılanması, üretim yapılarının esnekleşmesi, değişik çalışma biçimlerinin ortaya çıkması gibi ülke grupları açısından benzer sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Ulusal ekonomilerin, küreselleşmeye bağlı gelişmelerden yarar sağlayabilmesi için öncelikle dünya ekonomisinin değişen koşullarına kendilerini uyarlamaları gerekmektedir. Bu çerçevede işgücü ve kaynakların sektörler arasındaki akışını kolaylaştırmak ve buna bağlı oluşacak uyum maliyetlerinin karşılanması zorunluluğu toplumsal cinsiyeti etkileyen süreç olarak görülmektedir. Bu etki süreci, işgücünün yeniden dağılımının üretkenliği artıran etkileri, ekonomide uyumun artan maliyetleri, insan kaynaklarına yatırım, olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır.⁵⁴

2.3.1. İşgücünün yeniden dağılımı

Çalışma hayatına küresel düzeyde ve kadınlar açısından bakıldığında kadınların işgücü piyasalarında giderek daha fazla yer aldıkları görülmektedir.

⁵³ Yıldız Ecevit, "Küreselleşme, Yapısal Uyum ve Kadın Emeğinin Kullanımında Değişmeler", *Küresel Pazar Açısından Kadın Emeği ve İstihdamdaki Değişmeler Türkiye Örneği*, Der. Ferhunde Özbay, KSSGM ve İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, İstanbul, 1998, ss. 31-73.

⁵⁴ United Nations. 1999 World Survey On The Role Of Women In Development, New York , 1999.

Kadınların tarım ve hane içi üretimden ücretli ekonomiye geçişleri istihdama katılım oranını artıran bir etki oluşturmuştur. Bu kapsamda yaşanan diğer bir gelişme de gelişmiş ülkelerde istihdam ve çıktının, imalattan hizmetler sektörüne, gelişmekte olan ülkeler de ise tarımdan imalat ve hizmetler sektörüne kayması olarak gerçekleşmiştir. Ancak buradaki sorun, işin kalitesi, koşulları ve ücreti itibarıyla erkek ve kadın işlerinde eşitsizlikler bulunmasıdır. Kadınlar giderek daha fazla oranda istihdamda yer almalarına karşın istihdam edildikleri alanlar ve toplumsal konumlarında belirgin bir iyileşme görülmemektedir. İyi eğitim almış kadınlar üst düzey yöneticiliğe ve mesleklerinde en üst düzeye gelme fırsatını yakalıyor olmakla birlikte genellenebilecek bir durum değildir.⁵⁵

Küreselleşmeyle birlikte yaşanan gelişmelerden biri de uluslararası işgücü piyasalarında rekabet edebilmek için işgücü maliyetlerinin düşürülmesi olup, bunun sonucunda da düzenli tam zamanlı ücretli istihdamın yerini, dışarı iş verme, sözleşmeli, geçici istihdam, kısmi zamanlı iş ve ev işi gibi standart iş hukuku tarafından korunmayan istihdam biçimlerinin olmasıdır. İşgücü maliyetlerinin düşürülmesi kapsamında kadın işgücü tercih edilmektedir. Çünkü kadınların erkeklere kıyasla daha düşük ücretlerle ve elverişsiz çalışma koşullarıyla istihdam edilebilmeleri tercih edilen işgücü kaynağı olmaları sonucunu doğurmaktadır.

İşgücü piyasasındaki gelişmelerden kadınların olumsuz etkilenmelerinin temel nedeni olarak ise yeterli eğitim almamaları ve piyasanın ihtiyaç duyduğu mesleki bilgi ve tecrübeye sahip olmamaları gösterilebilir. Bu nedenle kadınların bu alandaki ihtiyaçlarına yönelik politikaların geliştirilmesi toplumsal cinsiyet duyarlılığının gereklerindedir.

2.3.2. Uyum maliyetleri

Maliyet artışlarındaki baskıyla birlikte piyasalardaki belirsizliğe bağlı olarak firmaların eğilimi çekirdek işgücünü azaltmak ve ekonomik krizlerde işgücünü muhafaza etmenin maliyetlerinden kaçınmak için de düzensiz çalışma biçimlerine yönelmek olarak gerçekleşmektedir. Çalışanların ekonomik krizlerden,

⁵⁵ United Nations, agk.,

durgunluklardan etkilenmesi, iş ve gelir kaybına uğraması olarak gerçekleşen uyum maliyetlerinin çalışanlar tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir.⁵⁶

Yukarıda da belirtildiği üzere dünya piyasalarının kamu harcamaları üzerindeki etkisi sonucunda devletin vergi geliri elde etme imkanının azalması ve buna bağlı olarak istihdam yaratılması ile ücretleri artırma imkanları olumsuz etkilenmektedir. Sosyal korumaya duyulan ihtiyacın artmasına karşın, devletin küresel ekonomik güçler karşısında çalışanları koruyucu önlemler almasını zorlaşmaktadır. Bunların doğal sonucu olarak da devletler barınma, beslenme, eğitim, sağlık için sosyal harcamaları kısmak zorunda kalmaktadır.

Bu gelişmelerden kadınlar erkeklerden daha fazla etkilenmekte ve istihdama katılımları düzensiz olduğu için ekonomik krizlerde daha çok zarar görmektedirler. Yapısal uyum politikaları ve kadınların harcadığı ev içi emek arasında sıkı bir ilişkinin olduğu ve kadınların ücretsiz emeklerinin hanelerin yeniden üretimi açısından hayati önem taşıdığı yaygın olarak kabul edilen bir görüştür. Özellikle aile üyelerinin sayısının yüksek, buna karşılık hanede çalışan üye sayısının düşük olduğu durumlarda gıda ve diğer tüketim mallarının fiyatlarının yükselişi, istihdam olanaklarının azalışı, kamu sektöründeki daralmalar ailelerin gelir seviyesini düşürürken geçim yükünü artırmaktadır. Hanelerin gelir seviyelerinde düşüşün yol açtığı kayıpların telafisinde kadının aile içindeki emeğinin önemi artmaktadır.⁵⁷ Bu nedenle kadınların istihdama katılımları, aile içinde ev işleri ve çocuk bakımındaki yüklerini azaltmamakta, tersine kriz dönemlerinde artırmaktadır. Bu durum ve işgücü piyasasındaki marjinal pozisyonları karşılıklı birbirini destekleyerek kadının bağımlılıktan kurtulmasına izin vermemektedir.

Hal böyle olmakla birlikte yoksul haneler ekonomik krizin olumsuz etkileriyle baş etmek için uğraşırken kadınların haneye sağladığı ekonomik katkının önemsenmemesi önemli bir sorun alanı olarak görülmektedir.

“.. çünkü kadınlar azalan hane geliri ile ailenin ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadırlar. Hane içinde daha çok çalışarak, hane dışında enformel sektörde gelir getirici işler yaparak bu uyumun maliyetini üstlenmişlerdir. Kadının hane içindeki görünmeyen emeği hesaba katılmadığı sürece uyumun gerçek maliyeti hesaplanamaz.”⁵⁸

⁵⁶ United Nations, agk.

⁵⁷ Yıldız Ecevit, agk., ss. 67-68.

⁵⁸ United Nations, agk.

2.3.3. İnsan Yetenekleri;

Küreselleşmenin yarattığı sorunlara ilişkin olarak çözüm önlemlerinin başında, yeni istihdam biçimlerinin toplumların huzur ve refahlarını olumsuz olarak etkilemesini önlemek için gerekli çalışmaların yapılması gelmektedir. Bu kapsamda eğitimin küreselleşmeyi yenebilecek niteliklere haiz insan tipini yetiştirmesi zorunluluktur. Bireylerin güçlü ve donanımlı olmasının yanında bilgiyi kullanmayı bilmesi gerekmektedir.

“Bir ekonominin uyum maliyetlerini nasıl karşıladığı maliyetlerin toplumdaki değişik gruplar arsında nasıl dağıldığını da belirlemektedir. Bu durum sosyal adalet ve refahın konusu olsa da bir toplumun insan kaynaklarını yeniden yaratma kapasitesiyle de yakından ilgilidir

Uyum maliyetleri ekonomik yoksunluklara yol açmaktadır. Bu da bireyleri geleceğe ilişkin ümit ve beklentilerini büyük ölçüde olumsuz etkilemektedir. Ekonomik yoksunluk sonucu bir çocuğun okula gidememesi onun için çok olumsuzdur aynı yaş grubundaki çok sayıda çocuğun okula gidememesi bir ülke açısından insan kaynaklarına yatırım yapılmaması demektir. Etkileri uzun vadede ortaya çıkan bu durum, bir ülkenin ekonomik büyüme potansiyeline engel olunması anlamına gelir. Uzun süreli işsizlik de insan kaynaklarının heba edilmesi, bireyin ruhsal ve fiziki sağlığının zarar görmesi demektir. Bu nedenle uyum maliyetlerinin nasıl dağıtıldığı çok önemlidir. Ekonomik yoksunluğun kadınlar ve kız çocukları açısından çok daha vahim sonuçları olduğu açıktır”⁵⁹

Genel olarak özetlemek gerekirse; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde işgücü piyasasının esnekleştirilmesi hedefi çerçevesinde özel ve kamu kesimi işletmelerinde giderek daha fazla geçici, kısmi zamanlı, sözleşmeli ve taşeron firma aracılığı ile işçi kullanımı tercih edilmektedir. Bunun sonucunda fason iş ve eve iş verme olguları yaygınlaşmış ve enformel sektör hızla büyümüştür. Bu durum en çok yeterli eğitime, bilgi ve tecrübeye sahip olmayan kadınların istihdamını etkilemiş ve onların düşük ücret, olumsuz koşullar ve sosyal güvenceden yoksun durumda istihdamlarını ortaya çıkarmıştır.

Diğer taraftan yapısal uyum programlarının zorunlu kıldığı uygulamaların geniş toplum kesimlerini olumsuz etkilediği ve işsizliği artırdığı, yaşam standartlarını düşürdüğü ve bu programların uygulandığı ülkelerin ortak sorunu olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak yapısal uyum programlarının getirdiği olumsuzluklardan kadınların daha fazla etkilendiği görülmektedir. Azalan hane geliri karşısında yeni çözümler üretmek zorunda kalmalarına ve ev içinde daha fazla emek harcamalarına rağmen

⁵⁹ United Nations, agk.

hane içinde harcadıkları emek ekonomik değerlendirmelerde hesaba katılmamaktadır. Oysa ki yapısal uyum programları kapsamında, devletin sosyal harcamalara daha az kaynak ayırması sonucunda çocuk, hasta, yaşlı bakım hizmetleri kadınların üstlendiği hizmetler olarak gerçekleşmektedir. Bu nedenle yapısal uyum programlarının bedelini ağırlıklı olarak kadınlar ödemek durumunda kalmakla birlikte yoksulluğun da kadınlaştığı belirtilmektedir.⁶⁰

Tüm bu gelişmeler ve olumsuzluklar toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin önemini artırmaktadır. Yeni liberal ekonomik politikalar ve küreselleşmenin yukarıda vurgulandığı üzere kadınlar üzerindeki olumsuz etkilerinin giderilmesi için makro ekonomik plan ve programların toplumsal cinsiyet bakış açısıyla değerlendirilmesi ve eşitsizlikleri giderici önlemleri içermesi gerekli bulunmaktadır. Ancak bu değerlendirmelerin sağlıklı olabilmesi için daha çok kadının karar verme noktasında yer almasının yanında bu konuda politika üretilebilecek verilerin de edinilmesi gerekli görülmektedir. Diğer taraftan kadınların karar alma noktasında yer almasını engelleyen yasal, kurumsal ve kültürel engellerin kaldırılması da sosyal yasa ve politikaların hedefi olmalıdır.

2.4. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Analizi

2.4.1. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe nedir?

Bütçe devletin ekonomik politika araçlarının en önemlisi olup, ülkenin değerlerini yansıtır; kime ve kimin işine değer verildiği, kimin ödüllendirildiği bunun yanında kime, neye ve kimin işine değer verilmediği hususları bütçelerde yansımaları bulmaktadır. Bütçeler, aynı zamanda yerel seviyede veya ulusal seviyede vatandaşların mallara, kaynaklara ve hizmetlere erişimini belirleyen araçlardır.

Diğer taraftan bütçe, sadece teknik bir detay değil ayrıca çok önemli bir politik ifade olup hükümetlerin sosyal ve ekonomik önceliklerinin bir yansımaları oluşturur. Siyaseti şekillendirir, öncelikleri saptar ve yurttaşların sosyal ekonomik

⁶⁰ Türkiye'deki çalışma hayatıyla ilgili bilgi vermesi açısından Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) verileri bu çalışmanın ekinde yer almaktadır. EK:4

ihtiyaçlarını karşılayacak yolları gösterir. Hükümetin spesifik hedefler ve politikalara ilişkin taahhüdünün parayla ilgili somut göstergesidir.

Bütçe şekillendirilmesi ve uygulama sonuçları genellikle ayrıcalık doğuran bir işlemdir. Vatandaşların çoğunu özellikle kadınları açığa bırakmaktadır. Oysa kadınlar daha önceki bölümlerde vurgulandığı gibi fakirler arasında olmakla birlikte ekonomik tartışmaların da dışında yer almaktadırlar. Bütçeler herkesin ihtiyaçlarının eşit olarak karşılanacağı varsayımıyla tarafsız (nötr) bir şekilde ele alınmaktadır. Buna bağlı olarak bütçeler gelir ve giderlerin toplamları ile bütçe fazlası veya açığı gibi finansal toplamlar açısından gösterilir ve bu yönüyle cinsiyet yansız politika aracı olarak görülmektedir. Çünkü bütçelerde kadınlar ve erkekler için herhangi bir husus yer almamaktadır. Eşit olmayan toplumsal cinsiyet ilişkilerinin kadınların ve erkeklerin yaşamları üzerine gerçek etkileri ile politikaların farklı etkilerini dikkate almamaktadır. Bu cinsiyet yansız görünüm cinsiyet körlüğü (görmezliği) ile tanımlanmaktadır. Bu nedenle cins körlüğü (görmezliği) eşitsizliği sürekli kılmaktadır.

Bütçeleri toplumsal cinsiyet perspektifinden değerlendirenler, ulusal bütçelerin genel belirlenmiş şekli itibariyle farklıyı, sosyal rolleri, kadın ve erkeklerin sorumluluk ve kapasitelerini yok saydığı eleştirisini getirmektedir. Bu farklılıklar genellikle kadınları ekonomik ve sosyal anlamda toplumdaki erkeklerle eşit olmayan bir pozisyonda bırakacak şekilde düzenlenmektedir.⁶¹

Bütçeler ve kaynak tahsisleri eylem önceliğini belirler, eğer bütçeler yoksullar ve kadınların ihtiyaçları ve taleplerini karşılayamazsa; bütçede yer alan kaynaklarca, kadınların ödenmeyen emeği için yeterli hizmetin sağlanamayacağı, ekonomide kadınlar için fırsat eşitliğinin geliştirilmesi gibi toplumsal cinsiyete dayalı programlara yeterince kaynak aktarılamayacağı anlamına gelir. Oysa toplumsal cinsiyete duyarlı bir bütçe; kadınların ihtiyaçları ve çıkarlarının dahil olup olmadığını

⁶¹ Diane Elson, "Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care", *Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures*, London, Commonwealth Secretariat, 1997a, p.1'den aktaran Debbie Budlender, at al., *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*, The Commonwealth Secretariat 1998, p.6.

sorgular. Toplumdaki kadın ve erkeklerin farklı ihtiyaçlarını, haklarını ve yükümlülüklerini tanıdığını gösterir.⁶²

‘Kadın bütçesi’ ya da ‘toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe’ kadınlar için ya da erkekler için ayrı bütçeler olmayıp bunlar, bütçenin, kadın ve erkeklerden oluşan farklı gruplar üzerindeki etkilerine göre, toplumun cinsiyetler arası ilişkileri temelinde devletin ana kaynak bütçesini bilinçli bir şekilde ihtiyaçlar doğrultusunda dağıtmak için yapılan girişimler olarak tanımlanmaktadır.⁶³

Konuya ilişkin olarak belirtilen hususlar toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin kalkınmanın nimetlerinden eşit pay alınması ve tüm dezavantajlı konumda olanların taleplerinin gözetilmesinin önemini vurgulamaktadır.

“... Bununla birlikte, ayırımı kaldırma ya da cinsiyet yansızlığını başarma hedefi bütçesel politikaların kadınlar ve erkekler üzerinde ve kadın ve erkeklerden oluşan farklı gruplar üzerinde önemli etkileri olabileceği gerçeği ile karıştırılmamalıdır. Bazen bu farklılıklar belirli politika hedeflerini başarmak için haklı çıkarılabilir bazen de sosyal ve ekonomik amaçlara zarar verebilir. Fakat, politikanın cinsiyet etkisini yok saymak cinsiyet yansızlığı oluşturmaktan çok cinsiyet görmezliğini tarif etmektedir. İyi bir politika hem politikanın etkilerini anlamayı hem de politikanın kadınların, erkeklerin, kız ve erkek çocukların bunun yanı sıra kadın, erkek ve çocuklardan oluşan farklı grupların ihtiyaçlarını karşılayan hedefleri başarmak için nasıl daha iyi tasarlanabilir anlayışını içerir.”⁶⁴

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, bir kadın bütçesi ya da kadınlar için ayrı bir bütçe anlamında değildir. Kadın ve erkeklerden oluşan gruplar üzerindeki etkisini tespit edebilmek için devlet bütçesinin bir analizidir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bir bütçe, devletin cinsiyetle ilgili vaatlerini alarak onları bütçesel vaatlere çevirmektedir.

Bu konuya ilişkin olarak AB belgelerinde yapılan tespitler aşağıda özetle verilmektedir.

Toplumsal cinsiyet bütçelendirmesi, mali yönetimin cinsiyetsiz bir alan olduğunu ileri süren geleneksel görüşe karşı duran ve en üst seviyedeki mali karar mekanizmalarına toplumsal cinsiyet eşitliği bakış açısını dahil eden ana politika aracı olarak değerlendirilmektedir. Cinsiyet ile ilgili politikalara ayrılan mali desteğin ne kadar farklılaştığını keşfetmek için uygulanan ve toplumsal cinsiyete göre yapılan

⁶² Simel Eşim, *Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin American and the Caribbean: A Tool For Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*, UNIFEM, February, 2000, pp.1-30.

⁶³ Debbie Budlender, at al., agk., pp. 1-28

⁶⁴ A.k., s..5.

bütçe ayırıştırma süreci olup, amaç hükümet düzeyindeki mali karar mekanizmalarının toplumsal cinsiyetle ilişkili olarak şeffaflaştırılmasıdır.⁶⁵

Diğer taraftan bütçelerin şeffaflığı iyi bir yönetim uygulaması olarak Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından önerilmektedir. Türkiye’de de yeni mali yönetim anlayışının temel prensiplerinden biri de bütçenin şeffaflığının sağlanmasıdır.

Son otuz yılın kadın hareketi gündeminde yer alan konu ve tartışmaların sonucunda makro ekonomik politikaların temel araçlarından sayılan “bütçe”nin kadın bakış açısıyla analizi ve cinsiyet farklarının dikkate alınması yönündeki kadın talebinin dillendirilmesine bağlı olarak pek çok ülkede bu konuda çalışmalar yürütülmektedir. Birçok ülkede toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarını yürütmekte olan kadın bütçesi inisiyatiflerinin, ulusal bütçeleri ve özellikle harcama kalemlerini analiz etmeleri sonucunda mali politikalardan hangi grupların fayda sağladığını ve bu politikaların kadınlara, yoksullara ve diğer dezavantajlı gruplara karşıt bir eğilim taşıyıp taşımadığını ortaya çıkarmak mümkün olabilmıştır.⁶⁶

Yine, 1995 yılından beri AB üyesi devletlerin bir kısmında toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ile ilgili önemli gelişmeler olmuştur. Ancak araçlar, demokratik süreçler, erişilen ülke ve kurumlar bazında esaslı gelişmeler olmadıkça toplumsal cinsiyet bütçelendirmesinin potansiyelinin tam olarak kullanılamayacağı, çünkü cinsiyet bazında ayırıştırılmış istatistikler, göstergeler gibi anahtar araçlara ulaşımın kısıtlı olmasının toplumsal cinsiyet bütçelendirmesinin tam potansiyele erişmesi önünde önemli bir engel teşkil ettiği belirtilmektedir. Örneğin toplumsal cinsiyet bütçelendirmesini amaçlayan projelerin vergi politikalarına etkisinin sınanması birey bazında cinsiyet ayırıştırması yapılmış istatistikler olmadığı için başarılı olamadığı vurgulanmaktadır.

Sürecin geliştirilmesi konusunda endişe duyulmaktadır. Bunun temel nedeni olarak, toplumsal cinsiyet bütçelendirmesi kadınların seslerinin ve ilgilerinin dahil olmasını gerektiriyor olmasına karşın, kadınlar karar mekanizmalarında hala yeterince temsil edilmemektedirler. Sürecin gelişmesi uzman sivil toplum gruplarının

⁶⁵ Avrupa Birliği, *Beijing + 10 Progress made within the European Union*, (ISBN 2-919876-62-7), 2005, pp. 82-83. (Bundan sonra Avrupa Birliği, *Beijing+10*, olarak geçecektir.)

⁶⁶ Gülsen Ülker, agk., ss.51-75.

ve STK'nın (Sivil Toplum Kuruluşları) konuya dahil olmasıyla mümkün görülmekle birlikte, bunun ancak aktif cesaretlendirme ve destekle etkili olabileceği belirtilmektedir. Asıl amaç, toplumsal cinsiyet bütçelendirmesinin daha fazla ülke ve mali kuruma erişmesidir. Bu ulusal hükümetler, AB, Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi küresel mali örgütleri de içermektedir.⁶⁷

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe çalışmalarını yürüten ülkelerde uygulamalar yerel duruma, ülkelerin ekonomik, siyasal ve sosyal yapısına göre farklılık göstermektedir. Cinsiyete duyarlı bütçe girişimlerini kimin başlattığına dayalı olarak yapılan tespitlerde üç şekilde gerçekleştiği görülmektedir. Bütçe analiz çalışmaları ya hükümet tarafından ya da gönüllü kadın kuruluşları, sivil toplum örgütleri veya bağımsız katılımcılar tarafından oluşturulan inisiyatifler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bazı durumlarda ise içinde kadın parlamenterlerin yer aldığı hükümet dışı inisiyatifler de oluşturulmuştur.⁶⁸ Güney Afrika Kadın Bütçesi deneyimi buna örnek olarak gösterilmektedir. Hükümet içindeki girişimler daha çok kaynakların daha etkin kullanılması üzerine odaklanma eğilimi göstermektedir.

Burada şimdiye kadar belirtilen hususlara dayanılarak toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelerin temel özellikler ve faydaları belirtilecektir.

2.4.2. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelerin temel özellikleri

-Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeler erkek ve kadınlar için ayrı bütçeler değildir,

-Ulusal ve yerel seviyedeki bütçelerin hazırlanmasının tüm safhalarında toplumsal cinsiyet bilincinin dahil edilmesi üzerine odaklanır,

-Devlet harcaması ve gelirini cinsiyet perspektifinden gözlemler,

-Toplumsal cinsiyet eşitliğini ve insani gelişimi sağlamak için kaynakların daha etkili kullanımını teşvik eder,

-Devlet harcamalarında bir artış oluşmasından ziyade, kaynak dağıtımında yeniden öncelik belirlenmesini vurgular. Buna bağlı olarak belli sektörlere tahsis

⁶⁷ Avrupa Birliği, *Beijing + 10*, pp. 82-83.

⁶⁸Dünyada bugüne kadar oluşturulan Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe İnisiyatifleri ve yaptıkları çalışmalar hakkında geniş bilgi için bkz Gülsen Ülker, agk., ss. 51-75.

edilen kaynaklardaki değişmelerden ziyade sektörler içindeki programların yeniden yönlendirilmesini (tekrar oryantasyonu) vurgular.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeler, hükümetlerin cinsiyetle bağlantılı taahhütlerini, Pekin Konferansı benzeri uluslararası platformların tavsiyeleri ve eylem planlarını uygulama ve sonrasında izleme yöntemlerinden de biridir. Cinsiyet yönünden tarafsız olarak düşünölen pek çok hükümet politikaları ve bütçeleri çok yakından incelendiğinde toplumsal cinsiyetle ilgili ciddi önyargıları ortaya koymaktadır. Cinsiyete duyarlı bütçe analizleri, hükümetlerin etkin politika uygulamalarına ve maliyetli önyargıların üstesinden gelmelerine de yardımcı olan bir araç olarak görölmektedir. Cinsiyet eşitsizliği ile sonuçlanan maliyetli ön yargılar düşük üretim, insanların kapasitelerinin daha az gelişmesi, gençlerin, erkeklerin ve kadınların daha az eğlenmesi, daha az sağlıklı olması anlamına geldiği yönünde değerlendirilmektedir.⁶⁹

Tüm bunların anlamı; bir hizmete ilişkin kaynak tahsis edilmeden önce daha proje kurgulaması safhasında o projenin hedef kitlesi olan kadın ve erkeklerin birbiriyle olan ilişkilerinin diğer bir ifadeyle toplumsal rol dağılımının iyi değerlendirilip, planlanan projenin uygulanması sonucunda kadını ve erkeği nasıl etkileyeceğinin ve sonucunda her iki cinse de sağlayacağı yararın önceden değerlendirilmesidir.

Ancak bu bakış açısının tüm plan ve programların hazırlanmasına yansıtılması sonucunda toplumsal faydanın maksimum düzeyde sağlanması söz konusu olacaktır. Bu husus aynı zamanda toplumda dezavantajlı konumda olanların ihtiyaçlarının da gözetilmesini zorunlu kılmaktadır.

Makro ekonomik politikaların toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile oluşturulması bütçelerin kadın bakış açısıyla analizine de zemin oluşturmaktadır. Bakım ve yeniden üretim ekonomisi içinde kadınlar tarafından parasal bir karşılık alınmaksızın üretilen ekonomik değerlerin ulusal ekonomiye katkısının görünür kılınması toplumsal cinsiyet yönelimli bütçe analizlerinin temel amaçlarından biri olup aynı zamanda

⁶⁹ Simel Eşim, agk., s.7.

makro ekonomik politikalara müdahale imkanı sağlamakta ve toplumsal cinsiyet eşitliğini gözeten yeni makroekonomik kararlar alınmasının önünü açmaktadır.⁷⁰

2.4.3. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizlerinin faydaları

Bu analizler, hükümetlerin uluslararası konferanslarda yapılan toplumsal cinsiyetle bağlantılı tavsiyeleri, planları ve taahhütlerini yerine getirebilmelerinin yollarından birisi olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, hükümetlerin icraatları ve hükümet harcamaları üzerine dikkatlerin yoğunlaştırılarak devletin (hükümetin) toplumsal cinsiyet eşitliğine olan katkısındaki gelişmelerin gösterilmesini sağlamakla birlikte devletin bu katkıları, eşitsizlikleri giderme yönündeki gelişmeleri bildirmede kanıt olarak gösterilebilmektedir. Diğer taraftan bu analizler, kadın-erkek eşitliğine yönelik bütçe tahsislerine ilişkin ilerlemeler konusunda ulusal politikanın gelişmesinde boşluk olmamasını sağlamada kullanılabilirliktedir.

Bu kapsamda yapılan analizlerin, hükümetlerin daha dengeli ve sürdürülebilir hedefler izleyebilmesi için fırsatlar sağlanmasında, hesap verme sorumluluğunu geliştirmede ve etkin bir politika uygulanmasına araç olabileceği vurgulanmaktadır.⁷¹

2.4.4. Avrupa Parlamentosu açısından toplumsal cinsiyet bütçesi ve etki alanı

Avrupa Parlamentosunun, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, toplumsal cinsiyet bakış açısına göre kamu bütçesini yapılandırma hususuna ilişkin tespitlerine aşağıda yer verilmiştir.⁷²

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, cinsiyet eşitliğini geliştirmek için bütçeleme sürecinin tüm seviyelerinde (basamaklarında) gelirin ve harcamaların yeniden yapılandırılması ve toplumsal cinsiyet bakış açısıyla uyumlandırılması olarak tanımlanmaktadır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin mantığı; kadınların öncelikleri ve ihtiyaçlarının göz önünde bulundurularak erkeklerin ihtiyaçlarıyla eşit ağırlıkta

⁷⁰ Gülsen Ülker, agk., ss. 41-42

⁷¹ Simel Eşim, agk., s.9.

⁷² Avrupa Parlamentosu, Kadın Hakları ve Eşit Fırsatlar Komisyonu, *1999-2004 Dönemi Final Raporu*, A5-0214/2003, 16 Haziran 2003, ss. 5-10.

düşünülmesi için bütün bütçe programları, bütçe tedbirleri, politikaları, gelir ve giderleri ve eylemleri yeniden değerlendirmeyi ve yeniden yapılandırmayı gerektirmektedir.

Kamu bütçesi sadece finansal ve ekonomik bir araç olmayıp, aynı zamanda sosyo-ekonomik kalkınma modelinin çerçevesidir. Gelir ve yeniden dağıtımın kriterlerini oluşturmakta ve politik amaçların önceliklerini belirlemektedir.

Toplumsal cinsiyet bütçe stratejilerinin daha geniş makro ekonomik bağlamda uygulanması gerekmektedir. Bu ise, insan kaynağının ve insan yatırımının geliştirilmesini kapsayan Avrupa Konseyinin (Lizbon'da) oluşturduğu prensip ve amaçlara göre toplumsal kalkınma ve insanın güçlendirilmesi uzun vadeli yatırımlarla ve ekonomik büyümeyle sağlanması anlamına gelmektedir.

Toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin giderilmesinde makro ekonomik politikalar rol oynamaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme politikalarının uygulanmasında ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin oluşturulmasında kamu bütçesinin aşağıdaki politik amaçlara ulaşması hedeflenmelidir.

1-Eşit, dengeli bütçeleme politikaları, eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlamalı, kadının ve erkeğin ekonomide ve toplumda oynadıkları farklı rollere göre fırsat eşitliğini sağlamalı,

2- Kaynaklar, kadın ve erkek vatandaşların farklı ihtiyaçlarına göre verimli ve etkin kullanılmalı, kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve etkin olması sağlanmalı,

3-Vatandaşların kamunun gelir ve giderlerini şeffaf olarak anlaması ve böylece yerel ve ulusal hükümetlerin hesap verebilmesi ve şeffaf olması sağlanmalıdır.⁷³

Yine aynı raporda yer verildiği üzere toplumsal cinsiyet bakış açısına göre, kamu bütçesi hazırlamanın daha özeldeki anlamları ise;

a-Farklı vatandaşların kamu harcamalarından ne kadar yararlandıkları ve kamu gelirine ne kadar katkıda buldukları; kadınlar ve erkekler arasındaki farklılıkları nicel ve nitel veri ve ölçütler kullanılarak belirlenmesi,

b-Bütçe politikalarının ve kaynakların yeniden dağıtımının, kadınlar ve erkekler üzerindeki farklı etkilerinin değerlendirilmesi,

⁷³ A.k., ss. 5-10.

c-Devletin dahil olduğu kamu hizmetlerindeki tüm sektörlerde, toplumsal cinsiyet analizi yapılması; eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, istihdam, ulaşım ve barınmayla ilgili politikalara toplumsal cinsiyet bütçelemesinin girmesinin sağlanması,

d-Aşağıdan yukarıya bütçeleme sisteminin geliştirilmesi kapsamında, kadınlar, erkekler, ilgili dernekler ve STK'ların tüm vatandaşların farklı ihtiyaçlarının tespitinde yardımcı olmak üzere bütçeleme sürecine katılması,

e-Kadınların ve erkeklerin farklı talepleri ve ihtiyaçlarına göre eşit ve uygun olarak kaynakların dağıtımının gerçekleştirilmesi,

f-Toplumsal cinsiyet analizinin bütçeleme sürecinin tüm aşamalarına (tanımlar, projeleme, uygulama, izleme ve değerlendirme) dahil edilmesinin sağlanması ve dahil edildiğinden emin olunması,

g-Kamu politikalarında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için kamu bütçesi kullanılarak politik önceliklerin tarif edilmesi ve bu konuya özel araçların, mekanizmaların ve eylemlerin geliştirilmesinin sağlanması,

h-Kamu harcamalarının etki ve verimliliği hesaplanırken, kadınlar ve erkeklere fırsat eşitliğine saygının göz önünde bulundurulması, olarak sıralanmaktadır.

Diğer taraftan toplumsal cinsiyet bütçesinin başarılı bir şekilde uygulanması için kadın-erkek eşitliği konusunda politik bir inanmışlığın gerekliliği ile kamu politikalarını belirleyen kurumların bütün düzeylerinde kadın temsiliyetinin sağlanması, daha genel anlamda kamu ve özel sektörde karar alma mekanizmalarında kadınların olmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Eşit fırsatlar ve insan kaynaklarının geliştirilmesi hususunda, ekonomik kaynaklar, eğitim, sağlık konularında kamu duyarlılığının artırılması sağlanmalıdır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme stratejileri, bakanlıklar arası koordinasyonu gerektirmektedir. Bütçeleme sürecinde yer alan bakanlık ve kurumlarla, ulusal mekanizma arasında sıkı bir işbirliğine ihtiyaç duyulmaktadır ve bir zorunluluktur.

Toplumsal cinsiyet bütçeleme stratejileri karmaşık ve çeşitli metodolojileri bir arada kullanmayı gerektirmektedir. Bu metodolojiler; amaçları, araçları, eylemleri

kadına özgü tedbirleri içeren (kompleks) bir yapı göstermektedir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme metodolojisi, yerel, bölgesel, ulusal düzeyde farklı gerçeklere göre kadın-erkek arasındaki sosyo-ekonomik eşitsizlikleri gidermek için farklı tekniklerden yararlanmaktadır.⁷⁴

2.4.5. Toplumsal cinsiyet bütçe analiz kategorileri

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yapan ülkelerde ortak bir analiz tekniği olmamakla birlikte, yapılan çalışmalar dikkate alındığında kamusal harcamaların üç kategori altında toplandığı görülmektedir.

Rhonda Sharp tarafından temel olarak üç türlü analiz kategorisi belirlenmiş olup bunlar; Doğrudan toplumsal cinsiyeti ve kadınları hedef alan harcamalar, kamu sektöründe eşit istihdam fırsatı yaratmaya dönük harcamalar, temel kamu harcamaları olarak sıralanmaktadır.

2.4.5.1. Doğrudan toplumsal cinsiyeti ve kadınları hedef alan harcamalar

Toplumdaki erkekler ve kadınların özel ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan kamu kuruluşları tarafından özel olarak hedef konan harcamalardır. Örneğin kadınların sağlık programları, erkekler için ev içi şiddet danışmanlığı, genç çocukları olan kadınlar için özel programlar ve kızlar için özel eğitim projeleri örnek olarak gösterilmektedir.

2.4.5.2. Kamu sektöründe eşit istihdam fırsatı yaratmaya dönük harcamalar

Bu harcamalar, kamu kuruluşlarından oluşan sektörde eşit istihdam fırsatı sağlamaya yönelik harcamaları kapsamaktadır. Kamu kuruluşları tarafından çalışanlara yönelik eşit istihdam fırsatı harcamalarına örnek olarak, kadınların yoğun olabileceği alt kademedekiler için eğitim, ücretli ebeveyn izni, çalışanların çocukları için çocuk bakım tesisleri yapılması gösterilmektedir.

⁷⁴ A.K., ss. 5-10.

2.4.5.3. Temel kamu harcamaları

Bütün toplumun ihtiyaçlarına yönelik malları ve hizmetleri sağlayan devlet dairelerinin genel ve temel bütçe harcamalarını kapsamaktadır. Bunlar eğitim, sağlık ve tarım gibi toplumun bütününe ilgilendiren harcamalardır.

Hükümet harcamalarının büyük bir kısmı üçüncü grupta yer almakta ve bu harcamaların yararlanıcıları açısından ayrıştırılması oldukça zor olmaktadır. Tüm toplumu eşit olarak etkilediği varsayılan bu harcamaların toplumsal cinsiyet bazında analiz edilmesi önemli görölmektedir.

Pek çok politika belirleyici ve kamu görevlisi; birinci ve ikinci grupta yer alan ve toplam devlet bütçesi içinde küçük bir paya sahip olan, kısa vadeli harcamalara ilişkin erkekler ve kadınlara yönelik programların hedeflenme özelliğini hemen kabul edebilmektedirler. Ancak sorun, üçüncü grupta tanımlanan sektör bütçelere toplumsal cinsiyete duyarlı analizleri tatbik edebilmektedir.⁷⁵

Bütçeler toplumsal cinsiyet yönünden analiz edilirken ya bütçenin bütünü ya da gelir veya gider kalemlerinden birini veya bir kaçını esas alan farklı yöntemler kullanılmaktadır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizi gerçekleştiren kuruluşların ve inisiyatiflerin kabul ettiği yöntemler üç kategori halinde toplanmaktadır. Burada bu yöntemlere yer verilecektir.

2.4.6. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizleri, araçları ve yöntemleri

Temel kategoriler,

1-Bütçenin Kamu Harcama Kalemlerinin Analizi

2-Bütçenin Gelir Kalemlerinin Analizi

3-Bütçenin Bütününe Hedefleyen Analizler; olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır.

⁷⁵ Simel Eşim, agk., ss.12-13.

2.4.6.1. Bütçenin kamu harcama kalemlerinin analizi

2.4.6.1.1. Temel politika ve programların toplumsal cinsiyet yönünden değerlendirilmesi;

Bu yöntem, bütçe tahsislerinin erkekler ve kadınlar üzerinde muhtemel etkilerini anlamak için bunların önemini vurgulayan politikaları değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bir toplumsal cinsiyeti dikkate alan politika değerlendirmesi; politikalar ve bunlara bağlantılı kaynak tahsislerinin toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini azaltması, artırması veya değişmeden bırakmasının muhtemel olup olmadığını sorgulayarak sağlanan hizmetler ile politikalara toplumsal cinsiyet perspektifinden bakılması anlamına gelmektedir.

“... bütçede ifade bulan politika ve programlar, toplumsal cinsiyet perspektifiyle incelenmekte ve bu politikalara bağlantılı tahsisatların, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini azaltma ya da artırma yönündeki muhtemel etkilerinin neler olduğu ortaya çıkarılmaktadır.”⁷⁶

Toplumsal cinsiyeti dikkate alan bir politika değerlendirmesini uygulama kademeleri;

-Ülke içinde bu araçların kullanılmasının incelenmesi/değerlendirilmesi,

-Toplumsal cinsiyeti dikkate alacak tarzda kullanılabilmesi için araçların ayarlanması, toplumsal cinsiyet verileri, ödeme yapılamayan üretim işinin kabul edilmesi,

-Veri gereksinimlerinin ve veri boşluklarının tanımlanması ve boşluklara karşılık verecek bir stratejinin formüle edilmesi,

-Politika değerlendirmelerinin yapılması,

-Bulguların yaygın olarak kamuya duyurulması ve anlamları hakkında tartışılması,

-Her bir ilgili bakanlıkla bulguların incelenmesi ve harcamalarda hangi değişikliklerin uygun olduğunun düşünülmesi,⁷⁷ hususlarını içermektedir.

⁷⁶ Gülsen Ülker, agk., s.47.

⁷⁷ Commonwealth Secretariat, Gender Budget Initiative, June 1999'dan aktaran Simel Eşim, agk., s.14.

2.4.6.1.2. Kamu harcamalarının önceliklerinin ve yararlanıcılarının değerlendirilmesi;

Yararlanıcı değerlendirmesi, kamu hizmeti dağıtımının mevcut haliyle kadınların ve erkeklerin ihtiyaçlarını ne kadar karşıladığı ve bunlara göre kamu harcama önceliklerinin cinslerin önceliklerine ne kadar uygun olduğu konusunda kadınlar ve erkeklerin fikirlerini toplama ve incelemeyi amaçlamaktadır.⁷⁸

Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların sesinin duyulmasını sağlayan bir yöntem olup, yapılan araştırmalarla vatandaşların kendi gereksinimlerinin karşılanması açısından kamu harcamalarını nasıl değerlendirdikleri tespit edilmektedir.⁷⁹

Kamu hizmeti dağılımlarının ve bütçe ödeneklerinin yararlanıcılar tarafından değerlendirmelerinde kullanılabilecek araçlardan bazıları ise, görüş anketleri, tavır incelemeleri, odak grup tartışmaları, katılımcı gözlemleri, diyalog incelemeleri, önceliklerin derecelendirilmesi ve puan verilmesi olarak belirtilmektedir.

Yararlanıcı değerlendirmelerini uygulama kademeleri;

-Ülke içinde bu araçların mevcut kullanımının incelenmesi/değerlendirilmesi,

-Cinsiyet ayrımına göre görüşlerin toplanması ve analiz edilmesi için bu araçların düzenlenmesi ve kullanımı, kadınların görüşlerini ifade etmede kendilerini özgür hissettikleri bir süreç meydana getirilmesi ve erkeklerle kadınların farklı ihtiyaçlarının tanımlanması,

-Erkekler ve kadınlar için ayrı değerlendirmeler sağlanması amacıyla verilerin analiz edilmesi ve farklılıklara göre başka çapraz ayrımlar oluşturulması,

-Her bir ilgili bakanlık için bulguların incelenmesi ve harcamalarda hangi değişikliklerin uygun olduğunun tanımlanması,

-Bulguların yaygın şekilde kamuoyuna duyurulması ve anlamlarının tartışılması⁸⁰ hususlarını içermektedir.

⁷⁸ Simel Eşim, agk. ss.16-17

⁷⁹ Gülsen Ülker, agk., ss. 47-48

⁸⁰ Commonwealth Secretariat, Gender Budget Initiative, June 1999'dan aktaran Simel Eşim, agk., ss.15-16.

2.4.6.1.3. Kamu harcamalarının oransal analizi;

Kamu tarafından sağlanan hizmetlerden, erkekler ve kadınların, kız ve erkek çocuklarının yararlanma ölçülerini incelemeyi amaçlar. Bu cinsiyete göre kamu harcamasını değerlendirmede yararlı olan nicel bir araçtır. Cinsiyeti kapsayan bu tür harcamaların gerçekten kadınlar ve erkekler ile kız ve erkek çocuklar arasında nasıl harcandığının kıyaslanması hakkında bir fikir verebilmektedir.

“Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet ayrımına göre oransal dağılımını bulmayı içeren bir analizle kamu harcamalarından faydalananlar cinsiyetleri itibarıyla kıyaslanmakta ve bu tür harcamaların toplumsal cinsiyet içeren yapısı ortaya çıkarılmaktadır.”⁸¹

Kamu harcamalarını analiz etme kademeleri;

- Ülke içinde bu araçların kullanımının incelenmesi/değerlendirilmesi,
- Cinsiyete göre yararlanmayı ölçmek için farklı kaynaklardan uyumlu veri kümelerinin toplanması,
- Belli bir hizmet üzerinde kamu harcamasının miktarının ölçülmesi,
- Veri bulunmaması halinde, bu verilerin üretilmesi işlemlerinin uygulamaya konulması,
- Cinsiyetin ayrıldığı faydalanma vakalarının hesaplanması,
- Her bir ilgili bakanlık içindeki bulguların incelenmesi ve harcamalarda hangi değişikliklerin uygun olduğunun tanımlanması,
- Bulguların yaygın olarak kamuya duyurulması ve bunların ne anlama geldiğinin tartışılması,⁸² hususlarını içermektedir.

2.4.6.1.4. Bütçenin hane içindeki zaman kullanma üzerindeki etkisinin analizi

Toplumsal yeniden üretimde karşılığı ödenmeyen çalışmanın makro-ekonomi yönünden anlamlarını ortaya çıkarmak amacıyla ulusal bütçeler ve evdeki zaman bütçeleri arasındaki ilişkiyi tanımlamayı hedeflemektedir. Bu süre aile ve toplum bireylerinin, hastaların bakımı, yakacak ve su temini, pişirme, temizleme ve çocuklara eğitim verme için harcanan zaman olarak belirtilmektedir.

⁸¹ Gülsen Ülker, agk., s.48.

⁸² Commonwealth Secretariat, Gender Budget Initiative, June 1999'dan aktaran Simel Eşim, agk., ss.16-17.

“...Özellikle kamu hizmetlerine yönelik harcamalarda yapılan kesintiler, kadınlar tarafından yerine getirilen ücretsiz bakım işlerine ayrılan zamanın artması anlamına gelmektedir. Bu bakımdan bütçede yapılan kesintilerin kadın ve erkeklerin ücretsiz bakım işlerine ayırdıkları zamanı artırıp artırmadığı belirlenmektedir.”⁸³

Zaman kullanılması üzerinde bütçenin etkisi analizlerini uygulama kademleri;

-Ülke için zaman kullanımı konusundaki verilerin tanımlanması, gerekirse zaman kullanım verilerinin düzenli toplanmasının başlatılması,

-Bu tür verilerin politika analizlerinde nasıl kullanılabileceğinin bilincinin artırılması,

-İlgili bakanlıkların, harcamalarının ev içi zaman bütçeleri için ifade ettiği anlamların analizlerinin yayınlaması konusunda teşvik edilmesi,

-Zaman kullanımı ve ödeme yapılmayan ev içi üretim verilerinin yayımlanması,

-Bu politika bilgilerinin anlamlarının kamuoyunda tartışılmasının kolaylaştırılması,

-Politikaları inceleme ve hangi değişikliklerin uygun olduğunun düşünülmesi,⁸⁴ hususlarını içermektedir.

2.4.6.2. Bütçenin gelir kalemlerinin analizi

Farklı gelir grubundaki kişi ve hanelerin ne kadar vergi veya harç ödediklerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Getirilen vergi kolaylıklarından, kadın istihdamının düşük olması, kadınların daha az ücret almaları nedeniyle erkeklerle eşit olarak yararlanamama gibi kadınların az faydalanması sonucunu doğurmaktadır.⁸⁵

2.4.6.3. Bütçenin bütününe hedefleyen analiz

2.4.6.3..1 Toplumsal cinsiyete duyarlı orta vadeli makro ekonomik model oluşturma

Cinsiyeti dikkate alan orta vadeli ekonomik politika çerçeveleri, ekonomik faaliyette erkekler ve kadınların farklı rollerini kapsayan bir orta vadeli ekonomik

⁸³ Gülsen Ülker, agk., s.49.

⁸⁴ Çağatay, Elson ve Grovn, 1995'den aktaran Simel Eşim, agk., ss.17-18.

Politika çerçevesi oluşturmayı amaçlamaktadır. Orta vadeli makro ekonomik politika çerçeveleri, mali programlama modelleri, büyüme hesabı modelleri, makro ekonomik modeller ve hesaplanabilen genel denge modelleri gibi, değişik muhtelif modellerin yardımı ile formüle edilebileceği ve mevcut durumda, bu araçların çoğunun toplumsal cinsiyet bakış açısını hariç tuttuğu vurgulanmaktadır.

“Ulusal bütçelerin toplumsal cinsiyet yönünden analizinin nihai hedefi toplumsal cinsiyet değişkenini de içeren orta vadeli bir kamu harcama politikasına temel oluşturacak bir modelin oluşturulmasıdır. Bu modelin oluşturulabilmesi ise, cinsiyet temelinde ayrımlaştırılmış istatistiki bilginin toplanması veya ücretsiz işlerin ulusal gelir hesaplamalarında dikkate alınması ve böylece kadın emeğinin görünür kılınmasıyla yakından ilgilidir.”⁸⁶

Cinsiyeti dikkate alan orta vadeli politika uygulama kademeleri;

-Toplumsal cinsiyetin mevcut makro ekonomik modellere nasıl dahil edileceği hususunda sempozyumlar düzenlenmesi,

-Toplumsal cinsiyeti orta vadeli ekonomik politikalara dahil etme stratejileri üzerinde raporlar çıkarılması için ekonomistlerin ve toplumsal cinsiyet analizcilerinin çalışmalarında bulunması,

-Makro ekonomik politikanın oluşturulmasında kadınların daha büyük rol oynayabileceği yolların düşünülmesi amacıyla çalışmalar düzenlenmesi,

-Dünya Bankası gibi kuruluşlar ile toplumsal cinsiyet hususunun ülkeye yardım stratejik dokümanlarına nasıl dahil edileceği konusunda tartışmalar başlatılması,⁸⁷ hususlarını içermektedir.

2.4.6.3.2. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe

Bu çalışmanın da temelini oluşturan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe, çalışmanın başından buyana vurgulandığı üzere bütçelerin ihtiyaçlar çerçevesinde hazırlanmasını gerektirmektedir. Makro ekonomik politikaların ve buna bağlı oluşturulan bütçelerin olumsuz etkilerinin dikkate alınması bir zorunluluktur. Bu nedenle toplumsal cinsiyete duyarlı bir bütçenin oluşturulabilmesi için bir ya da

⁸⁵ Gülsen Ülker, agk., s.49.

⁸⁶ A.k., s.50.

⁸⁷ Commonwealth Secretariat, Gender Budget Initiative, June 1999'dan aktaran Simel Eşim, agk., s.19.

birden fazla yöntem kullanılarak toplumsal cinsiyet analizlerinin yapılmış olması ve olumsuzlukların ortaya çıkarılması gerekmektedir.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe için Diana Elson tarafından Güney Afrika deneyimi esas alınarak oluşturulan çerçeveye göre;

*“-Bütçede toplumsal cinsiyet eşitliğini hedef alan harcamalara yer verilmesi,
-Kamu sektöründeki istihdamda toplumsal cinsiyet dengesinin gözetilmesi,
-Kadınlar için öncelik taşıyan harcamalar için kaynak ayrılması,
-Kadının statüsüyle ilgili kurum ve diğer kuruluşlardaki toplumsal cinsiyet bölümlerine kaynak ayrılması,
-Kadınlara gelir aktaracak kaynakların (yoksul ailelerin çocukları için aylık ödemeler gibi) ayrılması,
-İş kurmayı desteklemeye yönelik politikalarda toplumsal cinsiyet dengesinin gözetilmesi,
-Kamunun konut desteklerinde, karar alma organlarında, eğitim ve meslek edinme kurslarında toplumsal cinsiyet dengesinin gözetilmesi, gerekmektedir.”⁸⁸*

Belirlenen bu çerçevede yer aldığı üzere, kadının statüsüyle ilgili kuruluşlara kaynak aktarılması, toplumsal cinsiyet duyarlılığının ana plan ve programlara yerleşmesi için gerekli olan çalışmaların etkin ve verimli bir şekilde yapılmasının önünü açacaktır. Bundan sonraki bölümde Türkiye’de durumun ne olduğu ele alınacaktır. Bu kapsamda eğitim harcamaları ile KSGM ve bütçesine ilişkin bir değerlendirme yapılacaktır.

2.5. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Açısından Türkiye’de Durum

Türkiye’de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu tam olarak üzerinde çalışılmış ve uygulama yapılmış bir konu değildir. Devlet Planlama Teşkilatı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Toplumda Kadın Katılımı” özel ihtisas komisyonu raporunda⁸⁹ Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Bütçe Analizleri başlığı altında konu açıklanmıştır. Ancak bugüne kadar toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizi gerçekleştirmek mümkün olamamıştır. Ayrıca Gülsen Ülker tarafından 2002 yılında gerçekleştirilen “Türkiye’de Kadına Yönelik Kurumsal Politikalar: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Olanak ve Sınırlılıkları” tez

⁸⁸ Gülsen Ülker, agk., ss.:50-51

⁸⁹ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Toplumda Kadın Katılımı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, ss.133-140

çalışmasında⁹⁰ konu irdelenerek Türkiye açısından uygulamanın gerçekleştirilebilme imkanı sorgulanmıştır. Bunların dışında literatüre geçmiş başka bir Türkçe çalışma görülmemektedir. Ayrıca yukarıda anılan tez çalışmasında belirtildiği üzere (dipnot sayfa 88) 1999 yılında, Ankara'nın Çankaya Belediyesi'nin bütçesini inceleyecek bir analiz yapmak üzere başlatılan girişimin ilgi görmediği, bir inisiyatif oluşumuna ulaşamadığı anlaşılmıştır. Yine, aynı yıl, böyle bir inisiyatif oluşturmak amacıyla çeşitli kadın gruplarından kadınlara yapılan çağrılar sonucunda yapılacak işin ne olduğunun anlaşılamadığının ortaya çıktığı hususu Nazik Işık tarafından belirtildiği aynı çalışmada yer almaktadır.

Bu alanda çalışmaların yapıldığı dünya örnekleri incelendiğinde, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analiz çalışmaları; daha önce de vurgulandığı üzere ya hükümet öncülüğünde oluşturulan ya da hükümet dışı kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve bağımsız katılımcıların oluşturduğu, bazen de içinde parlamenterlerin yer aldığı hükümet dışı (ör. Güney Afrika Kadın Bütçesi Deneyimi) inisiyatifler eliyle gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar hükümet içinde genellikle ulusal mekanizmalar tarafından yürütülmüştür. Ancak ülkemizde bu çalışmayı başlatacak konumda olan ulusal mekanizma KSGM, ilerleyen bölümde daha detaylı vurgulanacağı üzere, 1994 yılından 2004 Kasım ayına kadar yasal statüden yoksun olarak faaliyetlerini sürdürmüş ve buna bağlı olarak kurumsal kapasite olarak oldukça zayıf kalmıştır. Bu nedenle toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu bilinen bir husus olmakla birlikte Genel Müdürlük tarafından detaylı bir şekilde ele alınamamıştır. Bunun yanında ülkemizdeki sivil toplum örgütleri de bu konuda bilinçli bir çaba sarf edememişlerdir. Sivil toplum örgütlerinin bu konuda bilinçlendirilmesi yine KSGM'nin öncülüğünde mümkün olabilecektir.

Türkiye'de kadın sorunlarına ilişkin önemli gelişmeler kaydedilmekle birlikte çözüm bekleyen sorunların mevcudiyetini koruduğu birinci bölümde bahsedilen İlerleme Raporu başlığı altında verilmiştir. Bu sorunların çözümü de büyük ölçüde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gerçekleştirilebilmesiyle doğru orantılı olacaktır.

⁹⁰ Gülsen Ülker, "Türkiye'de Kadına Yönelik Kurumsal Politikalar:Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Olanak ve Sınırlılıkları", (Ankara Üniversitesi Kadın Çalışmaları Ana Bilim Dalı yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2002

2.5.1. Eğitim harcamalarının analizi

Toplumsal cinsiyet bütçelemesinin öncelikle yapılmasının gerekli olduğu alanlardan biri eğitimidir. Bu hem Türkiye'nin taahhütleri, hem de eğitimin kadınların sosyal iktisadi ve siyasi konumları açısından belirleyici rolü bakımından gereklidir.

Ülkemiz 4-15 Eylül 1995 tarihleri arasında Pekin'de gerçekleştirilen ve taahhütler konferansı olarak da adlandırılan Dördüncü Dünya Kadın Konferansı sonucunda düzenlenen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu isimli belgeleri hiç bir çekince koymadan kabul etmiştir. Söz konusu konferansta ülkemiz, 2000 yılına kadar anne ve çocuk ölümlerinin %50 azaltılması, zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılması, kadın okuryazarlığının %100'e çıkarılması yönünde taahhütte bulunmuştur. Diğer taraftan Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesinin (CEDAW) 10 uncu maddesinde taraf devletlere, kadın-erkek eşitliği esasına dayanarak eğitimde erkeklerle eşit haklara sahip olmalarını sağlamak için kadınlara karşı ayırımı önleyen tüm uygun önlemleri alma yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 90 ıncı maddesine,

“usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla ulusal kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda çıkabilecek ihtilaflarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır”

hükmü eklenerek CEDAW sözleşmesi ulusal düzenlemeler karşısında üstün konuma getirilmiştir.

Tüm taahhütler ve yükümlülükler çerçevesinde bakıldığında, 1997 yılında temel eğitimin zorunlu ve kesintisiz olarak sekiz yıla çıkarılması kız çocuklarının her düzeyde okullaşma oranının yükselmesine ve kız çocuklarının eğitimde kalma süresinin uzamasına katkı sağlamış olmakla birlikte hedeflenen düzeye ulaşamamıştır. Bu nedenle eğitim, Türkiye'nin önemli sorun alanlarından biri olma özelliğini korumaktadır. Bu alanda toplumsal cinsiyet duyarlılığına örnek gösterilebilecek projeler yürütülse de sorun tam anlamıyla çözüme ulaşmamış bulunmaktadır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizleri Dördüncü Dünya Kadın Konferansı ve Pekin +5 kararlarının izlenmesine olanak vermesi açısından önemli olduğundan burada Türkiye'deki eğitim harcamaları esas alınarak bir değerlendirme yapılacaktır.

Diğer taraftan eğitim harcamalarının temel kamu harcaması kapsamında olması ve daha önce belirtildiği üzere kategori olarak temel kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet duyarlılığı açısından ele alınmasındaki anlaşılma zorluğuna açıklık kazandırılması açısından bu değerlendirmenin yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bütçelerin tüm vatandaşlar arasında eşit dağılım iddiası, kadın ve erkekleri, toplumdaki farklı konumlarından dolayı farklı etkilemekte ve bu kadınların aleyhine bir durum yaratmaktadır. Örneğin eğitim harcamaları cinsiyet farkı gözetmeksizin düzenlenmekte, ancak kızların eğitim görme olanakları ve dolayısıyla bu toplumsal hizmetten yararlanma düzeyi erkek çocuklardan daha az olduğu için, bu harcamalardan eşit olarak yararlanamamaktadırlar.⁹¹

Bu cümleden hareketle Milli Eğitim Bakanlığının 2004 yılı bütçesinden ilköğretim ve genel ortaöğretim okullarına ayrılan kaynak ve 2003-2004 öğretim yılı itibariyle ilköğretim ve genel ortaöğretim okullarında okuyan öğrenci sayısı esas alınarak yapılan çalışmada okullaşma oranına bağlı olarak kaynaklardan eşit yararlanılmadığı açıkça görülmektedir.

VERİLER:⁹²

	<u>%</u>
İlköğretim (Resmi) Toplam Öğrenci Sayısı :10 010 466	
İlköğretim (Resmi) Kız Öğrenci Sayısı : 4 710 881	47.06
İlköğretim (Resmi) Erkek Öğrenci Sayısı : 5 299 585	<u>52.94</u>
	100.00

İlköğretim okulları 2004 mali yılı bütçe ödeneği :7.289.661.000.000.000 TL⁹³

Ancak bütçe ödeneklerinden yıl içinde yapılan kanuni kesintiler ile eklenen ve düşülen ödenekler de dikkate alındığında yılsonu ödenek miktarı değişiklik göstermektedir. Bu nedenle yılsonu ödeneğinin esas alınması daha anlamlı olacağından MEB (Milli Eğitim Bakanlığı) 2004 yılı kesin hesap verileri incelendiğinde, ilköğretim okulları yılsonu ödeneğinin 6.898.555.764.800.000 TL olarak gerçekleştiği buna karşılık yılsonu harcamanın ise 7.596.825.270.700.000 TL

⁹¹ Türkiye’de kız çocukları için ilköğretimde brüt okullaşma oranı %95.7 iken erkek çocuklar için aynı oran 100.5’tir. (KSGM İstatistiki veriler, [http:// www.ksgm.gov.tr](http://www.ksgm.gov.tr).) EK:5

⁹² Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri 2003-2004* Ankara, 2004, s.14.

⁹³ 5027 Nolu 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu (28.12.2003 tarih, 25330 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete) s.351.

olarak gerçekleştirildiği görülmüştür.⁹⁴ Bu durumda ödenek üstü olarak gerçekleştirilen harcamalar da bütçeye yansdığından öğrenci başına düşen ödenek miktarının bulunmasında ilköğretim okulları için 2004 yılında gerçekleştirilen harcama toplamı esas alınmıştır.

Başlangıç ödeneğine göre öğrenci başına düşen ödenek miktarı:

$$7.289.661.000.000 \text{ TL} / 10.010.466 = 728.203.961 \text{ TL}$$

Gerçekleşen yılsonu harcamasına göre öğrenci başına düşen ödenek miktarı:

$$7.596.825.270.700.000 \text{ TL} / 10.010.466 = 758.888.274 \text{ TL}$$

2004 yılı başlangıç ödeneğine göre öğrenci başına düşen ödenek 728.203.961 TL iken yılsonu harcama miktarı esas alındığında 758.888.274 TL olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Öğrenci başına düşen ödenek miktarı esas alınarak ödeneğin kız ve erkek öğrenciler göre dağılımı aşağıda tablo 2.1’de gösterilmiştir.

Tablo 2.1: MEB Resmi İlköğretim Okulları 2004 Yılı Harcamasının Cinsiyete Göre Dağılımı

	Öğrenci Sayısı	Öğrenci Başına Ödenek Miktarı TL	Ödenek Dağılımı TL
KIZ	4.710.881	758.888.274	3.575.032.351.109.394
ERKEK	5.299.585	758.888.274	4.021.792.913.566.290
TOPLAM	10.010.466	758.888.274	7.596.825.264.675.684

Not: toplam ödenek, bütçe ödeneğini küsürat farkından dolayı tutmamaktadır.

Kız ve erkek öğrenciler arasındaki ödenek dağılımındaki fark 446.760.562.456.896 TL olup, herkesi eşit etkilediği düşünülen ödeneğin okullaşma oranına bağlı olarak % 5.8 oranında erkek öğrenciler lehine kullanıldığı açıkça görülmektedir.

Ayrıca, 6-14 yaş grubundan toplam 640.583 kız çocuğunun okula gitmediği belirtilmektedir.⁹⁵ Bu çocukların da okullaştığı varsayıldığında ilköğretimde kız öğrencilere düşen ödenek dağılımının,

⁹⁴ MEB 2004 Mali Yılı Kesin Hesap Tasarısı, 2005.

⁹⁵ KSGM, İstatistik verileri, <http://www.ksgm.gov.tr>.

758.888.274 TL x 640.583 kişi = 486.130.927.223.742 TL daha artışı anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan 6-14 yaş grubundan toplam 524.655 erkek çocuğunun okula gitmediği belirtilmektedir.⁹⁶ Bu çocukların da okullaştığı varsayıldığında ilköğretimde erkek öğrencilere düşen ödenek dağılımının, 758.888.274 TL x 524.655 kişi = 398.154.527.395.470 TL artışı anlamına gelmektedir.

Okula gitmeyen kız ve erkek öğrencilerin toplamı olarak bakıldığında ise 884.285.454.619.212 TL olmaktadır. Bunun anlamı okula gitmeyen kız ve erkek öğrencilerin okula gitmeleri durumunda bulunan miktar kadar kaynak artışının gerekli olduğudur.⁹⁷

Burada belirtilmesi gereken diğer bir husus ise bütçe kanunu ile tahsis edilen başlangıç ödeneklerinin zaten mevcut öğrenci sayısı için yeterli olmadığı ve yıl sonu harcamanın ödenek üstü harcama olarak gerçekleştiğidir. Başka bir ifadeyle okullaşma oranına göre erkek öğrenciler lehine kullanıldığı açıkça görülen kaynakların var olan öğrenciler için dahi başlangıçta yeterli düzeyde tahsis edilmediği ve yıl sonunda ödenek üstü harcama gerçekleşmiş olmasıdır. Diğer önemli bir husus ise bütçe ödeneklerinden yapılan kanuni kesintilerin bu ödeneklerin yıl sonu gerçekleşmelerini olumsuz yönde etkilediğidir. Kesin hesap verilerine göre 2004 yılı Bütçe Kanunu ile tahsis edilen başlangıç ödeneğinden %2 oranında kesinti yapıldığı görülmektedir.

Aynı çalışma genel ortaöğretim okullarında okuyan öğrenciler için yapılarak aşağıda gösterilmiştir.

<u>VERİLER:</u> ⁹⁸	<u>%</u>
Genel Ortaöğretim (Resmi) Toplam Öğrenci Sayısı : 1.642.274	
Genel Ortaöğretim (Resmi) Kız Öğrenci Sayısı : 758.169	46.16
Genel Ortaöğretim (Resmi) Erkek Öğrenci Sayısı : 884.105	<u>53.84</u>
	100.00

⁹⁶ KSGM, İstatistik verileri, <http://www.ksgm.gov.tr>.

⁹⁷ Bu durum öğrenci başına düşen birim maliyetler esas alındığında geçerlidir.

⁹⁸ Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri 2003-2004* Ankara, 2004, s.15.

Genel ortaöğretim okulları 2004 mali yılı bütçe ödeneği:

1.528.463.200.000.000 TL⁹⁹

MEB 2004 yılı kesin hesap verilerine göre¹⁰⁰ genel ortaöğretim okulları yıl sonu ödeneği: 1.498.298.478.100.000 TL,

MEB 2004 yılı kesin hesap verilerine göre genel ortaöğretim okulları toplam harcaması: 1.583.900.151.700.000 TL dir.

Öğrenci başına düşen ödenek miktarı: 1.583.900.151.700.000 TL/1.642.274 = 964.455.475 TL dir.

Öğrenci başına düşen ödenek miktarı esas alınarak ödeneğin kız ve erkek öğrencilere göre dağılımı aşağıda tablo 2.2’de gösterilmiştir.

Tablo 2.2: MEB Resmi Genel Ortaöğretim Okulları 2004 Yılı Harcamasının Cinsiyete Göre Dağılımı

	Öğrenci Sayısı	Öğrenci Başına Ödenek Miktarı TL	Ödenek Dağılımı TL
KIZ	758.169	964.455.475	731.220.243.025.275
ERKEK	884.105	964.455.475	852.679.907.724.875
TOPLAM	1.642.274	964.455.475	1.583.900.150.750.150

Not: toplam ödenek, bütçe ödeneğini küsürat farkından dolayı tutmamaktadır.

Kız ve erkek öğrenciler arasındaki ödenek dağılımındaki fark; 121.459.664.699.600 TL olup, burada da ilköğretim okullarında olduğu gibi herkesi eşit etkilediği düşünülen ödeneğin % 7.6 oranında erkek öğrenciler lehine kullanıldığı açıkça görülmektedir. Kız öğrenciler aleyhine ortaya çıkan durumun aşılması ancak okullaşma oranlarının eşitlenmesiyle mümkündür.

Bu çalışmada bütçe ödeneği olarak yalnızca MEB bütçesinden ilköğretim ve genel ortaöğretim okulları için ayrılan kaynak esas alınmıştır. Bilinmesi gereken önemli bir husus ise eğitim kaynaklarının sadece MEB bütçesinde yer alan

⁹⁹ 5027 Nolu 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu (28.12.2003 tarih, 25330 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete) s.353.

¹⁰⁰ Milli Eğitim Bakanlığı, 2004 Mali Yılı Kesin Hesap Tasarısı, 2005.

kaynaklardan ibaret olmadığıdır. Eğitim hizmetleri için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünden, %100 eğitime destek kampanyalarından, eğitime katkı paylarından, okul aile birliklerinden kaynak sağlanmaktadır¹⁰¹. Bu kaynakların dağılımına ilişkin sağlıklı veri elde edilmesindeki zorluklar nedeniyle kapsam dışında bırakılmıştır. Ancak Türkiye’de gerçekleştirilen toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye iyi bir örnek olması sebebiyle Dünya Bankasından sağlanan finansman ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünce yürütülmekte olan Sosyal Riski Azaltma projesi kapsamında ŞNT (Şartlı Nakit Transferi) ile eğitime aktarılan kaynaktan bahsetmek gerekmektedir. Bu kaynağın analizi aynı zamanda kullanıcılar üzerindeki etki analizine de örnek olabilecek niteliktedir.

2.5.2. Şartlı Nakit Transferi (ŞNT)

Türkiye’de uygulanmakta olan yapısal reform programını desteklemek amacıyla, Dünya Bankasından sağlanan ek finansman kapsamında 500 Milyon ABD Doları, sosyal yardım sisteminin güçlendirilmesi ve reform programının sosyal etkilerinin azaltılması için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün kullanımına ayrılmıştır. 2002 yılında uygulamaya konulan proje 2006 yılında tamamlanacaktır. Sosyal Riski Azaltma Projesi, yoksullukla mücadele eden kurumların kurumsal kapasitelerinin artırılmasına yönelik çok çeşitli ve kapsamlı faaliyetler yürütmektedir. Bunlardan biri de ŞNT uygulamasıdır. Bu uygulamanın özündeki fikir, hane halkı herhangi bir ekonomik krizle karşı karşıya kaldığında, ilk olarak alınan tedbirin çocukların okuldan alınarak çalıştırılmak ya da küçük kardeşlerine baktırılmak doğrultusunda olmasıdır.

ŞNT kapsamında, yoksulluk nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen veya okuldan almak zorunda kalan ya da okul öncesi çocuklarını düzenli sağlık kontrollerine götüremeyen aileler ile gebelikleri süresince düzenli sağlık kontrolleri yaptıramayan veya doğumlarını bir sağlık kuruluşunda gerçekleştiremeyen anne

¹⁰¹ Maliye Bakanlığında Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine bakan ilgiliyle yapılan görüşmede, sadece bütçeden eğitime ayrılan kaynaklara bakılarak bir değerlendirme yapılmasının yanıltıcı bir sonuç vereceği, bu nedenle bütçe dışı kaynakların da dikkate alınmasının daha sağlıklı bir sonuç alınması açısından önemli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca okul aile birliklerinden sağlanan kaynakların kayıt altına alınarak bütçeyle ilişkilendirilmesi konusunda yönetmelikle düzenleme yapılmıştır. Söz konusu yönetmelik 31 Mayıs 2005 tarih ve 25831 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış bulunmaktadır. Mürşide Cantürk, 8 Haziran 2005, sözlü görüşme; Aziz Zeren, 21 Haziran 2005, sözlü görüşme

adayları ekonomik yönden desteklenmektedir. Türkiye’de düzenli bir nakit sosyal yardım yerleştirmek açısından ilk uygulamaya konulan olması nedeniyle önemlidir.

ŞNT uygulaması, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı işbirliğinde yürütülmektedir. Ancak burada uygulamanın sadece eğitim ile ilgili kısmı ele alınacaktır. Eğitim kısmı Milli Eğitim Bakanlığı ile imzalanan protokol çerçevesinde yürütülmektedir. Nüfusun en yoksul %6 lık kesiminde yer alan ve maddi imkansızlıklar nedeniyle çocuklarını okula gönderemeyen ailelere, çocuklarının okula devam etmeleri şartıyla her ay şartlı eğitim yardımı yapılmaktadır. Projenin başlangıcından 2005 yılı Haziran ayı itibariyle ŞNT eğitim desteklerinden 535.917’si kız, 632.863’ü erkek olmak üzere toplam 1.168.780 öğrenci yararlandırılmıştır.

Ödemeler yıllar itibariyle değişen tutarlarda belirlenmekle birlikte 2005 yılında ailelere yapılan ödemeler;

İlköğretimde	Erkek öğrenci için 18 YTL Kız öğrenci için 22 YTL
Ortaöğretimde	Erkek öğrenci için 28 YTL Kız öğrenci için 39 YTL olarak uygulanmaktadır.

Kız öğrencilere erkek öğrencilere göre, ilköğretimde % 22,2 ortaöğretimde % 39.2 oranında daha fazla parasal yardım yapılmaktadır.

ŞNT harcamaları;

2004 yılı için 66.768.000 YTL

2005 yılı için 88.947.000 YTL olarak gerçekleşmiştir.

Ancak bu harcamaların yıllar itibariyle kız ve erkek çocuklar tarafından kullanımına ilişkin parasal dağılımın ne olduğuna dair veri elde edilememiştir. Bir başka ifadeyle ŞNT harcamalarının yıllar itibariyle ne olduğu bilinmemekte, ancak yapılan harcamanın kız ve erkek çocuk öğrenci açısından dağılımının yıllar itibariyle ne olduğu bilinmemektedir.

Kurumda bu işlemlerin takibinin yapıldığı sistem böyle bir ayırıma uygun düzenlenmediğinden bu verinin sağlıklı bir şekilde elde edilmesine izin vermemektedir. Kız ve erkek öğrenci sayılarının yıllar itibariyle değil, sürekli

toplama dahil edilen bir usulde takip edildiği, ancak önümüzdeki dönemde sayıların yıllar itibariyle ayrıştırılmasına yönelik bir çalışma yapılacağı belirtilmektedir.

Buna rağmen bir fikir vermesi açısından orta öğrenimde okuyan öğrencilere şu an itibariyle yapılan ödeme tutarı baz alınarak başlangıcından bugüne yardımın ulaştığı toplam kız ve erkek öğrenci sayılarıyla çarpılarak elde edilen veriye göre;
Kız çocuklar için ödenen 39 YTL x 535 917 (toplam kız) = 20.900.763 YTL,
Erkek çocuklar için ödenen 28 YTL x 632.863 (toplam erkek) = 17.720.164 YTL,
olduğu görülmektedir.

Bu da yardım yapılan erkek öğrenci sayısı kız öğrenciden nicel olarak fazla olmakla birlikte kızlara ödenen yardım tutarındaki fazlalık nedeniyle kaynağın kız çocuklar lehine kullanıldığı fikrini vermektedir. Ancak buradan sağlanan yardımların MEB bütçesi ödeneklerinin kullanımındaki farklılığı (486.130.927.223.742 TL) karşılayamayacağı da açıkça görülmektedir. Bu farklılığın ancak %4'lük bir kısmı karşılanabilmektedir. Üstelik bu değerler 2005 yılında ödenen tutarlar esas alınarak yardımın yapıldığı toplam öğrenciye göre elde edilen değerlerdir. Yapılan yardım tutarlarının yıldan yıla değişiklik arz etmesi ve yıllar itibariyle yardım yapılan öğrenci sayısı farklı olacağından tespit edilen oranın daha da az olacağı aşıkardır.

Aynı hesaplama ilköğretim öğrencilerine yapılan parasal yardımlar esas alınarak yapıldığında da kız çocuklar lehine kullanımı gösteren bir veri elde edilmektedir. İlköğretimde okuyan öğrenciler için yapılan parasal yardımlar kız;22 YTL, erkek;18 YTL üzerinden yapılan hesaplamalarda kızlar için 11.790.174 YTL, erkekler için 11.391.534 YTL belirlenmektedir.

ŞNT ödeme sistemi bizzat anneye yapılmak üzere kurgulanmıştır. Düzenlenen ATM kartları ile T.C. Ziraat Bankasından ödemeler yapılmaktayken ATM kartlarının erkekler tarafından kullanılarak paranın erkekler tarafından çekilmesinin önüne geçmek üzere yeni kayıtlarda ATM kartı yerine banka cüzdanı düzenlenmektedir.

Yapılan yardımların kişi başına düşen parasal miktarları küçük olmasına karşın etkilerinin büyük olduğu görülmektedir. Çünkü bu proje sayesinde, nikahsız olarak yaşayıp ta çocuklarının nüfus cüzdanı olmayan ailelerin resmi nikahlarını yaptırarak, çocukların nüfus cüzdanını çıkartarak okula göndermeye başladıkları

belirtilmektedir. Bu olumlu etkilere ilişkin bilgilerin Türkiye genelindeki 931 vakıf (İl ve İlçelerde) aracılığı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne iletildiği, aynı zamanda 931 vakıfta uygulanmak üzere hazırlanan anket formunda bölgeye etkisinin ne olduğuna dair bir soru bulunduğu belirtilmektedir. Bu anket uygulamasının dışında 2005 yılında başlayıp 2006 yılında sonuçlanmak üzere uzman bir araştırma grubu tarafından ŞNT etki değerlendirme araştırması gerçekleştirileceği de belirtilmektedir. Bu araştırmanın ardından ŞNT uygulamasının etkilerine ilişkin daha detaylı verilere ulaşılabilecek ve daha sağlıklı bir değerlendirme yapılabilecektir.

Ancak ŞNT uygulamasının bilinen sonuçlarına ilişkin belirtilen tespitler aşağıda sıralanmaktadır.

- Okula kayıt oranında artış,
- Okulu bırakma oranında azalma,
- Okula devam oranında artış,
- Öğrenci başarısında artış,
- Kızların okullaşma oranında artış,
- Ortaöğrenime geçiş oranında artış,
- Fayda sahiplerinin yaşam standartlarında değişim, olarak belirtilmektedir.

2003-2004 öğretim yılında ortaöğretim okullaşma oranlarındaki artış verileri ise;

- 8 inci sınıfa devam eden erkek çocukların ortaöğretime geçiş oranı
ŞNT - %74 Türkiye Geneli %47
- 8 inci sınıfa devam eden kız çocukların ortaöğretime geçiş oranı
ŞNT -%75.4 Türkiye Geneli %38.7 olduğu şeklinde belirtilmektedir.¹⁰²

Bu proje kurgusu ve uygulanması itibariyle toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeye örnektir. Şimdiye kadar teorik olarak anlatılmaya çalışılan hususların uygulaması olarak değerlendirilmesi mümkündür. Bu projedeki temel anlayışın tüm kaynak tahsislerinde olması toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe oluşturulması ve toplumda dezavantajlı konumda bulunanlara fırsat sağlanması açısından önemlidir.

¹⁰²Ümit Başaran, 28 Temmuz 2005, sözlü görüşme.

Ülke olarak eğitim konusunda Pekin’de taahhüt edilen 2000 yılına kadar % 100 okullaşma hedefi yakalanamamıştır. Bugün gelinen nokta itibariyle bu hedefe 2010 yılında ulaşılması planlanmaktadır. Bu nedenle başlatılan kampanyaların ve yukarıda belirtilen özellikteki projelerin bu hedeflere ulaşılmasında sağlayacağı katkı kuşkusuz büyük olacaktır. Ancak ulusal bütçelerden ayrılan kaynakların da yeterli düzeyde ve dezavantajlı konumda bulunanlara yönelik önlemleri içerecek tarzda olması gerekmektedir.

2.6. Kuruluşundan Bugüne Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ve Bütçesinin Değerlendirilmesi (1991-2005)

Bu bölümde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme analiz yöntemlerinden biri olan doğrudan kadın veya erkeklere yönelik olarak tahsis edilen kaynakların ve harcamaların değerlendirilmesine örnek olarak KSGM bütçesi ve çalışmaları değerlendirilecektir.

2.6.1. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün kuruluş nedenleri ve tarihçesi

Türkiye’de kadın-erkek eşitliğinin devlet çatısı altında örgütlenmesi konusu incelendiğinde ilk oluşum olarak 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında öngörülen tüm sosyal sektörlere ulaşılması hedefine bağlı olarak, mağdur kesimlerden biri olan kadın konusunda çalışmalar yürütmek üzere “Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu” kurulması görülmektedir.

Diğer taraftan Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcığın Önlenmesi Sözleşmesi ve 1985 yılında Nairobi’de gerçekleştirilen Üçüncü Dünya Kadın Konferansında kabul edilen “Kadının İlerlemesi İçin Nairobi İleriye Yönelik Stratejileri” kapsamında yer alan kadın konusunda ülke düzeyinde politikalar oluşturmak ve uygulamaya koymak üzere bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesi gibi zorlayıcı hükümler çerçevesinde 20 Nisan 1990 tarihli *Resmi Gazete*’de yayımlanan 422 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.

Ardından 25 Ekim 1990 tarih ve 3670 sayılı kanunla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak KSSGM (Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü) kurulmuş ve bu Genel Müdürlük 24 Haziran 1991 tarihinde Başbakanlığa bağlanmıştır.

Avrupa’da birçok ülkede kadın-erkek eşitliği konusundaki kurumsallaşma süreci 1970’li yıllara rastlamaktadır. Dünyadaki gelişmeler Türkiye’de de kadın-erkek eşitliği konusunun devletin sorumluluğunda olması ve devlet mekanizması içerisinde yapılanmanın gerektiği fikrinin oluşumuna ışık tutmuştur. Bunun yanı sıra devlet içindeki örgütlenmenin doğruluğuna kuşkuyla yaklaşan görüşlerin de mevcudiyetinin söz konusu olduğu bir dönemde Genel Müdürlüğün kuruluşu gerçekleşmiştir. Merkezi bir teşkilat olarak örgütlenen Genel Müdürlüğe toplam 20 kadro ihdas edilerek zayıf bir yapıyla kurulmuş olması son derece anlamlıdır. Toplumun yarısını oluşturan bir kesimin sorunlarının çözümü konusunda çalışmalarını sürdürecektir kurumun son derece sınırlı sayıda personel tarafından çalışmalarını yürütmek zorunda bırakılmasının anlamı, ancak birtakım zorunluluklar nedeniyle bir sorumluluğu yerine getirerek şeklen bir kuruluş kurmak olarak iyi niyetle yapılmış bir girişim olarak izah edilebilmektedir.

Zaten kuruluş yasaasının çıkması aşamasında kuruluşunu destekleyen çok güçlü bir siyasi iradeden ziyade, ilgili bakanın (İmren AYKUT) kişisel gayretleri söz konusudur. Hatta ulusal mekanizmanın yerine getirmek zorunda olduğu görevlerin içeriğinin gerçekte ne anlam ifade ettiğinin bile derinlemesine algılanmayarak basit bir kadın konusu olarak ele alındığını ve bu kapsamda yasalaştığını belirten görüşler de mevcuttur.

Oysa ki bu çalışmada vurgulanmaya çalışıldığı üzere çözüm bekleyen oldukça ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunan kadınların bu kadar zayıf bir yapıda olan ulusal mekanizma eliyle çözülemeyeceği aşikardır. Bu nedenle KSSGM’nün daha güçlü bir yapıya kavuşturulması amacıyla 13 Ekim 1993 tarihinde 514 sayılı KHK ile kurulan Başbakanlık Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının ana hizmet birimlerinden biri olarak yeniden yapılandırılmıştır.

Ancak, söz konusu KHK nin dayanağını oluşturan yetki kanunu 6.10.1993 tarihinde Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Bu iptalin ardından 2 Haziran 1994 tarihinde 536 sayılı KHK ile Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı yeniden

kurulmuş olmakla birlikte bu kararname ve dayanağı olan yetki kanunu yeniden Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Tüm bunların ardından uzunca bir süre yasal dayanaktan yoksun olarak faaliyet göstermek zorunda olan Genel Müdürlük kaynak ve personel yetersizliklerine rağmen yaptığı çalışmalarla sağlam bir kurumsallaşmanın temelini oluşturmuş bulunmaktadır. Nihayet on yıllık bir sürecin ardından 6 Kasım 2004 tarih ve 25635 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında 5251 Sayılı Kanun ile yeniden yapılandırılmış bulunmaktadır. Genel Müdürlüğün teşkilat yasası olmaksızın on yıl gibi uzun bir süre faaliyet göstermesindeki en önemli etkenlerden birinin de bu süre zarfında güçlü bir iktidarın görev başında bulunmayışı ve koalisyon hükümetlerinin iş başında olması şeklinde değerlendirilmektedir.¹⁰³

“ Genelde çeşitli ülkeler ve özelde Türkiye’deki ulusal mekanizmaların kurumsal tarihçelerine bakıldığı zaman konumları açısından son derece kırılgan oldukları görülmektedir. İskandinav ülkeleri hariç, hemen hemen hiçbir ülkede güçlü ve süreklilik sergileyen kurumsallaşma sürecine rastlanmamaktadır. Kamu yönetimi içinde sürekli yer değiştiren dar bütçe ve kadrolu kurumlar niteliğinde kalmaktadırlar. Ancak bu durumla ters orantılı olarak söz konusu birimlerden ülke nüfuslarının yarısını oluşturan kadın grubu için politikalar oluşturmaları beklenmektedir.”¹⁰⁴

KSGM’nün 5251 sayılı teşkilat yasasının TBMM’de yasalaşmasını etkileyen en önemli unsur, AB uyum sürecinde kadın-erkek eşitliği konusunda AB’nin beklentilerine bağlı olarak Türkiye Ulusal Programında yer alan taahhütler arasında ulusal mekanizmanın teşkilat yasasının çıkarılmasının yer almış olmasıdır. Toplumsal bilinç düzeyi itibariyle bakıldığında kadın-erkek eşitliğine dair çalışmaların öncelikli konular olarak değerlendirilmediği bir zamanda teşkilat yasasının çıkmış olması büyük bir kazanımdır.

2.6.2. Amaç ve görevleri

KSGM’nin kuruluş amacı; 5251 Sayılı Teşkilat Kanununda “kadının insan haklarının korunması ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak, kadınların

¹⁰³ Selma Acuner, “90’lı Yıllar ve Resmi Düzeyde Kurumsallaşmanın Doğuş Aşamaları”, *90’larda Türkiye’de Feminizm*, Der: Aksu Bora, Asena Günel, İletişim Yayınları, 2002, ss.125-158.

¹⁰⁴ A.k., s.154.

sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal yaşamdaki konumlarını güçlendirme, hak fırsat ve imkanlardan eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak” ifadesiyle yer almaktadır.

Aynı Kanunda yer alan Genel Müdürlüğün görevleri özetle; kadına karşı her türlü ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını geliştirmek, kadını ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda etkin hale getirmek ve eğitim düzeyini yükseltmek amacıyla yapılacak her türlü çalışmaya destek vermek, bu konularda stratejiler geliştirmek, plan ve programları oluşturmak ve temel politikaların belirlenmesine katkıda bulunmak, kanunları ve idari düzenlemeleri görev alanı çerçevesinde izleyerek kadınların eşit hak ve fırsatlara ulaşmasını sağlayacak çalışmalar yapmak, kadına yönelik her türlü şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi için çalışmalarda bulunmak, kadın-erkek eşitliğinin toplumsal kalkınma sorunu olarak algılanması amacıyla kamuoyunu bilgilendirmek, bütün alanlarda kadınların ilerlemesini sağlayıcı ve karar mekanizmalarına katılımını arttırıcı çalışmalarda bulunmaktadır. Genel Müdürlük bu görevlerinin yanısıra görev alanı ile ilgili konularda tüm kuruluşlarla işbirliği yapmak ve koordinasyonu sağlamakla da yükümlü bulunmaktadır.¹⁰⁵

Belirtilen görevleri tam anlamıyla yerine getirebilmesi için Genel Müdürlüğün bütçe imkanlarının da yeterli olması gerekmektedir.

2.6.3. Bütçe durumu

Genel Müdürlüğün kuruluşundan bu yana bütçesi incelendiğinde Genel bütçeden ayrılan kaynak oranının yıllar itibariyle ortalamasının yüzde 1.5 civarında olduğu görülmektedir. Teşkilat yasası bir türlü çıkarılamayan ve kuruluşundan itibaren bütçeden ayrılan kaynakları oldukça düşük oranda gerçekleştiren bir kuruluşun etkin ve verimli çalışması beklenemez. Bu durumu açıklayabilmek için Genel Müdürlüğün kuruluşundan bu güne bütçesi tablo 2.3 ve 2.4’de verilmektedir.

¹⁰⁵ 5251 Nolu Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (6 Kasım 2004 tarih, 25635 sayılı T.C. Resmi Gazete), ss,1-2

Tablo 2.3: KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN KURULUŞUNDAN BUGÜNE BÜTÇESİ (TL)

YIL	BAĞLI OLUNAN KURULUŞ	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	KANUNİ KESİNTİ	BÜTÇE KANUNU VEYA DİĞER KANUNLARCA EKLENEN	AKTARMA İLE		YIL SONU ÖDENEK	HARCAMA	IPTAL EDİLEN
					EKLENEN	DÜŞÜLEN			
1991	Çalışma Bak			1.500.000.000		865.506.200	634.493.800	634.493.800	-
1991	Başbakanlık			227.750.000	865.506.200		1.093.256.200	269.891.900	823.364.300
1992	Başbakanlık	12.143.000.000	71.430.000		45.000.000	45.000.000	12.071.570.000	1.465.918.000	10.605.652.000
1993	"	7.368.000.000	149.040.000	40.000.000	14.250.000	14.250.000	7.258.960.000	4.228.675.000	3.030.285.000
1994	Kadın ve Sosyal Hiz.Müst	16.745.000.000	569.800.000		645.254.000	11.207.837.000	5.612.617.000	5.612.617.000	-
1994	Başbakanlık				16.320.679.000	4.919.040.000	11.401.639.000	7.454.381.000	3.947.258.000
1995	"	23.240.000.000	553.725.000			730.000.000	21.956.275.000	14.522.481.000	7.433.794.000
1996	"	37.700.000.000	1.135.000.000	3.100.000.000	285.000.000	285.000.000	39.665.000.000	21.317.990.000	18.347.010.000
1997	"	77.150.000.000	2.315.000.000	7.000.000.000	700.000.000	700.000.000	81.835.000.000	66.875.297.000	14.959.703.000
1998	"	145.200.000.000		28.000.000.000	49.520.000.000	53.020.000.000	169.700.000.000	154.023.783.000	15.676.217.000
1999	"	356.500.000.000	8.175.000.000		26.075.000.000	27.550.000.000	346.850.000.000	194.795.782.000	152.054.218.000
2000	"	477.000.000.000	1.998.000.000		14.850.000.000	14.850.000.000	475.002.000.000	353.019.490.000	121.982.510.000
2001	"	394.000.000.000	3.330.000.000	102.000.000.000	1.600.000.000	16.600.000.000	477.670.000.000	446.477.010.000	31.192.990.000
2002	"	673.000.000.000			20.150.000.000	33.150.000.000	660.000.000.000	419.077.640.000	240.922.360.000
2003	Çalışma Bak.	763.000.000.000	1.000.000.000			640.634.700.000	121.365.300.000	121.365.300.000	-
2003	Başbakanlık			640.634.700.000	200.000.000	100.000.000.000	540.834.700.000	251.394.650.000	289.440.050.000
2004	Başbakanlık	795.962.000.000	53.253.800.000		66.728.000.000	95.578.000.000	713.858.200.000	413.849.600.000	300.008.600.000
2005	Başbakanlık	963.000.000.000							

Kaynak:1991-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları (13 Yıllık)
2004 Yılı Kesin Hesap Tasarısı

Tablo 2.4: KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN GENEL BÜTÇE İÇİNDEKİ DURUMU (TL)

Yıl	Genel Bütçe Ödeneği	KSGM Başlangıç Ödeneği	Başlangıç Ödeneğinin Genel Bütçedeki Oranı %Yüzbinde	KSGM Yıl Sonu Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneğinin Genel Bütçedeki Oranı %Yüzbinde
1991	105.217.150.000.000		0	1.727.750.000	1,64
1992	207.545.328.000.000	12.143.000.000	5,85	12.071.570.000	5,82
1993	398.710.000.000.000	7.368.000.000	1,85	7.258.960.000	1,82
1994	823.396.307.000.000	16.745.000.000	2,03	17.014.256.000	2,07
1995	1.335.978.053.000.000	23.240.000.000	1,74	21.956.275.000	1,64
1996	3.558.506.822.000.000	37.700.000.000	1,06	39.665.000.000	1,11
1997	6.344.685.500.000.000	77.150.000.000	1,22	81.835.000.000	1,29
1998	14.749.475.000.000.000	145.200.000.000	0,98	169.700.000.000	1,15
1999	27.186.600.000.000.000	356.500.000.000	1,31	346.850.000.000	1,28
2000	46.702.436.000.000.000	477.000.000.000	1,02	475.002.000.000	1,02
2001	48.219.490.000.000.000	394.000.000.000	0,82	477.670.000.000	0,99
2002	97.831.000.000.000.000	673.000.000.000	0,69	660.000.000.000	0,67
2003	146.805.170.000.000.000	763.000.000.000	0,52	662.200.000.000	0,45
2004	149.858.129.000.000.000	795.962.000.000	0,53	713.858.200.000	0,48
2005	153.928.792.910.000.000	963.000.000.000	0,63	-	-

NOT: Anlamli bir oran bulunmasi acısından oransal hesaplamalar yüzbinde olarak değerlendirilmiştir.

Kaynak: 1991-2005 Yılları Bütçe Kanunları (15 Yıllık)
1991-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları (13 Yıllık)
2004 Yılı Kesin Hesap Tasarısı

Genel Müdürlüğün tablo 2.4’de verilen bütçe durumu incelendiğinde en yüksek gerçekleşmenin yüzbinde 5.8 oranıyla 1992 yılında olduğu görülmektedir. Genelde yüzbinde 1.5 olarak gerçekleşen bütçe ödeneklerinin 2001 yılından itibaren Yüzbinde 1’in altına düştüğü görülmektedir. Bu da kurumun teşkilat yasasının çıkmaması ve personel anlamındaki zayıflığını daha da net ortaya koymaktadır. Ayrıca bu düşüşün bir başka açıklaması da kuruluşundan itibaren yürütülen dış kaynaklı projelerin sona ermesiyle birlikte projelerle ilgili hükümet katkı paylarının Genel Müdürlük bütçesinde yer almamasıdır. Diğer taraftan yıl başlangıç ödenekleri ile yıl sonu ödenekleri arasında bir değerlendirme yapmak gerekirse bunun yıllara göre değişiklik arzettiği görülmektedir. Yıl sonu ödenekleri, başlangıç ödeneğine göre bazen azalış bazen artış şeklinde gerçekleşmiştir. Azalışlar bütçe başlangıç ödeneklerinden yapılan yasal kesintilere ya da ihtiyaç duyulan başka kalemlere (KSSGM bütçesi dışında) yapılan aktarmalara dayanmaktadır. Artışlar ise ödeneği yetersiz olan harcama tertipleri için ilave ödenek alınmasını ifade etmektedir. Tablo 2.3’de kullanılmayarak yıl sonunda iptal edilen ödenekler yer almaktadır. Bu durum Türkiye’de bütçelerin yıllık olarak yasalaşmasına bağlı olarak kullanılmayan ödeneklerin yılsonunda iptal edilmesinden kaynaklanmaktadır. İptal edilen ödeneklerin yüksek olması ise uygulanan tasarruf tedbirlerine uyulmasının yanında her yıl teşkilat yasasının çıkacağı umuduyla planlanan faaliyetlere ilişkin ödeneklerin bütçede yer alması, ancak yasanın çıkmamasına bağlı kurumsal kapasite zayıflığı nedeniyle yerine getirilemeyen faaliyetlerin olması anlamına gelmektedir.

Genel Müdürlüğün teşkilat yasasının iptal edildiği yıllarda yasallaşma sürecinin 10 yıl gibi uzunca bir süreyi kapsayacağı tahmin edilmemiştir. Ancak yasallaşma sürecinin uzaması ve çalışanların özlük haklarındaki kayıplar Genel Müdürlükte çalışan personelin başka kuruluşlara geçmesine neden olmuştur. 5251 sayılı yasa çıkmadan önceki personel tablosuna bakıldığında mevcut personel sayısı 20 kişi olup bunun 14 kişisi idari anlamdaki hizmetlerin yürütülmesinde¹⁰⁶ görev yapmaktadır. Genel Müdürlüğün bu yapısının, en önemli sorumluluklarından biri olan hükümetlere kadın-erkek eşitliği konusunda politikalar geliştirmek ve hazırlamak ve aynı zamanda devlet politikalarını da eşitlik bakışı ile

¹⁰⁶ İdari anlamdaki hizmetler olarak; personel işleri, mali işler ve idari işler değerlendirilmektedir.

değerlendirerek dönüşüm sağlayabilmek gibi zorlu amaçların gerçekleştirilmesinde etkili olabilmesiyle ters orantılı olduğu görülmektedir. Bunlara bağlı olarak yaşanan kurumsal zorluklar, özellikle personelin özlük hakları açısından yaşananların, hiçbir kamu kurumunda örneğinin olabileceği düşünülmemektedir. Zira bu durum örgütsel yapılanmaların ruhuna ters bir durum sergilemektedir.

Genel Müdürlük çalışanları 1994-2004 yıllarını kapsayan 10 yıllık süreçte hiçbir ünvan yükselmesi olmadan ve yaşanan tıkanmalar nedeniyle kademe ve derece yükselmesi olmadan çalışmalarını yürütmüşlerdir. Hatta çalışana hiçbir katkısı olmaksızın yapılan görevlendirmeler ile belli kademelerdeki sorumlulukları üstlenerek özverili bir çalışma sergilemişlerdir. Başka bir ifadeyle Genel Müdürlükte çalışıyor olmakla adeta cezalandırılmışlardır.

Bu durumun çalışanların motivasyonuna oldukça olumsuz etkileri olmakla birlikte bu olumsuz yapıya rağmen sınırlı sayıdaki personelin yaptığı özverili çalışmaların kurumun ayakta kalabilmesi açısından önemli katkısı olduğu yadsınamaz bir gerçektir.

Genel Müdürlüğün genel bütçeden almış olduğu kaynağın son derece sınırlı olması ve bunun yanında uygulanan tasarruf genelgesi gereği kaynak kullanımındaki sıkıntılara bağlı yaşanan sorunları aşmak üzere uluslararası projeler ile kaynak yaratılmaya çalışılmıştır. Genel Müdürlüğün bu projeler sayesinde varlığını sürdürebildiğinin belirtilmesi yanlış değildir. Çünkü bütçe ve personel anlamında son derece sınırlı imkanlara sahip olan Genel Müdürlüğün tüm bu olumsuzluklara rağmen, etkili çalışmalar yürütülmesinde verdiği katkıların yalnızca genel bütçe kaynakları ile izah edilmesi mümkün değildir.

Genel Müdürlüğün genel bütçeden aldığı kaynaklara ilişkin veriler yukarıda verilmiştir. Burada ise yürütülen projeler ve kaynaklarına ilişkin açıklama yapılacaktır. Genel Müdürlüğün kuruluşundan itibaren yürütülen dış kaynak arayışlarına bağlı olarak 1991-1994 yılları arasında 3 uluslararası proje geliştirilmiştir. Bu projeler;

-Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve T.C Hükümetinin ortak finanse ettiği “Kadının Kalkınmaya Katılımını Güçlendirme Ulusal Programı Projesi,¹⁰⁷

¹⁰⁷ 18 Şubat 1993 tarih, 21500 sayılı T.C. Resmi Gazete.

-Dünya Bankası ve T.C Hükümeti tarafından imzalanan İstihdam ve Eğitim Projesinin alt bileşenlerinden biri olan Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesi,¹⁰⁸

-Dünya Bankası aracılığı ile Japon Hibe Fonundan alınan kaynak ile yürütülen Küçük Girişimcilik Projesi, olarak sıralanmaktadır.

Bu projelerin dışında zaman açısından daha sonraki bir süreçte hayata geçirilen diğer bir proje ise,

-Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) ile T.C. Hükümeti arasında imzalanan Üçüncü Ülke Programı Kapsamında yer alan Savunuculuk Alt Programı Projesidir.

2.6.3.1. Birleşmiş Milletler Kadının Kalkınmaya Katılımını Güçlendirme Ulusal Programı Projesi

Projenin temel amaçları; kadının kalkınmaya katılımını sağlamak için politikalar geliştirilmesi, cinsiyet ayrımlı veri tabanı oluşturulması, kadın konusunda yetişmiş insan kaynağının geliştirilmesi için eğitim programları uygulanması ve araştırmalara ve pilot projelere destek olunması şeklinde belirlenmiştir. Proje başlangıcında 400.000 ABD Doları T.C. hükümeti katkısı ve 200.000 ABD Doları BM Kalkınma Programı katkısı olmak üzere toplam 600.000 ABD Doları olarak düzenlenmiştir. Ancak projede zaman zaman yapılan revizyonlarla bütçe katkıları artırılmış ve sonunda 700.000 ABD Doları T.C. Hükümet Katkısı 700.000 ABD Doları BM Kalkınma Programı katkısı olmak üzere toplam 1.400.000 ABD Dolarına ulaşmıştır.¹⁰⁹

Genel Müdürlüğe kaynak kullanımı açısından önemli rahatlama sağlayan projenin T.C Hükümet katkısı olan kısmı ödeme planı çerçevesinde Genel Müdürlüğün bütçesinde yer almış bulunmaktadır. Başka bir deyişle Genel Müdürlüğün daha önce verilen bütçe bilgilerine projelerin hükümet katkısı karşılıkları yansımıştır.

¹⁰⁸ 4 Mayıs 1993 tarih, 21571 sayılı T.C. Resmi Gazete.

¹⁰⁹ KSSGM 1999 Mali Yılı Yatırım Bütçe Teklifi, 1998, s.15. (Bundan sonra KSSGM, 1999 Mali Yılı, olarak geçecektir.)

1993 yılında başlayan proje ile;

-Ulusal mekanizma olarak kurulan Genel Müdürlüğün güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitesinin artırılması, kadının kalkınmaya katılımını artırma yönünde yapılacak faaliyetlerde gönüllü kuruluşların desteklenmesine yönelik çalışmalar yürütülmüştür.

-Kadınlara yönelik politikaların oluşmasına temel olacak verilerin sağlanması amacıyla Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ile ortaklaşa olarak cinsiyet ayrımlı veri tabanı oluşturulmuştur. Yine aynı amaca yönelik olarak 16 araştırma projesi yaptırılmıştır. 12 pilot projenin yürütülmesi desteklenmiş, kadın konusunda insan kaynağı geliştirilmesi için eğitim programları düzenlenmiştir.

-Kadın konusundaki insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla ODTÜ Kadın Çalışmaları Yüksek Lisans Programının Kurulması ve Ankara Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi Kadın Merkezleri başta olmak üzere üniversite kadın araştırma ve uygulama merkezlerinin güçlendirilmesi sağlanmıştır. Öte yandan kuruluşlar arası etkin bir iletişim ağının oluşturulması için rehber metinler ve el kitapları hazırlanmıştır.¹¹⁰

Hiç kuşkusuz bu projenin çok zayıf bir yapıda kurumsallaşan Genel Müdürlüğün hem mali açıdan hem de insan gücü anlamında kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine sağladığı katkı büyüktür. Ayrıca üniversitelerin bünyesindeki kadın sorunları araştırma ve uygulama merkezlerine verilen destekler ve destek verilen kuruluşların başarılı çalışmalarına bağlı olarak Türkiye’de yetişmiş insan gücü açısından önemli kazanımlar sağlanmıştır. Bu yetişmiş insan gücü, Türkiye’de kadın politikalarına bilinçli bir yaklaşım ve ivme kazandırılmasında son derece önemli bulunmaktadır. Projenin esnek bir yapıya sahip olması da planlanan faaliyetlerin rahatlıkla uygulanması bakımından önemli bir husustur. Projenin uygulanması 31 Mart 2003 itibariyle tamamlanmış bulunmaktadır.

2.6.3.2. Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesi (KİG)

T.C. Hükümeti ile Dünya Bankası arasında imzalanan İstihdam ve Eğitim Projesinin alt bileşenlerinden biri olarak Kadın İstihdamının Geliştirilmesi bölümü

¹¹⁰ KSGM, *Brifing Raporu*, Haziran 2005, s.:25

Genel Müdürlük tarafından yürütülmüştür. Projenin toplam maliyeti 1.444.472. ABD Doları olarak belirlenmiştir. Bunun 983.113.2 ABD Doları Dünya Bankası, 461.356.8 ABD Doları ise T.C. Hükümeti tarafından karşılanması öngörülmüştür. Ancak gerektiğinde kullanılmak üzere tahsis edilen artırım tutarlarıyla birlikte 1.180.150 ABD Doları Dünya Bankası kaynağının kullanımı öngörülmüştür. 1993-1998 yılları arasında sürdürülmesi öngörülen projenin süresi 2000 yılına kadar uzatılmıştır. Bu uzatma dönemi de dahil olmak üzere toplam 1.190.000 ABD Doları Dünya Bankası kaynağı kullanımı söz konusu olmuştur.¹¹¹ T.C. Hükümetinin parasal katkısı ise proje kapsamında yürütülen faaliyetlere ilişkin ödemelerin Katma Değer Vergilerinin ödenmesi şeklinde olmuştur.

İstihdam ve Eğitim Projesinin ana hedeflerinden biri olan kadınların istihdama katılmasının önündeki engeller açığa çıkarılarak, üretken işlerde istihdamın artırılması hedefinin gerçekleştirilmesi doğrultusunda tasarlanan kadın istihdamının geliştirilmesi projesinin amacı; geleneksel olarak erkeklerin egemen olduğu iş alanları dahil olmak üzere, bütün alanlarda kadınlara daha iyi iş ve meslek olanaklarının sunulmasını sağlayacak politikaların üretilmesi için gerekli bilgi ve verileri sağlamak ve bunları yaygınlaştırmaktır.

Projenin temel alanları

- Araştırma Yaptırılması (Fonun Kullanımı)
- Araştırma Sonuçlarının Yaygınlaştırılması/Kamusal Bilgilendirme Faaliyetleri
- Dokümantasyon Merkezinin Oluşturulması olarak belirlenmiştir.

Araştırmanın temel alanlarından araştırma fonunun kullanımı kapsamında 16 araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırma fonunun tasarımı ile ilgili olarak yapılan;

“Türkiye’de kadın istihdamı politikasının kurulmasına yönelik yeni bilgi, mevcut durum, değişme eğilimleri ve bu değişme eğilimlerini etkileyebilecek evrensel oluşumlar, bu doğrultuda, ortaya çıkmış/çıkarmakta olan modellerin incelenmesi ve yorumlanmasıyla üretilebilir. Bu nedenle, tasarım için, yeni kadın istihdamı politikalarının belirlenmesinde kullanılacak türden bilgilerin neler olması gerektiği, bu bilgilerin hangi düzeyde mevcut bulunduğu, mevcut olmayan bilgilerin hangi alanlarda ve neler olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Diğer bir ifade ile, kadın istihdamı bilgi alanının, dünya ekonomisine entegre olmakta olan Türkiye

¹¹¹ KSSGM, 1999 Mali Yılı, s.18

ekonomisinin istihdama ilişkin özellikleri göz önünde tutularak, kadın bakış açısından yorumlanması esas alınmıştır”¹¹²

Bu açıklama, araştırma projelerinin alanları belirlenirken oldukça geniş bir bakış açısıyla düşünüldüğünü ve titiz davranıldığını göstermektedir. Proje kapsamında araştırmaların hangi konuları aydınlatmasının istendiği ayrıntılı bir biçimde tanımlanmıştır.

Ayrıca proje kapsamında kadın istihdamıyla ilgili konularda çalışan kamu yöneticileri, üniversitelerde kadın sorunları ile ilgili alanlarda çalışan akademisyenler, özel sektör ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılımıyla Araştırma Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun periyodik aralıklarla toplanması sağlanarak proje kapsamında yürütülecek çalışmaların tasarlanması ve uygulanmasında fikir ve görüşlerine başvurulmuştur.¹¹³

Projenin örgütsel işleyişinde Araştırma Danışma Kurulu oluşturularak danışma hizmeti alınması ve değişik kesimlerin görüşlerinin projeye yansıtılmasının sağlanması toplumsal cinsiyete duyarlı plan ve program hazırlanmasının temel kriterlerinden biri olan farklı kesimlerin görüşlerinin dikkate alınmasına örnek teşkil etmektedir.

Projenin diğer bir temel alanı olan araştırma sonuçlarının yaygınlaştırılması ve kamusal bilgilendirme faaliyetleri kapsamında; araştırmalardan elde edilen sonuçların çeşitli araçlarla kamuoyuna ve ilgili kurumlara iletilmesi için atölye çalışmalarının yer aldığı konferans düzenlenmiş ve belgesel film yaptırılmıştır. Yaptırılan araştırmalardan 13 araştırma kitap olarak basılmış ve tüm ilgili kurumlara dağıtımı sağlanmıştır. Araştırma konularına paralel biçimde 1000 saydamdan oluşan dia arşivi ve bir belgesel yaptırılmıştır. Araştırma bulgularından derlenen bilgilerle politika önerileri metni oluşturulmuştur.¹¹⁴ Oluşturulan politika metni Genel Müdürlük uzmanlarınca Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonları'nın gündemine taşınmıştır.

¹¹²KSSGM, *Kadın İstihdamını Geliştirme Projesi (KİG)*, (tanıtım kitapçığı), 1996, ss.:8-9. (Bundan sonra KSSGM, *Kadın İstihdamı*, olarak geçecektir.)

¹¹³A.k, s.7.

¹¹⁴ KSSGM, *İstihdam ve Eğitim Projesi Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Bölümü Uygulama Tamamlama Raporu* Ankara, Kasım 2000, s.3. (Bundan sonra KSSGM, *Uygulama Tamamlama Raporu*, olarak geçecektir.)

Bu husus bu çalışmanın temelini oluşturan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından son derece önemlidir. Çünkü bilimsel araştırmalar sonucu elde edilen bulgular ışığında oluşturulan politika önerilerinin kalkınma planlarına yansıtılmasına çaba harcanması projenin bir dönüşüm sağlanması hedefini ortaya koymaktadır. Ayrıca gerçek anlamda toplumsal gelişim sağlanması için tüm kalkınma plan ve politikalarının oluşturulmasında bu şekilde hareket edilmesinin gerekliliği kaçınılmazdır. Bu konuda bilinçli bir çaba sarf edilmiş olmakla birlikte üçüncü bölümde anlatılacağı üzere Türkiye’de kalkınma plan ve programları ile bütçe bağlarının kurulamamış olması, pek çok bilinçli çabanın istenilen ölçüde hayata geçirilememesi ve ulusal bütçelerde yansımaları bulamaması sonucunu doğurmuştur. Türkiye’de bütçeleme anlayışındaki değişimle birlikte kalkınma planları ile bütçe arasında sıkı bir bağ kurulmasının gereği vurgulanmaktadır. Buna dayanılarak daha önce yaşanan olumsuzlukların bundan sonra yaşanmaması ümit edilmektedir. Bunun sağlanması için gerçek anlamda bilinçli bir çabaya ihtiyaç olduğu gibi herkesin üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmesi de toplumsal bir sorumluluktur.

Proje kapsamında, 1996 yılında kadın ve toplumsal cinsiyetle ilgili araştırma ve çalışmalarda hizmet verebilmesi amacıyla Genel Müdürlük bünyesinde Dokümantasyon Merkezi kurulmuştur. Projenin tamamlandığı 2000 yılı itibariyle Dokümantasyon Merkezi, 1801 yerli ve yabancı kitap, 243 makale, 762 gri materyal ve 172 referans kitabından oluşan koleksiyona sahiptir. Bu koleksiyon daha sonraki yıllarda Genel Müdürlük bütçesinden alınan kitaplarla zenginleştirilmiş bulunmaktadır. Genel Müdürlük bünyesindeki merkez araştırmacılar tarafından yoğun olarak kullanılmaktadır.¹¹⁵

Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesinin bir yıllık uzatma döneminde cinsiyet kavramı konusunda bilinçlendirmenin artırılması ve bu amaca yönelik eğitim programlarının uygulanması planlanarak kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarında çalışan profesyonellerin örgütlerinin plan ve programlarında, toplumsal cinsiyet konusunda eşitlikçi değişiklikleri yaşama geçirmelerini sağlayacak bir bilinç oluşturmayı amaçlayan Toplumsal Cinsiyet Eğitimi Materyali oluşturulmuştur.

¹¹⁵ A.k., s:3.

Eğitim Materyali “The World Academy of Local Democracy” (WALD) Dđnya Yerel Yönetimler Akademisinde iki kez ve Türkiye Aile Planlaması Vakfı (TAPV) tarafından uygulanmıştır. Çeşitli kuruluşlar tarafından da incelenmek üzere talep edilmiştir.¹¹⁶ Projenin son bir yılında geliştirilen eğitim materyali projenin bitmiş olmasıyla birlikte amaçlandığı üzere hedeflenen gruplara etkin bir eğitim programının uygulanamaması sonucunu doğurmuştur.

Burada önemli olan bir diğer husus proje kaynağının bitmiş olması ve Genel Müdürlüğün az sayıda kadroyla hizmet üretmeye çalışmasıyla doğrudan bağlantılıdır. Personele bağlı kurumsal kapasitenin zayıf olması aynı zamanda yeni kaynak arayışlarının da önünde engel olabirmiştir. Zira Genel Müdürlükte yaşanan deneyimler göstermiştir ki proje uygulamalarında da nitelikli personele ihtiyaç duyulmakta ve projeler önemli ölçüde iş yükü getirmektedir. Bu nedenle proje yürütülmesinde kurumsal kapasite önemli bir kriter olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, KİG projesinin gerek uygulanması aşamasında izlenen yöntemi ve gerek değişimi hedefleyen bilinçli çabası, toplumsal cinsiyet duyarlılığına yönelik olarak gerçekleştirilecek pek çok çalışmaya örnek olabilecek niteliktedir.

2.6.3.3. Küçük Girişimcilik Projesi (KGP)

Dünya Bankası aracılığı ile Japon Hibe Fonundan sağlanan 332.500 ABD Doları (hibe) kaynağın yaklaşık 232.500 ABD Dolarlık kısmı kullanılarak 01.01.1995-21.03.1996 tarihleri arasında gerçekleştirilen projenin temel hedefi; Türkiye’de kadın girişimciliği alanında mali ve mali olmayan sorunların tespit edilmesi, bu sorunlara çözüm önerileri geliştirmek yoluyla kadın girişimciliğini teşvik etmek, geliştirmek ve elde edilen bulgular doğrultusunda Türkiye koşullarına uygun bir uygulama projesi geliştirmektir.

Söz konusu proje ile Türkiye’de bankacılık sektörü ve kredi politikaları incelenmiş, kadınlara ilişkin sınırlamaların olup olmadığı araştırılmıştır. Ayrıca kadın girişimciliğini geliştirecek kuruluşların yapıları gözden geçirilerek bu kuruluşların mali ve diğer ekonomik destek hizmetleri sağlamakta ve kullanmakta nasıl aracı olabilecekleri değerlendirilmiştir. Ancak projenin ikinci bölümü olan

¹¹⁶ A.k., s.4

Türkiye koşullarına uygun bir uygulama projesi geliştirilmesi kısmı gerçekleştirilememiştir.¹¹⁷ Türkiye’de yapısal uyum politikalarının etkisiyle azalan hane gelirlerine yönelik geliştirilen stratejilerden biri de kadınların sahip olduğu işletmelerin artırılmasıdır. Bu kapsamda kentlerde kadın girişimciliğinde bir artış olduğu söylenebilir.

2.6.3.4. Savunuculuk Alt Programı Projesi

BM Nüfus Fonu ile T.C. Hükümeti arasında yapılan işbirliği çerçevesinde nüfus ve kalkınma alanında, 2001-2005 dönemini kapsayacak olan Üçüncü Ülke Programı 2001 yılında başlatılmıştır. Program, a-Üreme Sağlığı, b-Nüfus ve Kalkınma Stratejileri ve c- Tanıtım/Savunuculuk olmak üzere üç alt programdan oluşmaktadır.

Tanıtım/Savunuculuk Alt Programı Genel Müdürlükçe yürütülmekte olup 5 yıllık bütçesi hibe olarak 1.000.000 ABD Dolarıdır. Programın amacı ise BM Nüfus Fonunun (UNFPA) Türkiye’de yaptığı tüm faaliyetlerin tanıtılıp savunulmasının yanında, Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı Eylem Programı ve bu programın toplumsal cinsiyetle ilgili eşitlik ve hakkaniyet bileşeninin ulusal ve yerel düzeyinde benimsenmesini ve bu hedef doğrultusunda kaynakların seferber edilmesini sağlamaktır.

Bu kapsamda 3 temel alan belirlenmiştir.

-Üreme sağlığı/üreme hakları, toplumsal cinsiyet eşitliği/adaleti, nüfus, kalkınma konularında politika ve stratejilere yön veren yerel ve ulusal düzeyde karar vericilerin ve politikacıların desteğinin sağlanması.

-Ulusal ve yerel medyanın üreme sağlığı, üreme hakları, toplumsal cinsiyet eşitliği/adaleti, nüfus ve kalkınma ile ilgili belli başlı konularda doğru ve etkili mesajlar vermesinin sağlanması. Medya mensuplarının ve geleceğin medya profesyonellerinin eğitilmesi, medya programlarının konuyla ilgili sayısının ve kalitesinin artırılması.

¹¹⁷ Selma Acuner, “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliği ve Resmi Kurumsallaşma Süreci”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1999, ss.257-258. (Bundan sonra Selma Acuner, Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliği olarak geçecektir.)

-Seçilmiş sivil toplum kuruluşları ve resmi kuruluşların üreme sağlığı, toplumsal cinsiyet eşitliği/adaleti, nüfus ve kalkınma ile ilgili tanıtım/savunuculuk çalışmalarının desteklenmesi.

Program hedeflerine ulaşmak üzere üç ana hedef kitle belirlenerek faaliyetler bu hedef kitleleri harekete geçirmek üzere düzenlenmiştir.

Belirlenen hedef kitleler ise;

-Ulusal ve yerel düzeyde karar vericiler /politikacılar,

-Ulusal ve yerel medya çalışanları ve geleceğin medya profesyonelleri,

-Sivil toplum kuruluşlarıdır.

Programın başlangıcından bu güne kadar, belirlenen hedef kitlelere ulaşılarak tanıtım toplantıları, eğitim seminerleri, paneller ve konferanslar düzenlenmiştir. Ayrıca düzenlenen kampanyalar ile kamuoyunun dikkati çekilmiştir. Bu kampanyalardan biri de 24 Kasım 2004 de başlatılan “Kadına Karşı Şiddete Son” kampanyasıdır. Medya aracılığı ile tanıtım ve savunuculuk çerçevesinde radyo ve televizyon programları, gazete haberleri gerçekleştirilmektedir. Tüm bu çalışmaların yanında kitap ve broşür gibi materyaller hazırlanarak dağıtımı sağlanmaktadır. Sivil toplum kuruluşları eğitim programı gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmaların yürütülmesinde ise Sağlık Bakanlığı, TRT, Üniversiteler, Türkiye Gazeteciler Federasyonu, Yerel Gazeteciler Cemiyeti, Uluslararası Reklamcılar Cemiyeti, Türkiye Aile Planlaması Vakfı, Türkiye Aile Planlaması Derneği, KA-DER ve Türkiye Futbol Federasyonu gibi kuruluşlarla işbirliği yapılmaktadır.¹¹⁸

Program genel olarak bakıldığında toplumsal cinsiyet bilincinin oluşturulmasında önemli katkı sağlamaktadır. Özellikle hedef kitle arasında medyanın seçilmiş olması ve bu kanalla kamuoyunun bilgilendirilmesi daha fazla kişiye ulaşılmasına imkan sağlamaktadır. Genel Müdürlüğe sağlanan bu kaynak da diğer proje kaynakları gibi Genel Müdürlük için genel bütçeden tahsis edilen sınırlı kaynaklarla yapılması güç olan faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin önünü açmaktadır. Ayrıca devlet bütçesine herhangi bir yük de getirmemiştir. Sağlanan kaynak tamamen UNFPA katkısı olarak kullanılmaktadır.

¹¹⁸ KSGM, *Brifing Raporu*, Haziran 2005, ss.25-28.

Kadın sorunları ile ilgili olarak uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakların Genel Müdürlüğün görev alanına giren faaliyetleri gerçekleştirmede nefes alınmasını sağladığını belirtmek yanlış bir tespit olmayacaktır. Ayrıca uluslararası kuruluşların kaynak sağlamada gösterdiği hassasiyetin, kadın konusuna verilen önemin bir göstergesi olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

2.6.4. Genel değerlendirme

Dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde ve taraf olunan uluslararası sözleşmelerin zorlayıcı hükümleri çerçevesinde kadın-erkek eşitliği konusunda çalışmalar yürütmek üzere ulusal mekanizma olarak KSGM kurulmuştur. Genel Müdürlük son derece zayıf bir yapılanma ile kurulmuş ve kuruluşunu takip eden yıllarda bağlı olunan merci anlamında değişimler yaşanmıştır. Yaşanan değişimlerin yanında yasal statüden de yoksun olarak faaliyetlerini sürdürmek durumunda bırakılmıştır. Genel Müdürlüğün oldukça sınırlı bir personel ile çalışması ve bütçe kaynaklarının da sınırlı olması kuruluşundan itibaren çeşitli çözüm arayışlarına yönelmesine neden olmuştur. Bu çerçevede dış kaynaklı projeler yürütülerek kaynak oluşturulmuştur. Genel bütçeden alınan oldukça sınırlı kaynaklar ve çalışan personel sayısı Genel Müdürlüğün yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülüklerle zıtlık teşkil etmiştir. Ancak, oluşturulan kaynaklar kapsamında Genel Müdürlükçe önemli faaliyetler gerçekleştirilebilmiştir.

Genel Müdürlük kuruluşundan bu yana gerçekleştirdiği özellikle yasal çalışmalar konusunda ve sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin proje (Kadının Kalkınmaya Katılımın Güçlendirme Ulusal Programı Projesi) kapsamında desteklenmesi konusunda başarılı olmuştur.

Acuner tarafından¹¹⁹ Genel Müdürlüğün başarılı olduğu ve olmadığı alanları değerlendirilirken Lowi'nin politika sınıflaması ve Lovenduski'nin prosedürel ve radikal yasalar sınıflandırmasıyla bağlantı kurulmuştur.

Bu kapsamda yapılan değerlendirmeye göre; devletin kaynakları hükümet sübvansiyonları şeklinde kişi ve gruplara dağıtmasını içeren dağıtıcı politikalar ve bireyler ve gruplar arasındaki ilişkileri, uygulamaları düzenleyen düzenleyici

¹¹⁹ Selma Acuner, Türkiye'de Kadın Erkek Eşitliği, s.261.

politikalar konusunda Genel Müdürlüğün başarılı olduğu belirtilmektedir. Dağıtıcı politikalara örnek olarak proje kaynaklarından desteklenen sivil toplum kuruluşları örnek gösterilmektedir. Düzenleyici politikalar kapsamında ise Genel Müdürlüğün yapmış olduğu yasal çalışmalar örnek gösterilmektedir.

Ancak kaynak ve fırsatların bir gruptan diğer bir gruba aktarılmasını diğer bir ifadeyle avantajlı gruplardan dezavantajlı gruplara aktarılmasını gerektiren yeniden dağıtıcı politikalar konusunda pek çok ülkede olduğu gibi somut sonuçlar elde edilemediği vurgulanmaktadır. Bu tür politikaların uygulanmasında çıkar çatışmalarının gündeme gelmesine bağlı olarak bu alanda toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının gerçekleştirilmesi son derece zor olarak değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada değerlendirilmekte olan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusu da yeniden dağıtıcı politika uygulanmasını öngörmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere çok zor olsa da daha önce vurgulandığı gibi sağlıklı bir toplumsal kalkınma için gereklidir. Buradaki en temel nokta fırsat ve kaynakların eşit dağılımı olduğundan kaynak dağılımında kadınların söz sahibi olması ve kaynak dağıtımında toplumsal cinsiyet duyarlılığının hakim kılınmasıdır. Bunun gerçekleşebilmesi için bilinçli bir çabanın gereği defalarca belirtilmiştir. Bu durum söz konusu alanda başarılı olunması açısından önemli bulunmaktadır. Bu çalışmaları başlatarak devamlılığını sağlayacak konumda bulunan KSGM eskiye nazaran daha güçlü olarak yapılandırılmıştır. Bu çalışmanın dördüncü bölümünde Genel Müdürlüğün bu alandaki rolünün ne olabileceği hususu ele alınacaktır.

AB uyum sürecinin kazandırdığı ivme ile Genel Müdürlüğün teşkilat yasası Kasım 2004 tarihi itibariyle çıkarılmış bulunmaktadır. Bu yasa ile 79'u serbest ve 10'u tutulu olmak üzere toplam 89 kadro ihdas edilmiştir. İhdas edilen kadroların 30'u (10'u tutulu kadro) Kadının Statüsü Uzmanlığı 18'i ise Kadının Statüsü Uzman Yardımcılığı olarak ihdas edilmiş bulunmaktadır. Genel Müdürlüğün yapılanmasında ağırlıklı olarak uzmanlık kadrolarının bulunması, kuruluşundan bu yana yaşanmış olan olumsuz koşullara bakıldığında gelecek için ümit vericidir. Ancak yapılacak çalışmaların etkinliğindeki asıl belirleyicilik bu görevleri üstlenenlerin kadın-erkek eşitliği konusundaki yaklaşımları ve duyarlılıklarında olacaktır.

5251 sayılı teşkilat yasası ile getirilen ve Genel Müdürlüğün gücünü destekleyecek olan yapılanmadaki diğer önemli bir husus da Kadının Statüsü

Danışma Kuruludur. Söz konusu kurulun oluşumunda, pek çok kamu kuruluşu temsilcisi, Kadın Çalışmaları Ana Bilim Dalı Başkanlıkları ile Kadın Araştırma ve Uygulama Merkezlerinden 4 öğretim üyesi ve kadın hakları konusunda çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilci görev alacaktır. Kurulun görevleri,

*“a) Devletin ekonomik, sosyal, kültürel ve kadına ilişkin politikaları çerçevesinde kadının statüsü ile ilgili sorunları inceleyerek genel politikaların oluşturulmasına yardımcı olmak, plan ve programların uygulanması hususunda görüş bildirmek,
b) Devletin ekonomik, sosyal, kültürel ve kadın politikaları çerçevesinde plan ve yıllık programlara göre Genel Müdürlüğün görevlerini geliştirici tedbirleri belirlemek ve önerilerde bulunmak”*¹²⁰

olarak sıralanmaktadır. Bu da Genel Müdürlüğün bundan sonraki dönemde etkin politikalar üretmesinde daha güçlü olmasını sağlayacaktır. Bu güçlü yapı çerçevesinde gelecekte beklenen etkinin sağlanmasında Genel Müdürlüğün bütçe kaynağı da önemli bir husustur. Toplum nüfusunun yarısının sorunlarının çözümü ancak yeterli kaynak tahsisleri ile mümkün olacağından bu konuda gerekli duyarlılığın gösterilmesi toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin de gereklerindedir. Bu hususun önemi çeşitli belgelerde vurgulanmakta ve yeterli kaynak tahsislerinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir.¹²¹

Bundan sonraki bölümde Türkiye’de kamu mali yönetimi ile ilgili gelişmeler ele alınarak toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından getirdiği açılımlar belirtilmeye çalışılacaktır. Çünkü Türkiye’de uzun yıllardır uygulanmakta olan kamu mali yönetimine ilişkin düzenlemeler ve buna bağlı uygulamalar toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme analizi yapılmasına imkan vermeyen bir yapıya sahip olmuştur. Bu nedenle kamu mali yönetimindeki değişiklikler ve açılımlar açıklanmaya çalışılacaktır.

¹²⁰ 5251 Nolu Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (6.11.2004 tarih, 25635 sayılı T.C. Resmi Gazete), s:6

¹²¹ -Eylem Platformu Madde 347

-Avrupa Parlamentosunun 6 Temmuz 2005 tarihinde Strazburg’da gerçekleştirdiği Genel Kurul Toplantısında kabul edilen “Türkiye’de Kadının Ekonomik, Sosyal ve Siyasi Hayattaki Rolü” başlıklı raporda “Türk Hükümetine, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün açık bir yetki ve görev alanı ile yeterli mali kaynağa ve insan gücüne sahip olmasını sağlama çağrısında bulunur.” ifadesi yer almaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİ İLE İLGİLİ GELİŞMELER

3.1.Genel Durum

Kamu Mali Yönetim sistemini bugüne kadar 1927 yılında yürürlüğe giren ve “mali anayasa” olarak kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu düzenlemiştir. Dönemin koşullarının oldukça ilerisinde olan 1050 sayılı Kanun az sayıda değişiklikle yaklaşık 80 yıl yürürlükte kalarak mali yapının işleyiş kurallarını ortaya koymuştur. Ancak 1920’li yılların mali anlayışı çerçevesinde hazırlanan Kanun, günümüz idari yapısının ve mali anlayışının ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmiştir.

Bu dönem içinde kamu mali yönetiminde Türkiye’nin ekonomik ve sosyal gelişimine paralel olarak, kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı bir takım değişikliklerin meydana gelmesi, diğer yandan dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmeler yaşanmış olması, yeni bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede mevcut mali sistemin eksikliklerinin ortaya konularak bu eksiklikleri giderecek yeni bir yapının oluşturulması kaçınılmaz olmuştur.

Bu amaçla Türk mali yönetiminin iyileştirilmesi için reform çalışmalarına başlanmış ve bu çalışmalar neticesinde ulusal ve uluslararası çalışmalar da dikkate alınarak hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı *Resmi Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Kanun, 1050 sayılı Kanun (eski) ile karşılaştırıldığında; kapsam, derinlik açısından çok daha geniş bir alanı etkilemektedir. Bu önemli ve büyük değişimin uygulamaya yönelik çalışmaları Maliye Bakanlığı ve ilgili Bakanlıklarda oluşturulan muhtelif çalışma gruplarında devam etmekte bu çalışmalar neticesinde ortaya çıkan modeller konunun tarafı olan idarelerle ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır.¹²²

¹²² Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu*, Ankara, Şubat 2004, s.233 (Bundan sonra Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslar arası Çalışmalar*, olarak geçecektir.); Maliye Bakanlığı, BÜMKO *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı*, Ankara, Haziran 2005, s.1. (Bundan sonra Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Mali Reformlar*, olarak geçecektir.)

3.2.Değişim Zorunluluğunu Oluşturan Faktörler

Kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak daha esnek hareket edebilme isteğinin şekillendirdiği döner sermaye işletmeleri ve fonların sistemde zamanla artan oranda başvuru uygulamalar olması ile kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerin sayısındaki artış bütçe dışında yönetilen kamu kaynaklarının boyutunu önemli ölçüde artırmıştır. Bu durum adeta ikinci bir kamu bütçesi yaratılmasına neden olmuş ve bütçe birliği ilkesinden uzaklaşarak kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin ayrı bir yapılanma oluşmasına neden olmuştur.

Sorunlar; bütçe sisteminin kamusal faaliyet alanının tümünü kavrayan bir yapı göstermemesinin yanında kendisinden beklenen bütçesel sonuçları gerçekleştirmekten uzak kalması, vatandaşın bütçe ile meclisin çalışma performansını sorgulayamaması, meclisin bütçe yoluyla hükümetin faaliyetlerini siyasi olarak yeterince kontrol edememesi, Bakanlar Kurulunun kuruluşların hizmet maliyetleri ve performansları hakkında tam bir bilgi setine sahip olamaması, kuruluşlar arasında karşılaştırılabilir bir hizmet maliyeti sistemi ve kaynak kullanma konusunda etkinliğe dayalı bir rekabet yapısı bulunmaması olarak sıralanmaktadır.

Diğer taraftan

- Kalkınma planları ile bütçeler arasında gerekli bağın kurulamaması,
- Bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması,
- Bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması,
- Çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması,
- Bütçe uygulamalarında kamu idarelerine yeterli inisiyatif tanınmaması,
- Bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminin mali yönetime ve kamuoyuna istenilen düzeyde bilgi üretmemesi,
- Kamu harcamalarında sistemli, sürekli ve etkin bir denetimin gerçekleştirilememesi,
- Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin kapsamının sınırlı kalması,

1050 sayılı Kanun çerçevesindeki kamu mali yönetim sisteminin başlıca eksiklikleri olarak görülmektedir.¹²³

¹²³ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar*, ss. 233-236.

Kamu Mali Yönetim anlayışında, dünyada yaşanan gelişmeler ışığında mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin, uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun, bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması ihtiyacı doğrultusunda hazırlanarak yürürlüğe girmiş bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun getirmiş olduğu yenilikler iyi anlaşılıp yorumlanmalıdır.

Yeni yasanın getirmiş olduğu açılımların toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme imkanı açısından değerlendirilerek, yasayla birlikte kurulmakta olan sisteme baştan dahil olacak stratejilerin geliştirilmesi ve sistemdeki olası direnç noktalarının tespit edilerek belirli bir eylem planı dahilinde çözüm üretilmesi, Türkiye’de kadınlara ilişkin sorunlarının çözümünde önemli bir adım olacaktır.

Bu nedenle 5018 sayılı Kanununun getirdiği yenilikleri anlaşılır kılmak açısından hem genel anlamda hem de yasanın getirdiği bazı açılımları daha detaylı ele almakta yarar bulunmaktadır.

3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun Getirdikleri

3.3.1. Genel anlamda getirilen yenilikler

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemi ile bütçe kapsamının geliştirilerek parlamentonun bütçe üzerindeki denetiminin arttırılması, kamu maliyesinde saydamlığın sağlanması, stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye birlikte orta vadeli harcama sistemine geçilerek plan-bütçe bağının güçlendirilmesi, etkin bir iç denetim sistemi kurulması, performans denetiminin de sisteme dahil edilmesi, harcama öncesinde gerçekleştirilen vize ve tescil işlemlerinin kaldırılması, dış denetimin kapsamının genişletilmesi, bütçe uygulama sürecinde kamu idarelerinin kapsamının genişletilmesi ve kamu idarelerinin inisiyatifinin arttırılması öngörülmüştür.

Bu öngörüler çerçevesinde hazırlanarak yürürlüğe giren ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak temel ve önemli düzenlemeler içeren kanunun getirdiği yenilikleri biraz daha detaylı ele almak gerekirse;

-Bütçe türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır.

-5018 sayılı kanun, mali yönetim ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir.

-Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı geliştirilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ile fonların ilgili oldukları idare bütçelerinin içine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonrada tasfiye edilmesi öngörülmüştür.

-Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir.

-Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temel ayaklarından birisi olmuştur. Diğer taraftan bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla özel hükümler getirilmekte ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir.

-Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ve yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gidilmesi öngörülmüştür.

-Halen harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmaktadır. Bu kapsamda, Sayıştay tarafından gerçekleştirilmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmış olmaktadır.

-Denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır.

-Kamuda aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanacaktır. Mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna duyurulması hususunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiş bulunmaktadır.

-Uluslararası Para Fonunun Devlet Mali İstatistikleri standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırılması uygulamasına geçilmektedir.

-Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin TBMM'nin bilgisine sunulması sağlanmaktadır.

-Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli bütçe kanunlarına eklenecektir.

Sonuç olarak; bütçe birliği sağlanmakta mali saydamlık ve hesap verebilirliğin yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkmakta, kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmaktadır.¹²⁴

Yukarıda da açıklandığı üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu geniş anlamda köklü bir değişikliği öngörmektedir. Ancak bu çalışmanın temel konusunun bütçe olması nedeniyle kanunun getirdiği yeni bütçe anlayışı detaylı olarak incelenecektir.

“Bütçe; kamu fonlarının toplanması ve bunların kullanımı için hükümetin milletin temsilcisi parlamentodan aldığı bir yetkidir. Bu anlamda bütçe toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımı konusunda yapılmış olan bir sözleşmedir. Devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin veren bütçeler, çağdaş devletlerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna dayandırılmıştır. Kamudan toplanacak her türlü kaynağın ve bunların harcama yerlerinin önceden parlamentonun iznine ve onayına sunulması bütçe hakkının; alınan izin ve yetkinin yerli yerinde kullanılıp kullanılmadığı hakkında parlamentoya hesap verilmesi bütçe hukukunun uygulama yönünü ifade etmektedir.”¹²⁵

¹²⁴ Ahmet Kesik, "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği" *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı*, Maliye Bakanlığı, BÜMKO, Ankara, Haziran 2005, ss.44-45.

¹²⁵ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Mali Reformlar*, s.1.

Bütçe kapsamının genişliği bütçe hakkının etkili kullanımı açısından gerekli olup, kamu harcamalarına bağlı olarak kişi üzerine konulan yükümlülükler nedeniyle bütçe hakkı parlamento vasıtasıyla hükümetin faaliyetlerini kontrol etme imkanı tanımaktadır. Bütçe kapsamının genişliği hesap verme ve saydamlığı artıran bir unsur olduğundan sorumsuz harcamaların yapılmasını önlemektedir. Bu nedenle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bütçenin kapsamının dar olmasından kaynaklanan ve bütçe hakkının kullanım düzeyini azaltan önemli bir eksikliği ortadan kaldırmaktadır.

5018 sayılı Kanun bütçeyi;

“belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge”¹²⁶

olarak tanımlamış ve kapsamına KİT’lerin dışında kalan tüm yapıları dahil etmiştir.

Bütçe ilkeleri;

5018 sayılı kanun mali yönetim anlayışında değişiklikler öngörmektedir. Bütçe hakkının azami ölçüde kullanılabilmesi ve kamusal tercihin oluşturulması için gerekli ortamın sağlanması sisteme katılan hususlardır. Bu hususların kamil manada işletilebilmesi için ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esası benimsenmiştir.¹²⁷

Belirtilen hususlara çalışmanın konusu olan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından bakıldığında en önemli nokta, **maliyet-etkinlik ve gerekli görülen ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esasıdır**. Bu husus gerçek anlamda yerine getirildiği zaman makro ekonomik kararların ve bütçe uygulama sonuçlarının toplumdaki etkilerini de ortaya çıkaracaktır. Bu da toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin önünü açacağından önemli görülmektedir.

“Kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturarak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlemiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları da sistemin yeni bakış açısının bir parçasıdır.

Kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulması ve yürütülmesi suretiyle, yeni anlayışın hedefi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerinin ve mali disiplinin sağlanmasıdır.”¹²⁸

¹²⁶ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Madde:3/f

¹²⁷ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Mali Reformlar*, s.1

¹²⁸ A.k., ss. 1-2

Burada belirtilen ilkede, geleneksel mali yönetim anlayışının terk edilerek çağdaş mali yönetim anlayışının yansımaları bulunduğ u görülmektedir. Çünkü geleneksel yönetim anlayışı; Merkezi planlamaya dayanır, merkezi yönetim ve merkezi kontrol anlayışı hakimdir, mevzuat odaklı kurallara dayalıdır, girdi odaklıdır, hata aramaya odaklı, usulsüzlük ve yolsuzluk araştıran bir denetim anlayışına sahiptir.

Oysa çağdaş mali yönetim anlayışı; katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı, yatay organizasyon yapısını ve yetki devrini öngören bir yönetim anlayışı sergilemektedir.¹²⁹

Bu açıklamadan çağdaş kamu mali yönetim anlayışının sonuç odaklı olduğu, yani harcama sonrası elde edilen faydanın değerlendirilmesinin daha önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin temel esaslarından olan etki değerlendirmesi yapılmasının önünü açması nedeniyle önemlidir.

“Etkin bir bütçeleme, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi etkin bir şekilde kurmayı gerektirir”¹³⁰

Bu çok önemli tespitten ardından hemen belirtelim ki; yapılan mali reformların stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımını hedeflemesi ve etkin bir bütçeleme oluşturulması hususu çalışmanın bundan önceki bölümlerinde vurgulandığı üzere toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyle paralellik göstermektedir. Ancak burada önemli olan husus önceliklerin belirlenmesinde toplumda dezavantajlı durumda olanların ihtiyaçlarını gözeten bir bakış açısıyla belirleme yapılmasıdır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanunla birlikte hayata geçmekte olan yeni kamu mali yönetim anlayışının getirdiği yeni açılımlardan bazılarının toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

3.3.2. Bütçe sınıflandırması ve kod yapısı

Gelir ve giderlerin bütçelerde çeşitli şekillerde gösterilmesi mümkün olmakla birlikte giderlerin ve gelirlerin belirli bir sistematik içinde sınıflandırılması ve aynı

¹²⁹ A.k., s.4.

¹³⁰ Ahmet Kesik, agk., s.42.

türdeki giderlerin ve gelirlerin kolaylıkla toplanabilmesi ile gelir gider açık istatistiklerine ulaşılabilmesi için bütçe kodlamaları geliştirilmiştir. Türkiye’de bütçe sınıflandırması belirli bir tarihsel süreçten geçmiş ve değişik dönemlerde farklı sınıflandırmaların kullanımı gerçekleşmiştir. 1973 yılında bütçe sisteminin hizmet verimliliği ve etkinliğinin denetimi fonksiyonlarının yanında bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılmasını amaçlayan program bütçe sistemine geçilmiştir. Program bütçe sistemine geçilmesinde hizmet maliyet ilişkisinin kurulması ve program sorumlularının tespiti hedeflenmiştir. Ancak uygulamada yaşanan sıkıntılara bağlı olarak geliştirilen çözümler sonucunda sınıflandırma sistematüğinden uzak bir yapı sergilenmiştir. Yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması ise analize elverişli bir ortam oluşamamasına ve uluslararası karşılaştırmaların yapılamamasına neden olmuştur.¹³¹

Siyasi iradenin bir tasarrufu olan plan ve programlar devlet geleneğinde bütçe ile pratiğe geçmektedir. Türkiye’de planlı bir ekonomik ve sosyal yapıya geçildiğinde planlar ile bütçe arasındaki eşgüdümün sağlanması amacıyla program bütçe yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Ancak uygulamada program bütçesinin hazırlanması ile plan ve program arasındaki sürekli ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Bu hususta kurumsal yapı farklılığı gibi nedenlerden çok bütçe hazırlanmasındaki geleneksel yapıdan gerek siyasi gerekse de bürokratik alışkanlıklardan kopulamamış olması etkili olmuştur.¹³²

Bu durum, uygulamaya konulan değişimlerin belirli bir dirençle karşılaştığını hatta bu direncin uygulamaya yön verdiği hususunda önemli bir ipucu olarak görülmelidir. Burada düşünülmesi gereken diğer bir husus alışkanlıkların kolay terk edilemediğidir. Bu nedenle daha önce de belirtildiği gibi 5018 sayılı yasa ile gelen köklü değişikliklerin iyi değerlendirilmesi ve bir eylem planı dahilinde kurulmakta olan sisteme başlangıçta dahil edilmesi toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gerçekleşmesi imkanını artıracaktır. Aksi halde sisteme sonradan dahil olma çabalarında daha katı bir dirençle karşılaşılması söz konusu olabilecektir.

¹³¹ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitimi El Kitabı*, Ankara, Mayıs 2004, s.5. (Bundan sonra Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Analitik Bütçe*, olarak yer alacaktır.)

¹³² Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar* s. 92.

1995 yılında başlatılan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış olmakla birlikte AB'ne katılım sürecinde bütçe kodlamasının standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliğinin ortaya çıkması üzerine daha önce başlatılan çalışmalar yeniden değerlendirilerek standartlara uygun hale getirilmiştir. Yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırılması olarak adlandırılarak kademeli olarak uygulamaya konulmuştur.

Analitik bütçe sınıflandırmasının getirdiği önemli yenilikler; detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, daha önceki bütçe sınıflandırmasında var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ile ölçme ve analize elverişli istatistiki veriler üretmeyi olanaklı kılması olarak sıralanmaktadır.¹³³

Türkiye'de hayata geçirilen analitik bütçe sınıflandırması toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından değerlendirildiğinde önemli bir açılım olduğu görülmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere daha önce uygulanmakta olan bütçe sınıflandırmasının analiz yapmaya elverişli olmaması, veri üretmemesi bütçelerin analizinde tıkanıklığa neden olması ve aynı zamanda topluma sağlıklı ve anlaşılır bir bilgi sunumuna hizmet edememesi temel eksiklikler olarak gösterilmektedir. Bununla birlikte analitik bütçe sınıflandırmasının karşılaştırmalara imkan vermesi, ölçme ve analize elverişli istatistiki veri üretebilme özelliğine sahip olmasının toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme için gerekli analizlerin yapılmasına imkan tanıyabileceği düşünülmektedir. Ancak hemen belirtmeli ki sistemin cinsiyet temelli veri üretmeye imkan tanınması gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışmanın dördüncü bölümünde KSGM'nin rolü başlığı altında ele alındığı üzere Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Analitik bütçe sınıflandırmasına ilişkin belirtilmesi gereken bir başka husus da, fonksiyonel sınıflandırmaya yer vermesidir. Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmaya göre devlet faaliyetleri 10 ana fonksiyona ayrılmaktadır. Bunlar; Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve

¹³³ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Analitik Bütçe s.5.*

Hizmetler, Çevre Koruma Hizmetleri, İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri olarak sıralanmaktadır.

Bu ana fonksiyonlar, dört düzeyli ve altı haneli kod grubunun birinci düzeyinde kodlanmaktadır. Bu ana fonksiyonların alt detayları ise kod grubunun diğer düzeylerinde kodlanmaktadır.

Kamuda yürütülen hizmetlerin faaliyetin türüne göre kodlanması bütçe kaynaklarının net olarak değerlendirilmesine imkan tanınması açısından önemlidir. Bu yenilik toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe analizleri için önemli bir açılım olarak değerlendirilmelidir. Kamu kaynaklarının fonksiyonel sınıflandırma çerçevesinde değerlendirilmesi kaynakların dağılımının nasıl gerçekleştiği konusunda bilgilerin elde edilmesinde önemlidir. Bu da toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gereklerinden biri olan yeniden önceliklendirmeye imkan tanınması açısından değerli bir açılım olarak görülmesi gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan, çok yıllık bütçeleme gibi yeni kavramlar ve müesseseler sisteme dahil edilmiştir. Sisteme dahil edilen açılımlardan performansa dayalı bütçeleme ve orta vadeli program toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından ele alınacaktır.

3.3.3. Performans esaslı bütçeleme

“Son yıllarda dünya ekonomilerinde yaşanan büyük krizler, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması, birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.”¹³⁴

Tüm bu gelişmeler ışığında hazırlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda performans esaslı bütçelemeye ilişkin düzenlemelere yer verilerek, kamu idarelerinin bütçelerinin, stratejik planlarında

¹³⁴ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi* (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Aralık 2004, s.2.(Bundan sonra Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Performans Esaslı*, olarak yer alacaktır.)

yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanacağı hususu hüküm altına alınmış bulunmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme tanımını ise;

“Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçeleme temel unsurları; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur.”¹³⁵

Bu düzenlemeler, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve verimliliğin artışı açısından önemli görülmelidir. Zira kamu kurum ve kuruluşlarınca stratejik planlama yapılması zorunluluğu gerek siyasilere, gerekse yöneticilerin günü birlik kararlarla hareket etmesini engelleyecek bir düzenleme olarak düşünülmektedir. Tüm bunlara bağlı olarak amaçlanan hedeflere ulaşmak için planlı ve programlı hareket edilmesi söz konusu olacaktır.

Yeni mali yönetim anlayışı çerçevesinde bütçelemeyle ilgili yenilikler ele alınırken vurgulandığı üzere kamu kurumlarının bir plan dahilinde çalışmalarına yön vermeleri gerekmektedir. Kurumların çalışmalarına yön verecek olan plana ve bununla bağlantılı bazı kavramların açılımına aşağıda yer verilmiştir.

“Stratejik plan, Kamu idarelerince; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan plandır.

Misyon: Bir kamu idaresinin varlık sebebi olup, ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını ifade eder.

Vizyon: Bir kamu idaresinin geleceğini sembolize eder. İdarenin uzun vadede neler yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır.

Stratejik amaç: Bir kamu idaresinin belli bir süre itibarıyla misyonunu nasıl yerine getireceğini ifade eden, sonuca yönelmiş orta ve uzun vadeli amaçlardır.

Stratejik hedef: Stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konan ölçülebilir somut ve orta vadeli alt amaçlardır.”¹³⁶

¹³⁵ A.k., s.7.

¹³⁶ A.k., s.7.

Performans esaslı bütçelemenin özünü, faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

Bu bütçeleme sisteminde, kamu idarelerinin misyon ve vizyonları doğrultusunda stratejik amaçlarını ve hedeflerini belirleyerek hareket etmeleri öngörülmektedir. Ayrıca hedeflere ulaşılmasında performans değerlendirmesi yapılması gerektiğinden faaliyetlerin bilgi ve verilere dayalı olarak izlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu izlemenin yapılabilmesi için de performans hedef ve göstergelerinin oluşturulması bunlar için kriterler geliştirilmesi öngörülmektedir.

Özellikleri anlatılmaya çalışılan performans esaslı bütçeleme sisteminin, bu çalışmanın konusu itibarıyla en önemli özelliği, performans değerlendirmesinin yapılması zorunluluğuna bağlı olarak, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada izlenen yolun, kullanılan yöntemler ile faaliyet ve projelerin çıktı ve sonuçlarının değerlendirilmesi gerekliliğidir.

Aynı zamanda performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe yönelik doğru kararlar almalarının güçlü verilere dayandırılmasının önünü açmasıdır. Ayrıca performans değerlendirmeleri kapsamında yürütülen faaliyetlerin hizmetten yararlanan gruplar üzerindeki etkilerinin hangi yönde ve ne ölçüde olduğunun değerlendirilmesinin gerekliliği daha da büyük bir anlam ifade etmektedir.

Çünkü bu çalışmada birkaç kez vurgulandığı gibi, bütçeler toplumsal cinsiyet farklılıkları gereğince etkileri açısından da farklılık göstermektedir. Performans esaslı bütçelemenin, etki analizi yapmayı gerekli kılması, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme olanağının yakalanmasında büyük bir fırsat sunmaktadır. Çünkü toplumsal cinsiyet etkilerini ortaya koyacak kriterlerin geliştirilmesi sayesinde bu konuda bir atılım gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir.

Tüm bunların yanı sıra toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme analiz yöntemlerinden birinin etki analizi yapılması olduğu da unutulmamalıdır.

Ancak KSGM'nin rolü başlıklı bölümde vurgulanacağı üzere toplumsal cinsiyet etki analiz kriterlerinin belirlenmesi bir zorunluluk olup, kuruluşların bu analizleri yapmaya yönlendirilmesi gerekmektedir.

3.3.4. Çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli program

Mali politikalar temelde ekonomik refahı artırmayı hedeflemektedir. Bu hedeflere ulaşmada kamu kaynaklarının tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesi gibi unsurların kullanımı söz konusudur. Mali politikaların uygulanmasının en önemli aracı olan bütçeleme süreci; politikanın formüle edilmesiyle başlamakta ardından formüle edilen politikalara uygun bir bütçe hazırlanması ve uygulamaya konulması, bütçe uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve denetimi ile süreç sonuçlanmaktadır.

“Bütçeleme sürecinin mantığı da, vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılmasında olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap verebilmelidir.”¹³⁷

Her alanda olduğu gibi bütçelerin hazırlanması da tarihsel gelişim içerisinde değişiklik göstermektedir. Önceleri bütçeler girdi kaynaklı hazırlanmakta iken son yıllarda özellikle OECD ülkelerinde hakim olan anlayış doğrultusunda kamu bütçeleme ve yönetimi girdi odaklı olmaktan ziyade, çıktı odaklı olarak gelişim göstermiştir. Buna bağlı olarak yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilerin ne yaptıklarının ön plana çıkması ve yöneticilerin başarısının kamu faaliyetinin sonucuna göre değerlendirilmesi anlayışı yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bütçeleme işlemlerinde belirli stratejik kuralların olmaması, yani politika yapma sürecinin gevşek olması bütçe uygulamasında aşırı katı bütçe uygulama kuralları ile dengelenmeye çalışılması sonucunu doğurmaktadır.

Bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların aşılabilmesi için son yıllarda çözüm olarak yaygın uygulama alanı bulan, çok yıllık bütçeleme, çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık mali plandır. Özünde politika-plan-bütçe bağlantısının kurulması amaçlanmaktadır.¹³⁸

“... Etkin bir karar verme süreci, politika yapma ve planlama ile bütçeleme bağının kurulmasını sağlamalı ve bunların kullanılabilir kaynak seviyesi ve öncelikler tarafından sınırlanmasını beraberinde getirmelidir.”¹³⁹

Çok yıllık bütçeleme süreci gelecek yıl için hazırlanarak Parlamenta onaya gönderilecek bütçe yılı ile takip eden iki yılı kapsamaktadır. Stratejik önceliklerin

¹³⁷ Ahmet Kesik, agk., s..46.

¹³⁸ A.k., s.46.

¹³⁹ A.k., s:47

hayata geçirilmesi için kaynakların bir yıldan fazla bir süre için harekete geçirilmesi ve orta vadeli politikalar oluşturularak bütçe süreci içine monte edilmesini öngörmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16'ncı maddesinde yapılan düzenlemede merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci;

“Bakanlar Kurulunun Mayıs ayı sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır.

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazete’de yayımlanır.”¹⁴⁰

şeklinde belirlenmiştir.

Bu hüküm gereğince hazırlanması gereken orta vadeli program ile stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarının şekillendirilmesi ve kaynak tahsisinin de bu çerçevede yönlendirilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Orta vadeli program üç yıllık dönem içinde üzerinde yoğunlaşılacak önceliklerin tespitinde rehber niteliğindedir. Kamu idareleri bu rehber çerçevesinde 3 yıllık bütçe planlarını ve tekliflerini hazırlamak durumundadırlar. Kamu idarelerinin dikkate alacağı diğer bir rehber de belirlenen ödenek tavanlarının yer aldığı orta vadeli mali plandır.

Orta vadeli program makro ekonomik politika ve hedefler ile stratejik öncelikleri belirlediğinden toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından önemi ortaya çıkmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar kurulunca onaylanan plan 3 yıllık süreçte gerçekleştirileceklerin çerçevesini çizerek kamu idarelerine yol göstermektedir. Burada önemli olan bütçeler hazırlanırken, orta vadeli programda çerçevesi çizilen alanların kamu idareleri tarafından misyon ve vizyonları kapsamında nasıl detaylandırılacağıdır. Diğer bir ifadeyle, genel anlamda çerçevesi çizilen stratejik önceliklerin kamu idarelerince görev ve sorumlulukları çerçevesinde nasıl projelendirileceğidir.

¹⁴⁰ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar*, ss. 431-432.

Bütçeleme sürecinin tüm aşamalarında toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile hareket edilmesi gereği daha önceki bölümlerde vurgulanmıştır. Bu nedenle bütçeleme sürecinin bir aşaması olan projelendirme aşamasının toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile gerçekleştirilmesi temel noktadır. Bu temel noktada bulunan karar vericilere toplumsal cinsiyet bakış açısı kazandırılması hususu ise KSGM'nin en öncelikli amacı olarak belirlenmelidir.

Makro ekonomik kararların toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile analizi gerektiği de daha önceki bölümlerde ifade edilmiştir. Burada 31 Mayıs 2005 tarih ve 25831 sayılı mükerrer *Resmi Gazete*'de yayımlanan 2006-2008 dönemlerini kapsayan Orta Vadeli Program ele alınarak kadın konusunda yapılan belirlemelerin altı çizilecektir. Buradaki amaç altı çizilen konularda geliştirilen projelerin değerlendirilerek toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda takibinin ve analizlerinin yapılmasına zemin oluşturulmasıdır.

Hatta toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme alanında yapılacak çalışmalarda (Program hedefleri ile programın uygulama sonucunda elde edilecek kazanımların değerlendirilmesi vb) başlama noktasının belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

Öncelikle beş başlık altında toplanan program dönemi gelişme eksenlerinde yapılan belirlemelerden, bu çalışma kapsamında dikkati çeken bazı başlıklar altında düzenlenen hedefler ele alınacaktır.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdam edilebilirliğin artırılması;

Bu başlık altında belirlenen hedeflerden bazıları;

2 “-Mesleki eğitimde piyasanın ihtiyaç duyduğu nitelikteki insan gücünü yetiştirmek için modüler ve esnek bir sisteme geçiş çalışmaları hızlandırılacaktır.

6 -Aktif istihdam politikalarına özel önem verilerek istihdam edilebilirlik artırılacaktır. Bu kapsamda, girişimcilik eğitimi etkin ve yaygın olarak sağlanacak ve rehberlik hizmetlerinin etkin ve yaygın sunumu sağlanacaktır.

9-İşgücü piyasasının daha esnek hale getirilebilmesi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.”¹⁴¹

Bu belirlemeler çerçevesinde bu alanda yapılacak düzenlemelerin, birinci bölümde ele alınan 2004 yılı İlerleme Raporunda, önemli bir sorun alanı olarak belirtilen Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu bir istihdam politikasının gerçekleştirilmesine yönelik çabalara hız verilmesi hususu ile yüksek genç ve kadın

¹⁴¹ Orta Vadeli Program 2006-2008, (31.5.2005 tarih, 25831 sayılı (2.mükerrer) T.C. Resmi Gazete) ss.11-12 .

işsizlik oranları, çok düşük düzeydeki kadın istihdamı ve hacimli bir kayıt dışı ekonominin varlığına dair sorunların çözümünü öngörüp öngörmeyeceğidir.

Diğer bir ifadeyle hedeflere ulaşmak için yapılacak düzenlemelerin kadınları nasıl etkileyeceğinin düşünülmesi gerekliliğidir. Daha önce vurgulandığı üzere zaten kadınların ucuz emek gücü olarak kullanılmaları nedeniyle ağırlıklı olarak enformel sektörde yer alıyor olmaları göz önünde bulundurularak gerekli bağlantının kurulması kadın istihdamı açısından önemli görülmektedir.

Kadınların çalışma yaşamına dahil olabilmelerinin önünü açacak gerekli becerilere sahip olmalarına ilişkin ne şekilde düzenlemeler yapılacağı ve bu düzenlemelerden kadınların ne oranda yararlanacağı önemli bir husustur ve yapılacak düzenlemelerin ve sonuçlarının takibi gerekmektedir.

Sosyal içerme ve yoksullukla mücadele,

Bu başlık altında belirlenen hedeflerden bazıları ise şöyledir;

- 1-“Eğitim ve sağlık hizmetlerine dezavantajlı grupların erişimi artırılacaktır.
- 5- Tarımda yapısal değişim sonucu ortaya çıkan vasıfsız ve yoksul insanların işsizlik riskini azaltmak için gerekli tedbirler alınacaktır.
- 7-Kadınların ekonomik ve sosyal hayata etkin katılımları sağlanacak, başta eğitim olmak üzere dezavantajlı konumlarını giderici tedbirler alınacaktır. Özellikle kadınlara yönelik şiddetin önlenmesine dönük çabalar artırılacaktır.”¹⁴²

İlk iki sırada belirtilen hedeflere ulaşmak için yapılacak düzenlemelere kadın boyutunun dahil edilmesi ve dezavantajlı konumlarının dikkate alınması önemli olacaktır.

Yine 2006-2008 programında sektörel politikalar başlığı altında; eğitim, sağlık, çevre ve kentsel yapı, bilim ve teknoloji, tarım, imalat sanayi ve madencilik, enerji, ulaştırma ve haberleşme ile turizm olmak üzere toplam dokuz sektör çerçevesinde hedefler belirlenmiş bulunmaktadır.

Burada dikkati çeken bir husus ise eğitim başlığı altında belirtilen hedeflerde dezavantajlı gruplara dair bir hedef konulmamış olmasıdır. Oysa ki yukarıda belirtildiği üzere gelişme eksenlerinden sosyal içerme ve yoksullukla mücadele başlığı altında buna yönelik bir hedef belirtilmiştir. Ancak bu hedefin sektörel bazda yapılan belirlemelere yansımamış olması düşündürücü olmakla birlikte, takibi gerekli kılmaktadır. Eğitim sektöründe yapılacak planlamalarda kız çocuklarının

¹⁴²A.k., ss. 12-13.

dezavantajlı konumlarının dikkate alınmasının zorunluluk olduğu bilinen bir gerçektir.

Sağlık sektörü altında belirtilen hedeflere bakıldığında;

9-“koruyucu ve birinci basamak sağlık hizmetleri kapsamında anne, çocuk ve üreme sağlığı ile bulaşıcı hastalıklarla mücadeleye önem verilecektir”¹⁴³

düzenlemesi bulunmaktadır ve cinsiyet duyarlılığını göstermesi sebebiyle önemlidir. Yine sağlık sektörü altında belirtilen hedeflerden bir diğeri ise,

10-”yaşlı sağlığı hizmetleri ile evde bakım ve gezici sağlık hizmetlerinin geliştirilmesidir.”¹⁴⁴

Yaşlı ve hasta bakım hizmetlerinin genellikle kadınlar tarafından gerçekleştirilmesi sebebiyle kadınlara sağlayacağı yarar açısından önemlidir. Bu kapsamda geliştirilecek projelerin ve ayrılan kaynakların değerlendirilmesi anlamlı olacaktır.

Bilindiği üzere kadınların en yoğun olarak bulunduğu sektör tarım sektörüdür. Kadınların tarım sektörüne sağladıkları katkının ekonomik değerinin oldukça yüksek olmasına karşın ekonomik nimetlerden yararlanma durumları verilen katkıyla ters orantılıdır. Bu nedenle tarım sektöründe planlanan hizmetlerin özellikle toplumsal cinsiyet duyarlılığına sahip olması gerekmektedir. Bu kapsamda tarım sektörü daha yakından irdelenerek, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme uygulanmalıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun getirmiş olduğu yeni bütçeleme anlayışının sağladığı açılımlar itibariyle genel anlamda değerlendirme yapmak gerekirse; bütçelemeye ilgili yukarıda da belirtilmeye çalışılan açılımların her biri ayrı ayrı önemlidir. Özellikle performans esaslı bütçelemenin çıktı odaklı olması ve çıktılarının analiz edilerek değerlendirilmesini zorunlu kılması hizmetlerin rekabetçi bir anlayışla sunulmasını sağlayacağından sunulan hizmetin kalitesi ve verimliliğini etkileyecektir. Bunun doğal sonucu olarak da bütçelerin etkin kullanımı ve toplumun daha kaliteli hizmet alması söz konusu olacaktır. Bir diğer faydası da etki analizlerinin yapılması gerektiğinden analiz sonuçlarının değerlendirilmesi

¹⁴³ A.k., s.19.

¹⁴⁴ A.k., s.19.

sonucunda sağlıklı politikaların üretilmesi zemininin oluşturulmasıdır. Bütün bu özellikler toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından elverişli koşullar sunmaktadır.

Öte yandan bütçelerin orta vadeli programda belirtilen ana hedefler doğrultusunda hazırlanması, bütçelerin bir program dahilinde oluşmasını ve program ile bütçe bağının kurularak hazırlanmasını gerektirecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.KADININ STATÜSÜ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN ROLÜ

Bu bölümde, Türkiye’de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarının başlatılabilmesi ve bu konuda bütçeleme sürecindeki aktivistlerin harekete geçirilebilmesi için ulusal mekanizma KSGM’nin rolü belirlenerek bu konuda yapılabilecek çalışmalar vurgulanacaktır.

Bütçe analiz çalışmalarını yürüten inisiyatiflerin temelde iki şekilde oluşturulduğu; bunlardan birincisinin hükümet öncülüğünde, ikincisinin ise hükümet dışı kuruluşlar, gönüllü kadın kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve bağımsız katılımcıların oluşturduğu inisiyatifler olduğu ikinci bölümde vurgulanmıştır.

Diğer taraftan eylem platformunun stratejik hedeflerini uygulama sorumluluğunun öncelikle hükümetlere ait olduğu hususu eylem platformunun 346 ıncı maddesinde belirtilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de tüm ana plan ve programlara toplumsal cinsiyet eşitliğini yerleştirmekte ulusal koordinasyonu sağlamakla görevli KSGM bütçeleme sürecinin, tüm aşamalarında toplumsal cinsiyet duyarlılığının hakim kılınmasında önemli bir misyona sahiptir.

Genel Müdürlüğün bu alandaki sorumluluklarını yerine getirebilmesi için tam bir inanmışlıkla gerekli çalışmaları başlatarak adım atması gerekmektedir. 6 Kasım 2004 tarihinden itibaren daha sağlam bir yapılanmaya kavuşan Genel Müdürlüğün bazı mekanizmaları oluşturarak eylem planı geliştirilmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Türkiye’de henüz hiçbir çalışmanın olmadığı bilinen toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilişkin olarak bir eylem planı dahilinde çalışmaların yürütülmesi başarının temelini oluşturmaktadır. Bu alanda Genel Müdürlük tarafından atılabilecek adımlar aşağıda belirtilmeye çalışılmıştır.

4.1.Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Çalışma ve İzleme Grubu Oluşturulması

Genel Müdürlükte bu alanda çalışmaları gerçekleştirmek üzere bir çalışma ve izleme grubunun oluşturulması, bu grubun çalışmalarına destek vermek üzere toplumsal cinsiyet duyarlılığına sahip çalışma yapabilecek sivil toplum örgütlerinden

ve akademisyenlerden kişi veya grupların belirlenmesi çalışmanın ilk adımı olabilir. Bu çalışma grubunda toplumsal cinsiyet bilincine hakim bir maliye veya iktisat kökenli akademisyenin de yer alması başarılı çalışmalar açısından önemli bir unsur olacaktır.

Çalışma grubunun işlevlerinin neler olabileceği aşağıda ana hatlarıyla belirtilmektedir.

4.1.1. Bilgi toplama ve dağıtma

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda gerekli bilinç düzeyinin oluşmasını sağlamak üzere bu alandaki bilgiler toplanarak dağıtımı sağlanmalıdır. Bu kapsamda geliştirilen metotlar, mekanizmalar ve işleyişlerle ilgili bilgiler ile bunların gelişmesine katkıda bulunabilecek iyi örnekler ve olumlu deneyimlerin paylaşılması sağlanmalıdır. Özellikle bütçe hazırlama sürecinde bulunan temel kuruluşlar Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın bütçe hazırlamadan sorumlu yönetici ve uzmanları ile sıkı bir iletişim ağı oluşturulabilmelidir. Bütçeleme sürecinde yer alan TBMM ile Sayıştay Başkanlığı da bu konuda bilinçlendirilecek kuruluşlar arasındadır.

Diğer ülke deneyimlerinin güncellenerek kullanıma sunulması ve yabancı kaynakların Türkçe çevirilerinin gerçekleştirilmesi daha çok kişinin bu deneyimlerden yararlanması açısından fayda sağlayacaktır.

Aynı zamanda sağlam gerekçelere dayandırılması gereken tespitlere ilişkin gerekli verilerin toplanması ikna edicilikte ve direnç noktalarının kırılmasında önemli bir etkiye sahip olacaktır. Bu nedenle ihtiyaç duyulan verilerin toplanması ve bunlara ilişkin somut gerçeklerin çarpıcı bir şekilde dile getirilmesi kamuoyu oluşturma ve ikna edicilikte önemli görülmektedir. Tespit edilen olumsuzlukların spot cümlelerle vurgulanması ve olumsuzlukların giderilmesi için neler yapılabileceğinin belirtilmesi anlamlı olabilecektir.

Burada, kadınların ve erkeklerin uygulanan veya uygulanacak olan politika ve programlardan nasıl etkilendiklerini veya etkileneceklerini inceleyen araştırmalar gerçekleştirilmesi ve veri boşluklarının tamamlanması, araştırma sonuçlarının çarpıcı ifadelerle kamuoyuna duyurulması sağlanabilmelidir. Araştırma sonuçları çerçevesinde geliştirilen politikalar sağlam temellere dayandırılacağı için ikna

ediciliği daha fazla olacaktır. Bu nedenle ihtiyaç duyulan alanlarda araştırmalar gerçekleştirilebilmesi için kaynak ayrılmasına ihtiyaç duyulacaktır. Bu alana kaynak ayrılması konusunda gerekli duyarlılığın gösterilmesi ise toplumsal cinsiyete duyarlı büteleminin gereklerinden biri olarak değerlendirilmelidir.

*“Toplumsal cinsiyet bakış açısının ana plan ve politikalara yerleştirilmesinin yapı taşlarından biri toplumsal cinsiyet eşitliği için tartışmalar geliştirmektir. Tecrübeler, karar vericilerin, bazen sınırlı kaynakları toplumsal cinsiyet eşitliği faaliyetlerine ayırmada isteksiz olduğunu gösterdiğinden, karar vericiler (zellikle bütçeyi kontrol altında tutanlar) toplumsal cinsiyet için yapacakları harcamanın geri döneceği konusunda ikna edilmelidir.”*¹⁴⁵

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin kalkınma sorunlarının çözümünde nasıl bir fayda sağlayacağı ile toplumsal cinsiyete duyarlı bir bakış açısının hükümete, kadın, erkek tüm bireylere ve sonucunda bütün olarak topluma ne kazandıracadığının önemi karar vericilere somut ve kesin bir şekilde anlatılabilmelidir.

İnandırıcılık tartışmalarında karar vericiler kuşkusuz işin hesabının yapılmasını bekleyeceklerdir. Nüfustaki oranları yarı yarıya olan kadın-erkek her iki cinsiyete de hitap etmeyen her veri, politika ya da tavsiye sonuçta kusurlu olacağından inandırıcılıktan uzak kalacaktır. Bu nedenle konunun sadece kadın boyutu ile ele alınması veya kadın açısından vurgulanması yanlış bir yöntem olacaktır. Yapılacak tartışmalarda, kadınların ve erkeklerin faaliyet ya da durumsal faktörlerden nasıl etkilenmekte olduklarını, etkilendiklerini ya da etkileneceklerini somut verilerle ortaya koyabilmek inandırıcılıkta başarılı olunmasını getirecektir.¹⁴⁶

Burada bir örnekle konu ele alınarak, dayanaklarıyla birlikte bir düzenlemenin yanlışlığı vurgulanmaya çalışılacaktır.

Makro ekonomik kararların toplumda farklı etkilere sahip olduğu belirtilerek toplumsal cinsiyet bakış açısıyla analiz edilmesinin gerekliliği daha önce vurgulanmıştır.

Buna örnek teşkil etmesi açısından Türkiye’de bütçe hazırlıkları aşamasında Yüksek Planlama Kurulu’nca alınan makro ereve kararlarındaki bir düzenlemenin,

¹⁴⁵ Astrida Neimanis, *Kadın İçin Eşitlik Bakış Açısının Ana Plan ve Politikalara Yerleştirilmesi Eğitim El Kitabı*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, s.14.

¹⁴⁶ A.k., s.15.

toplumsal cinsiyet bakış açısıyla değerlendirildiğinde çok açık bir şekilde doğrudan kadınlar üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu görülmektedir.

5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanan 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında¹⁴⁷

*“2004 yılı yatırım programında güvenlik nedeni ve işin yürütülmesi açısından mutlak zorunluluk bulunması hali dışında lojman, memur evi, kamp, kreş, misafırhane ve benzeri yeni sosyal tesis yatırımları başlatılmayacaktır Yatırım programında devam eden bu nitelikli projeler iz ödenek ile durdurulacaktır. Çok zorunlu haller dışında mevcut tesislerin bakım ve onarımı için ödenek tesisi edilmeyecektir.”*¹⁴⁸

denilmektedir. Bu düzenlemede kreş yapımı sosyal tesis kapsamında sayılan diğer tesisler gibi değerlendirilmektedir. Oysa çocuk bakımına yönelik kreşler doğrudan kadının çalışma hayatını etkileyen bir niteliğe sahiptir. Toplumsal rol paylaşımına bağlı olarak çocuk bakımının kadınların üzerinde olması nedeniyle bu düzenlemeden erkeklerin etkilenmeyecekleri buna karşın kadınların olumsuz etkileneneği aşıkardır.

Diğer taraftan CEDAW sözleşmesinin 11'inci maddesinde taraf devletlerin istihdam alanında kadınlara karşı ayrımı önlemek ve kadın-erkek eşitliği esasına dayanarak eşit haklar sağlamak için alması gereken önlemler belirtilmektedir. Bu kapsamda yer alan düzenlemelerden birinin de,

- a- *“özellikle çocuk bakım evleri ağının kurulması ve geliştirilmesi yoluyla anne ve babanın aile yükümlülüklerini, görev sorumlulukları ve kamu yaşamına katılma ile birleştirmeyi mümkün kılan destekleyici sosyal hizmetlerin sağlanmasını teşvik etmek.”*¹⁴⁹

olduğu görülmektedir. Türkiye CEDAW sözleşmesine taraf olarak sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmeyi taahhüt etmiş bulunmaktadır. Ama yukarıda makro çerçeve kararında yer aldığı tespit edilen düzenleme CEDAW sözleşmesi ile uyumsuzluk teşkil etmektedir.

Kadınların ve erkeklerin iş ve aile yaşamlarını daha iyi dengelemelerine olanak sağlayacak koşulların oluşturulması için çaba gerekmektedir. Bu kapsamda kadın ve erkeklerin işgücü piyasasına girmesini ve katılımlarını sürdürmelerini

¹⁴⁷ Belirtilen düzenleme sadece 2004 yılı makro çerçeve kararında yer almayı, geriye doğru gidildiğinde benzer düzenlemenin diğer kararlarda da yer aldığı görülmektedir. Ancak üçüncü bölümde belirtildiği üzere Kamu Mali Yönetimindeki yeni düzenlemeler gereğince makro çerçeve kararı yerine orta vadeli program doğrultusunda çok yıllık bütçeler hazırlanmaya başlanmıştır.

¹⁴⁸ 2003/14 Nolu 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, (5.7.2003 tarih, 25159 sayılı T.C. Resmi Gazete) s.38.

¹⁴⁹ KSSGM, *Kadınlara Karşı*, s.33.

desteklemek için çocuklar ve çalışanların bakmakla yükümlü oldukları diğer kişiler için yeterli ve kaliteli bakım hizmeti sağlanması gerekmektedir. Bakım hizmetlerine erişim ise kadınların işgücü piyasasıyla bütünleşmesinde anahtar sorun olarak görülmelidir. Çünkü sorun çözülmediği sürece kadınlar işgücü piyasasının dışında kalmaktadır.

Buna benzer düzenlemelerin tespit edilerek yanlışığının dile getirilmesi ve gerekli önlemlerin alınmasının sağlanması toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin temel noktalarından birini oluşturmaktadır. Makro ekonomik kararların olası olumsuz etkileri ancak toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile değerlendirme yapıldığında tespit edilebilmektedir.

Bu nedenle toplumda dezavantajlı konumda olanları etkileyecek kararların tespit edilebilmesi için bütçeleme sürecindeki aktivistlerin toplumsal cinsiyete duyarlılıklarının sağlanması önemli bir husus olarak görülmektedir.

Hükümetlerin sosyal adaleti ve sürdürülebilir insani kalkınmayı garanti altına alma sorumlulukları çerçevesinde kadın, erkek ayırmaksızın tüm bireylerin beklentilerini göz önünde bulundurmaları gerekmektedir. Aksi halde güvenilirlikten uzak kalmaları kaçınılmazdır.

“Kalkınma ve toplumun tüm alanlarında, kadınlara ve erkeklere eşit oranda yer verilmesi ülkenin tümüne kazanç sağlar. Ulusların, hem kadınların hem de erkeklerin tüm alanlardaki katkılarını ve sosyal ve ekonomik kapasitelerini gözardı etme lüksü yoktur. Bunu gözardı eden her ülkenin kalkınması orta ve uzun vadede sekteye uğrayacaktır. Bu kalkınmanın “makro” boyutunu (yani bütün olarak ulusun refahını) ilgilendiren bir tartışmadır.”¹⁵⁰

Kalkınma ve toplumun tüm alanlarında kadınlara ve erkelere eşit oranda yer verilmesinin toplumun tümüne kazanç sağlayacağı vurgulanması, kalkınmanın makro boyutu ile bağlantı kurulması konunun benimsenmesinde etkili olacaktır. Aynı zamanda yatırımların gelecekte bütünüyle geri döneceğinin kanıtlanması açısından önemlidir.

Çünkü toplumsal cinsiyet bakış açısının ana plan ve politikalara yerleştirilmesi, uzun vadede sosyal yönden adil ve sürdürülebilir bir toplum oluşturmayı hedefleyen insani kalkınma bakış açısını benimsediğinden sürdürülebilirliği garanti altına almakla da ilişkilidir.

¹⁵⁰ Astrida Neimanis, agk., s.15.

Sosyal adalet ilkesi üzerine oturmuş demokratik bir toplumda, her birey mümkün olan en kaliteli yaşamı elde etme hakkına sahiptir. Oluşturulan inisiyatifler de bunu daha ileriye taşımayı amaçlamaktadır. Genel olarak toplumsal cinsiyet eşitliğinden kadınların yarar sağlayacağı düşünülse de yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik tartışmalar da erkekler ve aileler tarafından sağlanacak faydalara da dikkat çekilmektedir. Diğer taraftan bir cinsiyet açısından zorluk ya da eşitsizliğin diğer sosyal aktörleri de olumsuz etkilediğinin vurgulanması toplumsal cinsiyet duyarlılığına ilişkin bilinç oluşturulmasında inandırıcılık açısından önemli bir husustur.¹⁵¹

4.1.2. Strateji ve eylem için çerçeve oluşturulması

KSGM bünyesinde oluşturulacak çalışma ve izleme grubu tarafından, parlamenterler de dahil olmak üzere, diğer kuruluşlara, bütçe hazırlayan uzmanlara strateji ve eylem geliştirebilmeleri için bir çerçeve sunulacak, kadın-erkek eşitliği konusunun bütçe politikalarına, programlarına ve tedbirlere yansımaya yardımcı olunabilir. Bir başka ifadeyle Pekin Eylem Platformunda öngörülen sorumluluklar kapsamında bir çerçeve oluşturulabilir.

Pekin Eylem Platformunda; kadının ilerlemesi ve güçlendirilmesi için öncelikle harekete geçilecek 12 kritik alan belirlenerek¹⁵² hükümetler, uluslararası topluluk ile özel sektörün dahil olduğu sivil toplum, stratejik eylemler yapmaya çağrılmaktadır. KSGM çalışma ve izleme grubu öncelikli 12 kritik alanın bütçe bağlantısını kurarak yukarıda sayılan tarafların da dahil olacağı stratejiler ve eylemler geliştirebilmelidir.

Toplumsal cinsiyet konusunu ülkenin ekonomi politikaları ile uğraşan Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı gibi kuruluşlarda anlatmak kolay olmayacaktır. Bu kuruluşlara anlatmadaki zorlukları aşmak için kavramlar geliştirilmeli ve kavramların içi anlaşılır bir şekilde doldurulmalıdır. Diğer taraftan çalışanları ikna etmek için anlatılanları destekleyecek yeterli veri olması gerekmektedir. Bu nedenle istatistiki veriler büyük önem taşımaktadır. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün yapmış

¹⁵¹ Astrida Neimanis, agk., s.16.

¹⁵² 12 kritik alanla ilgili detaylı bilgi için Bkz. KSSGM, Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu, s:181.

olduğu çalışmalar toparlanmalıdır. Veri boşluğu bulunan alanlar için de veri üretilmesi için gerekli işbirlikteği sağlanmalıdır.

Bunların yanısıra hazırlanacak sloganlar ve posterler etkileyici olabilir. Hazırlanan slogan ve posterlerde toplumsal cinsiyet konusu anlatılmalı hangi kitleye hitap edilmek isteniyorsa ve ne vurgulanmak isteniyorsa buna göre düzenlenmelidir. Slogan ve posterlerde söylenmek istenenler çarpıcı ifadelerle mutlaka söylenmelidir.

-Ekonomik kararlardan kadınların nasıl etkilendiği,

-Kadınların hangi işi yaptıkları ve ekonomiden ne pay aldıkları,

-Adil bir ekonomiden kadınların ve erkeklerin eşit pay almaları gerektiği, gibi konular vurgulanabilir.

4.1.3. Toplumsal cinsiyet etki değerdendirmeleri için analiz kriterleri geliştirilmesi

Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun getirmiş olduğu açılımlardan birinin de performans esaslı bütçeleme olduğu üçüncü bölümde belirtilmiştir. Performans esaslı bütçeleme ise çıktı-sonuç odaklı olup ve çıktıların etkileri açısından değerdendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bunun yanında toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı da, plan politikaların herkesi eşit etkilemediği ve toplumsal cinsiyet rollerine bağılı olarak farklı etkilere sahip olduğunu içermekte ve bu nedenle her türlü plan ve programın toplumsal cinsiyet etkileri açısından değerdendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Türkiye’de henüz uygulanmaya başlayan performans esaslı bütçeleme ile toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, bütçe uygulamalarının toplum üzerinde yaptığı etkilere odaklanmaktadır. Etki analizlerinin yapılması konusu her iki bütçelemenin kesişme noktasını oluşturmaktadır.

Ancak burada en önemli husus; kuruluşlar bütçe uygulamalarına ilişkin performans değerdendirmeleri için gereken etki analizlerini yaparken cinsiyet temmelli etkileri de gözetmesinin sağlanmasıdır. Tam da bu noktada KSGM’nin önemli bir misyonu olduğu görülmektedir. Zira kuruluşlar tarafından gerçekleştirilecek etki değerdendirmelerinde kullanılmak üzere toplumsal cinsiyet etki değerdendirme kriterleri geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kriterlerin toplumsal

cinsiyet duyarlılığı ile geliştirilmesi son derece önemli olduğundan KSGM'nin de bu alandaki sorumluluğu önemlidir.

Diğer taraftan performans esaslı bütçeleme çıktı-sonuç odaklı olması sebebiyle performans değerlendirmesinin belirlenen analiz yöntemlerinin kullanılarak belli bir plan dahilinde gerçekleştirilmesini ve raporlanmasını öngörmektedir.

Performans değerlendirmelerinde kullanılacak yöntemler ise, anketler, görüşmeler, grup tartışmaları, gözlem yapmak, belgeye dayalı değerlendirme, durum analizi, paydaş analizi, fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizleri ile etki değerlendirmesi olarak belirtilmektedir.¹⁵³

Bu yöntemler kullanılarak yapılacak değerlendirmede uygulamaların toplumsal cinsiyet etkilerinin de değerlendirilmesi büyük anlam ifade etmektedir. Çünkü toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesinin de önünü açacaktır. KSGM'nin burada yapması gereken toplumsal cinsiyet etki değerlendirmeleri yapılabilmesi için analiz kriterleri geliştirmesi olup, oluşturulacak çalışma ve izleme grubunun bu alanda da çalışmalar yapması gerekmektedir. Analiz kriterlerinin makro ekonomik programlarla düzenleme yapılan eğitim, sağlık, istihdam, tarım gibi sektörel bazda geliştirilmesi gerekmektedir.

4.2. Bütçe Sistemindeki Temel Kuruluşlara Yönelik Eğitim ve İşbirliği Programları

KSGM'nin önemli çalışma alanlarından biri de toplumsal cinsiyet bakış açısının ana plan ve programlara dahil edilmesini sağlamaktır. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından bakıldığında bütçeleme sürecinin içinde yer alan kuruluşlara yönelik eğitim programları uygulanarak toplumsal cinsiyet duyarlılığının kazandırılması gerekmektedir. Bütçeleme sürecinde yer alan kuruluşlar Maliye Bakanlığı, DPT (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Sayıştay olarak sıralanmaktadır. Bu kuruluşlara yönelik eğitim faaliyetleri ile yapılacak işbirliklerinin kapsamının belirlenmesi gerekecektir. Çünkü yapılacak işbirlikleri her kurum için farklılık gösterecektir.

¹⁵³ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Performans Esaslı*, ss.60-63.

Yukarıda sayılan kuruluşların toplumsal cinsiyet duyarlılığını kazanması, toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm ana plan ve programlara dahil edilmesinin yolunun açılması anlamına gelmektedir. Çünkü bu kurumlar kaynak dağıtımında ve denetimde tepe noktadadırlar. Bu kurumların kaynakların dağıtımında ve denetimde göstereceği toplumsal cinsiyet duyarlılığı pek çok kuruluşun çalışmalarında yansımaları bulacaktır. Hatta bütçeleme sürecinde yer alan kuruluşların bu konuda KSGM ile tam bir işbirliği içinde olmaları sağlanmalıdır. Kamu içinde güçlü yapılanmalara sahip bu kuruluşların konuya olan inançları ve KSGM'ne verecekleri destek büyük önem arz etmektedir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gerçekleşmesi de bu kurumların konuya olan inanmışlıkları ile doğru orantılı olacaktır.

Burada bütçeleme sürecinde yer alan kuruluşlarla yapılabilecek işbirlikleri belirtilecektir.

4.2.1. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT)

Yatırım ödeneklerinin tespiti ve kuruluşlara dağıtımında tepe noktada olan DPT ile yapılabilecek işbirliğinin başında, kuruluşların, daha projelendirme aşamasında, toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerini yapmalarının sağlanması gelmektedir. DPT bu konuda önemli bir rol üstlenebilir. Çünkü tüm kuruluşlar geliştirdikleri projelere ilişkin kaynak taleplerini DPT'ye bildirmektedirler. DPT bu kaynak taleplerini değerlendirirken projelerin toplumsal cinsiyet etki analizlerinin yapıp yapılmadığını denetleyebilecek ve bunu talep edebilecek bir konumdadır.

DPT tarafından her yıl için düzenlenen Yatırım Programı Hazırlama Esaslarında sunulacak TCED (projelerde toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi) yapılmış olmasını zorunluluk olarak belirlenebilir.

Bunu bir örnekle desteklemek gerekirse; örneğin Yatırım Programı Hazırlama Esaslarında, Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Olumlu Belgesi bulunmayan yeni projelerin yatırım programına teklif edilmeyeceği hususu yer almaktadır. Bu belirlemenin ve uygulamanın dayanağını 16 Aralık 2003 tarih ve 25318 sayılı *Resmi*

Gazete'de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği oluştursa da¹⁵⁴ benzer bir uygulama TCED için hayata geçirilebilir. Teklif edilen projelerde TCED yapılmış olmasının bir zorunluluk olması ve bunun için ihtiyaç duyulacak gerekli düzenlemelerin de yapılması sağlanabilir.

Daha projelendirme aşamasında TCED yapılmasının zorunlu olması, projelerin uygulanması sonucunda, kadınların ve erkeklerin sağlayacağı faydanın en üst seviyede gerçekleşmesi anlamına gelmektedir. Bunun sonucunda sağlıklı bir toplumsal kalkınma gerçekleştirilecektir.

4.2.2. Maliye Bakanlığı (MB)

Gelirleri toplayan ve aynı zamanda dağıtımını yapan Maliye Bakanlığı toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gerçekleşmesinde yapılacak işbirliğinin önemi çok büyüktür. Diğer taraftan Maliye Bakanlığının da toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda tam bir inanmışlık içinde olması gerekli olup bu inanmışlığın sağlanmasında da KSGM'nin sorumluluğu bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması ve kaynakların dağıtılmasının yanında gelirlerin toplanmasını da sağlayan kuruluş olması nedeniyle toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin hayata geçirilmesinde odak noktadadır.

Maliye Bakanlığında toplumsal cinsiyet duyarlılığı kazandırılmış olması ve bu bakanlığın konuya olan inanmışlığı tüm makro ekonomik programların ve mali planlamaların bu bakış açısıyla düzenlenmesi sonucunu getirecektir. Bu bakanlık aynı zamanda gelirleri de topladığından vergi politikalarına ve düzenlemelerine de toplumsal cinsiyet bakış açısını yansıtacaktır. Vergi politikalarının da toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile belirlenmesi toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gereklerinden biridir.

Maliye Bakanlığı dağıtımını yapılan tüm kaynaklara hakim bir konumda olması sebebiyle herhangi bir amaca yönelik yapılan kaynak tahsisatının toplu olarak kullanıcıların bilgisine sunulmasında ve bütçeyle ilgili verilerin cinsiyet temelli üretilmesinde önemli bir rolü bulunmaktadır. Üçüncü bölümde belirtildiği üzere uygulamaya konulan analitik bütçe sınıflandırması ile bütçe uygulamalarına ilişkin

¹⁵⁴ Bu yönetmelik 9.8.1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununun 10'uncu maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

detaylı veri üretilebilecektir. İhtiyaç duyulan alanlarda cinsiyet temeline dayalı veri üretilebilmelidir. Bütçe uygulamalarına ilişkin cinsiyet temeline dayalı veri üretilmesine ihtiyaç duyulan alanlar KSGM ile işbirliği ile belirlenebilir.

Bütçe uygulamaları sonucunda üretilen hizmetlerin kullanıcılar üzerindeki etkileri açısından sonuçlarının analizlerinin yapılarak kamuoyuna duyurulması hem bütçe uygulamalarının şeffaflığı açısından hem toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından önemli bir husustur. Daha önce vurgulandığı üzere performans esaslı bütçelemenin gereklerinden biri de etki değerlendirmelerinin yapılmasıdır. Kuruluşlar tarafından etki değerlendirmelerinin cinsiyet temelli yapılmasında Maliye Bakanlığının etkisi yadsınamaz bir gerçektir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinde düzenlendiği üzere idareler stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlere ilişkin faaliyet raporları düzenlemek ve Sayıştay'a vermekle yükümlüdürler. Bu raporların aynı zamanda kamuoyuna açıklanması ve birer örneklerinin de Maliye Bakanlığına gönderilmesi¹⁵⁵ hükmü yer almaktadır. Maliye Bakanlığında sunulacak bu rapordaki toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin yapılmış olmasının bir zorunluluk olarak talep edilmesi kuruluşların bu konuda daha titiz davranmalarını gerektirecektir. Bunların sonucunda ise tüm faaliyetlerin toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin yapılması sağlanmış olacaktır.

4.2.3. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ve Sayıştay Başkanlığı

Meclis'in bütçe sürecinde oynadığı roller, bütçenin hazırlanması ve kesin hesap kanununun yasalaştırılması şeklinde olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda önerilen bir husus da;

¹⁵⁵ Mahalli idareler faaliyet raporlarını İçişleri Bakanlığında gönderir. İçişleri Bakanlığı, mahalli idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlar, Sayıştaya gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun bir örneği de Maliye Bakanlığında gönderilir. (5018 Sayılı Kanun Madde 41.)

“Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçeye ilişkin temel büyüklükler görüşülüp karara bağlanmalı, bütçenin kuruluşlara ilişkin bölümleri ise Meclis ihtisas komisyonlarında değerlendirilmelidir”¹⁵⁶

Bu öneriden hareketle Meclis’te kuruluş bütçelerini toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile değerlendirecek bir komisyon oluşturulması anlamlı olacaktır. Bu yapılanma bütçelerin yasalasmadan evvel toplumsal cinsiyet bakış açısıyla değerlendirilmesini olanaklı kılacağından önemli etkileri de beraberinde getirecektir. Bütçeler karara bağlanılmadan evvel gerektiğinde kaynakların yeniden önceliklendirilmesi sağlanarak toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme imkanı yakalanmış olacaktır.

Ayrıca, kesin hesap kanunlarının görüşülmesinde de aynı süreç işletilerek kuruluşların faaliyet raporlarının bu komisyon tarafından değerlendirilmesi bu raporlarda bütçe uygulama sonuçlarının toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin yapılıp yapılmadığının sorgulanmasının tüm kuruluşların bu değerlendirmeleri yapmaları hususunda zorlayıcı etkisi olacaktır.

Ancak Meclis’in bu konuda duyarlı olması ve sorumluluk hissetmesi KSGM’nin toplumsal cinsiyet eğitimi konusundaki çabalarına bağlı olacaktır.

Meclis adına bütçe denetimi yapan Sayıştay’ın da aynı duyarlılığa haiz olması ve faaliyet raporlarının değerlendirilmesinde uygulama sonuçlarının toplumsal cinsiyet etkilerini gözetmesi bütçeleme bütünü aşamalarında toplumsal cinsiyet duyarlılığının yerleşmesini sağlayacaktır.

Yukarıda sayılan kurumlarla yapılacak işbirlikteği ve kuruluşların konuya olan inanmışlıkları toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme gerçeğinde önemli rol oynayacaktır. Bu kuruluşlar bir işin projelendirme aşamasından uygulama sonuçlarının etkileri açısından değerlendirilmesine kadar ki sürece müdahale edebilecek konumdadırlar.

Bu kurumaların konuya sahip çıkma dereceleri başarının derecesini de belirleyecektir. Toplumsal cinsiyet duyarlılığı ve tüm ana plan ve programlara toplumsal cinsiyet duyarlılığının yerleşmesinde hükümetler görevli kılınmışlardır. Bu

¹⁵⁶ Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar*,s.64.

sorumluluğun yalnızca KSGM'ne ait olmadığını, tüm kurumların bu konuda üzerine düşeni yapması gerektiğini belirtmek gerekmektedir.

Birinci bölümde belirtildiği gibi, toplumsal cinsiyet bakış açısını ana plan ve programlara yerleştirme stratejisi; cinsler arası eşitlik konularının yalnızca ulusal mekanizmaların görevi olarak sınırlanmasının doğru olmadığını, mümkün olduğu kadar fazla aktörün devreye girmesi gerektiğini savunan bir anlayışı içermektedir.

KSGM'nin bu konudaki rolü ilgili kuruluşların bilinçlendirilerek harekete geçirilmesinin sağlanması ve bu kuruluşlardaki görevlilerle oluşturulacak sıkı bir iletişim ağı ile bilgi paylaşımının sağlanması ve toplumsal cinsiyet etki değerlendirmeleri için gerekli kriterlerin geliştirmesi olacaktır.

4.2.4. Toplumsal cinsiyet eğitimi

Buraya kadar, KSGM tarafından bütçeleme sürecindeki temel kuruluşlarla yapılabilecek işbirlikliliği ve bu kapsamda bu kuruluşlarca yapılabilecek çalışmalar vurgulanmaya çalışılmıştır.

Ancak önerilen bu çalışmaların gerçekleşebilmesi için özelde bu temel kuruluşların, genelde ise ilgili diğer kuruluşların da toplumsal cinsiyet duyarlılığı eğitimine tabi tutulması kaçınılmazdır. Sorunlara ve geliştirilen çözüm önerilerine ilişkin bir farkındalık oluşturulması, başta karar verici pozisyonlarda bulunan yöneticilere daha sonra diğer çalışanlara toplumsal cinsiyet duyarlılığı kazandırılması ile mümkündür. Aksi halde burada anlatılanlar bu çalışmada yer almaktan öteye gidemeyecektir.

Diğer taraftan, yapılan önerilerde şimdiden öngörülemeyen çeşitli engellerle karşılaşmak da mümkündür. Ancak bu engellerin yıldırıcı olmasına izin verilmemeli ve bilakis tıkanma noktalarında farklı alternatifler geliştirilebilmelidir. Atılacak adımlar kimi zaman büyük olabilir kimi zaman da oldukça küçük kalabilir. Önemli olanın toplumsal kalkınmanın en rasyonel bir şekilde gerçekleşmesini olanaklı kılmak için toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gereklerini hayata geçirilmesi olduğunun unutulmamasıdır.

4.3. Sivil Toplum Kuruluşları (STK)

Sivil toplum kuruluşlarının da toplumsal cinsiyet duyarlı bütçeleme konusunda gereken hassasiyeti göstermesi için bu kurumların da toplumsal cinsiyet duyarlılığını kazanmaları veya bu duyarlılığa haiz STK'ların ise bu konuda seslerini duyurmaları ve bütçe uygulamalarını kamuoyu adına denetlemeleri anlamlı olacaktır. Alınacak makro ekonomik kararların STK'larca toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile değerlendirmesi yapılabilmesi ve tespit edilen olumsuzluklara dikkat çekilebilmelidir. STK'lar pek çok kişinin veya kesimin sesi olarak kuruluşlarca öncelik belirlenmesinde etkili olabilirler. Bu da katılımcı bir bütçeleme imkanı sağlayacak olup toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gereklerinden biri olan katılımcılığın gerçekleşmesini mümkün kılacağından önemli bir husustur.

Ancak burada hemen belirtilmesi gereken önemli bir husus ise STK'ların hem yapısal anlamda hem de işlevsel anlamda AB normlarına ve gelişmiş ülkelerin standartlarına uygun faaliyet göstermesi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Aksi halde toplumsal cinsiyet duyarlılığından uzak taleplerle karşılaşılması mümkündür.

KSGM'nin bu husustaki rolü de STK'lara toplumsal cinsiyet duyarlılığı kazandırılması şeklinde olacaktır. Öte yandan STK'lar bilinçli gösterilen çabalarla oluşturulacak kamuoyu ile baskı unsuru olabileceklerinden önemli bir işleve sahiptirler. Çoğulcu demokrasilerin vazgeçilmez unsuru olan STK'lar aynı zamanda toplumsal cinsiyet duyarlılığı ve bu duyarlılığa haiz bütçelerin oluşması için de önemli konumdadırlar. Bu nedenle mutlaka gelişmiş ülke standartlarına uygun yapılanmaları ve toplumsal cinsiyet duyarlılığını kazanmaları gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'deki kadın-erkek eşitsizliğinin temelindeki sorunların çözümü için toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm plan ve programlara yansıtılması gerekli görülmektedir. AB'ne katılmak isteyen ülkeler için topluluk müktesebatının benimsenmesi bir zorunluluk olup kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği de topluluk müktesebatının bir parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle aday ülke konumunda olan ve 3 Ekim 2005 tarihi itibariyle üyelik yönünde müzakere süreci başlayan Türkiye'de de Birliğin kadın-erkek eşitliğine dair düzenlemelerinin benimsenmesi ve iç hukuka yansıtılması gerekmektedir. Diğer taraftan Türkiye'nin taraf olduğu Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi kapsamındaki yükümlülükleri de toplumsal cinsiyet duyarlılığını gerekli kılmaktadır. BM nezdinde gerçekleştirilen kadın konferansları sonucunda alınan kararlar eşitsizliklerin giderilmesi için bir strateji dahilinde toplumsal cinsiyet bakış açısının tüm ana plan ve programlara yansıtılması gereği vurgulanmaktadır. Bu çerçevede tüm bireylerin yaşantısını doğrudan etkileyen makro ekonomik kararların ve bu kararların yansımaları bulduğu bütçelerin de toplumsal cinsiyet duyarlılığında hazırlanması gerekmektedir.

Herkesi eşit etkileyeceği varsayımı ile hazırlanan makro ekonomik kararlar ve bütçeler toplumsal cinsiyete bağlı rol ve sorumluluklar çerçevesinde toplum üzerinde farklı etkilere sahip olmaktadır. Bu nedenle bütçelerin toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile analiz edilmesi ve olası olumsuz etkilerinin tespit edilerek gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu durum toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme gereği olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer yandan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme kadınlar için ayrı bir bütçe yapılması anlamında olmayıp kadınların ve diğer dezavantajlı konumda olanların ihtiyaçlarının gözetilip gözetilmediğini sorgulayan bir anlayıştır. Bu yönüyle herhangi bir kaynak artışını öngörmeyip kaynakların yeniden önceliklendirilmesini gerektirmektedir. Aynı zamanda bütçeleme sürecinin tüm aşamalarında toplumsal cinsiyet duyarlılığının gözetilmesini gerekli kılmaktadır.

Bütçeler özünde toplum ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlamaktadır. Ancak karar verici noktada bulunanların toplumsal cinsiyet ihtiyaçlarına dayanan politika ve program üretmemesi sonucunda toplum üzerinde farklı etkilere sahip olmaktadır.

Diğer yandan küreselleşmeyle birlikte uygulanan yapısal uyum programları kaynakların kısılmasına neden olduğundan kalkınma ve toplum refahı için yeterli kaynak ayrılamamasına neden olmaktadır. Bu durum zaten ekonomik ve politik güç açısından dezavantajlı konumda olan kadınların durumunu olumsuz yönde etkilemekte ve cinsiyet eşitsizliğini derinleştirmektedir. Bu nedenle karar verme noktalarında daha fazla kadın temsiliyetinin olması ihtiyaçların toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile tespiti açısından önemli bulunmaktadır. Bu durumun aynı zamanda toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme sürecinin gelişimini de etkileyeceği belirtilmektedir.

Dünyanın pek çok ülkesinde oluşturulan inisiyatifler tarafından bütçelerin toplumsal cinsiyet analizleri gerçekleştirilerek olası olumsuz etkilerine dikkat çekilmiştir. Genel olarak uygulanan analiz kategorileri ve yöntemlerine bu çalışmada yer verilmiştir. Konu Türkiye açısından ele alındığında, henüz uygulamaya yönelik bir çalışma bulunmamakla birlikte Dünya Bankası kredisi ile gerçekleştirilen Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında uygulanan ŞNT toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye örnek teşkil etmektedir. Zira proje kapsamında kız öğrencilere ilköğretimde %22,2, ortaöğretimde %39,2 oranında daha fazla parasal yardım yapılmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden ilköğretim ve genel ortaöğretim okullarına ayrılan kaynaklar esas alınarak yapılan değerlendirmede ise okullaşma oranına bağlı olarak ayrılan kaynakların erkek öğrenciler lehine kullanıldığı açıkça görülmekle birlikte bütçeden ayrılan kaynağın mevcut öğrenciler için dahi yeterli olmadığı tespit edilmiştir. Bu tespitler çerçevesinde kız çocuklarının okullaşma oranının artırılmasına yönelik önlemlerin alınması ve gerekli kaynakların sağlanması gerekmektedir.

Türkiye’de kadın-erkek eşitliğini sağlamak üzere ulusal mekanizma olarak kurulan KSGM ve bütçesinin kuruluşundan bugüne yapılan değerlendirmesi sonucunda, KSGM’nin son derece zayıf bir yapıda kurulmuş olması ve ardından yasal statüden yoksun kalması Türkiye’de kadın-erkek eşitliği konusuna verilen önemsizliğin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Zayıf yapılanmasıyla birlikte genel bütçeden ayrılan kaynakların da son derece sınırlı olması kurumun misyonu ile ters orantılı bir yapı sergilemektedir. Oysa toplum nüfusunun yarısını oluşturan kadınların sorunlarına çözüm arayan bir kuruluşun bütçe imkanlarının da

iyi olması gerekmektedir. 2004 yılında sağlam bir yasal statüye kavuşan KSGM'nin bütçe imkanlarının da iyileşmesi hedeflenmelidir.

Türkiye'de AB uyum sürecinde yaşanan yasal düzenlemeler kapsamında yürürlüğe giren, AB normlarına ve uluslararası standartlara uygun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun, bütçeleme sürecinde getirdiği açılımların oldukça önemli olduğu görülmüştür. Bu açılımlar sayesinde Türkiye'de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme imkanının olabileceği ve bu anlamda elverişli koşulların oluştuğu düşünülmektedir.

Yeni Kamu Mali Kontrol Kanunu ile getirilen, orta vadeli program oluşturularak bu program ve bütçe arasında sıkı bir bağ kurulması zorunluluğu, çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş olması, yeni bütçe sınıflandırması ve kod yapısının bütçeyi analiz etme imkanı tanınması, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilerek bütçenin girdi odaklı değil çıktı odaklı olması toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilişkin elverişli koşulların oluşmasındaki temel noktalar olarak görülmektedir.

Önemli olan bu elverişli koşulların iyi değerlendirilmesi için bilinçli bir çabanın sarf edilmesi gerektiğidir. Bu kapsamda bütçeleme sürecinde yer alan temel kuruluşlarla KSGM'nin sıkı bir işbirlikteliği içine girmesi gerekmektedir.

Bu kuruluşlarla yapılacak işbirliği ile bütçeleme sürecinin tüm aşamalarında toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile hareket edilmesi olanaklı görülmektedir. Ancak bunun için KSGM'nin büyük bir inanç içinde olması ve bu kuruluşları ikna edebilmesi önemlidir. Her şeyden önce bütçeleme sürecindeki kuruluşlara toplumsal cinsiyet duyarlılığı eğitimi verilmesi zorunluluk olarak değerlendirilmelidir.

Yapılabilecek işbirlikleri kapsamında ise aşağıdaki hususlar önemli görülmektedir.

-Yatırım ödeneklerinin tahsisinde önemli misyona sahip DPT'nin tüm kuruluşların yatırım bütçe tekliflerinde toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi yapılıp yapılmadığını sorgulaması ve bunu araması,

-Kaynakların toplanması ve dağıtımında temel kuruluş olan Maliye Bakanlığının yetkili personeline toplumsal cinsiyet duyarlılığı kazandırılması ve bu konuya olan inanmışlığı makro ekonomik politikaların ve mali planlamaların toplumsal cinsiyet duyarlılığı ile oluşturulması sonucunu getirecektir. Aynı zamanda

bu bakanlık hizmetler itibariyle yapılan kaynak tahsisatlarını toplu olarak kullanıcıların bilgisine sunulmasında, ihtiyaç duyulan alanlarda cinsiyet temelli veri üretilmesinde, bütçe uygulama sonucunda üretilen hizmetlerin toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin kuruluşlar bazında yapılmasının sağlanmasında önemli bir role sahip bulunmaktadır.

- TBMM, bütçe ve bütçe uygulama sonuçlarının yer aldığı kesin hesap kanunlarının yasalaşmasında yer alıyor olması nedeniyle önemli görülmektedir. Meclis bünyesinde oluşturulacak bir komisyon sayesinde bütçelerin toplumsal cinsiyete ilişkin olası etkilerinin gözetilmesinin sağlanabileceği ve bu sayede bütçeler yasalaşmadan evvel kaynakların yeniden önceliklendirilmesine imkan tanınacağı, ayrıca kesin hesap kanununu değerlendirilirken bütçe uygulama sonuçlarının toplumsal cinsiyet etki değerlendirilmesinin yapılıp yapılmadığının sorgulanarak kesin hesap kanunlarında toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin yer almasının sağlanabileceği öngörülmektedir.

-Sayıştay Başkanlığı'nca kuruluşların faaliyet raporlarının değerlendirilmesinde, bütçe uygulama sonuçlarında toplumsal cinsiyet etki değerlendirmelerinin yapılıp yapılmadığını gözetmesi ile toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme olanaklı olabileceği düşünülmele birlikte bütçeleme sürecinin tüm aşamalarına da dahil edilebileceği görülmektedir.

Bütçeleme sürecindeki temel kurumların konuya sahip çıkma dereceleri başarının derecesini de belirleyecektir. Toplumsal cinsiyet duyarlılığının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesinde hükümetler görevli kılınmıştır. Bu sorumluluk yalnızca KSGM'ne ait olmayıp tüm kurumların bu konuda üzerine düşeni yapması gerekmektedir.

E K L E R

Seçim Yılı ve Cinsiyete Göre Parlamenter Sayısı

Seçim yılı	Toplam	Kadın	Erkek	Kadın %	K/E
1935	399	18	381	4,5	4,7
1939	424	16	408	3,8	3,9
1943	455	16	439	3,5	3,6
1946	465	9	456	1,9	2,0
1950	487	3	484	0,6	0,6
1954	541	4	537	0,7	0,7
1957	610	8	602	1,3	1,3
1961	450	3	447	0,7	0,7
1965	450	8	442	1,8	1,8
1969	450	5	445	1,1	1,1
1973	450	6	444	1,3	1,4
1977	450	4	446	0,9	0,9
1983	400	12	387	3,0	3,1
1987	450	6	444	1,3	1,4
1991	450	8	442	1,8	1,8
1995	450	13	437	2,9	3,0
1999	550	22	528	4,0	4,2
2002	550	24	526	4,4	4,6

Kaynak www.tuik.gov.tr

Yerel Yönetimde Kadın

	Kadın	Toplam	Kadın %	Kadın (Binde)
2004				
Belediye Başkanı	18	3225	0,56	5,58
Belediye Meclis Üyesi	834	34477	2,42	24,19
İl Genel Meclisi Üyesi	58	3208	1,81	18,08
1999				
Belediye Başkanı	18	3215	0,56	5,60
Belediye Meclis Üyesi	541	34084	1,59	15,87
İl Genel Meclisi Üyesi	44	3122	1,41	14,09

Kaynak : İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Üst ve Orta Düzey Yöneticilerin Unvanlarına Göre Dağılım

Unvanlar	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın %	K/E
Müsteşar	0	21	21	0,0	
Müsteşar Yrd.	5	90	95	5,3	5,6
Başkan *	10	47	57	17,5	21,3
Başkan Yrd.	10	59	69	14,5	16,9
Genel Müdür**	12	154	166	7,2	7,8
Genel Müdür Yrd***	63	408	471	13,4	15,4
Daire Başkanı	300	1316	1616	18,6	22,8
Daire Başkan Yrd.	28	277	305	9,2	10,1
Şube Müdürü	2101	11700	13801	15,2	18,0
Bölge Müdürü	45	774	819	5,5	5,8
Bölge Müdür Yrd.	56	1253	1309	4,3	4,5
İl Müdürü (ve eşdeğeri)	77	2986	3063	2,5	2,6
İl Müd.Yrd. (ve eş değeri)	180	2007	2187	8,2	9,0
Müdür (diğer)	1209	10490	11699	10,3	11,5
Müdür Yrd. (diğer)	1067	4024	5091	21,0	26,5
Şef	8395	16465	24860	33,8	51,0
TOPLAM	13558	5207	65629	20,7	26,0

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığınca 2002 yılında derlenip, 2003 Haziran ayında kullanıma sunulmuştur.

- * : Kurum ve Üst Kurul Başkanları
 ** : KİT Genel Müdürleri Hariç
 *** : KİT Genel Müdür Yardımcıları Hariç

Çalışma Hayatı

	Kadın			Erkek		
	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
15 ve yukarı yaştaki nüfus ('000)	25.150	15.450	9.700	24.755	15.363	9.393
İstihdam edilenler('000)	5.768	2.325	3.443	16.023	9.519	6.505
İşsiz('000)	620	507	113	1.878	1.363	515
İşgücüne dahil olmayanlar('000)	18.763	12.619	6.144	6.854	4.481	2.373
İşgücüne katılma oranı (%)	25.4	18.3	36.7	72.3	70.8	74.7
İşsizlik Oranı (%)	9.7	17.9	3.2	10.5	12.5	7.3
Genç nüfusta işsizlik oranı (%)	18.8	29.6	7.9	20.1	23.3	15.5

İşyeri durumuna göre istihdam edilen nüfus ('000)

	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Kamu	618	526	92	2.342	1.716	626
Özel	5.150	1.799	3.351	13.681	7.803	5.879

Sektörel Dağılım

	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
Tarım	57.2	12.1	87.6	25.6	4.2	56.9
Sanayi	13.6	26.4	5.0	20.0	27.2	9.4
İnşaat	0.4	0.9	0.1	6.3	7.4	4.6
Hizmetler	28.7	60.6	7.3	48.2	61.2	29.1
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

İşteki Durum

	Türkiye	Kent	Kır	Türkiye	Kent	Kır
TOPLAM						
Ücretli ve yevmiyeli	2.265	1.838	427	8.814	6.707	2.106
Kendi hesabına ve işveren	632	209	424	5.776	2.505	3.271
Ücretsiz aile işçisi	2.870	278	2.593	1.433	306	1.127
Toplam	5.767	2.325	3.444	16.023	9.518	6.504
TARIM						
Ücretli ve yevmiyeli	162	54	107	337	87	250
Kendi hesabına ve işveren	434	56	378	2.705	260	2.445
Ücretsiz aile işçisi	2.703	170	2.532	1.059	56	1.003
Toplam	3.299	280	3.017	4.101	403	3.698
TARIM DIŞI						
Ücretli ve yevmiyeli	2.103	1.784	320	8.477	6.621	1.857
Kendi hesabına ve işveren	198	152	46	3.071	2.245	826
Ücretsiz aile işçisi	168	107	60	374	250	124
Toplam	2.469	2.043	426	11.922	9.116	2.807

İşteki Durum (%)

TOPLAM							
Ücretli ve Yevmiyeli	39.3	79.1	12.4	55.0	70.5	32.4	
Kendi hesabına ve işveren	11.0	9.0	12.3	36.0	26.3	50.3	
Ücretsiz aile işçisi	49.8	12.0	75.3	8.9	3.2	17.3	
Toplam	100.0	101.0	102.0	104.0	105.0	106.0	
TARIM							
Ücretli ve Yevmiyeli	4.9	19.3	3.5	8.2	21.6	6.8	
Kendi hesabına ve işveren	13.2	20.0	12.5	66.0	64.5	66.1	
Ücretsiz aile işçisi	81.9	60.7	83.9	25.8	13.9	27.1	
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
TARIM DIŞI							
Ücretli ve Yevmiyeli	85.2	87.3	75.1	71.1	72.6	66.2	
Kendi hesabına ve işveren	8.0	7.4	10.8	25.8	24.6	29.4	
Ücretsiz aile işçisi	6.8	5.2	14.1	3.1	2.7	4.4	
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Kaynak : DIE, Hanehalkı İlgücü Anketi Sonuçları, 2004

Genç Nüfus : 15-24 yaş grubunda bulunan nüfus.

Eğitim Düzeyine Göre Okullaşma Oranları
Türkiye 1990-1991 ve 2003 - 2004

Öğretim yılı	Okullaşma Oranı	İlkokul		İlköğretim		Ortaokul ve Dengi		Lise ve Dengi		Fakülte ve Yüksekokul	
		Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
1990-1991	Brüt	98.3	105.4	-	-	45.4	73.7	29.7	46.0	8.7	16.4
	Net	88.7	95.1	-	-	34.6	56.2	20.6	31.8	5.5	8.6
1991-1992	Brüt	98.6	105.5	-	-	46.1	73.0	32.6	49.4	9.2	17.0
	Net	89.4	95.7	-	-	32.8	56.8	22.3	33.9	5.8	8.6
1992-1993	Brüt	96.8	103.2	-	-	49.7	76.2	35.1	53.4	10.2	18.5
	Net	87.8	93.7	-	-	39.0	59.8	24.6	37.4	6.2	8.9
1993-1994	Brüt	94.9	100.2	-	-	51.7	77.7	37.5	56.7	13.6	21.7
	Net	87.9	92.1	-	-	43.2	61.0	28.9	40.0	7.6	10.5
1994-1995	Brüt	94.4	99.5	-	-	53.0	78.1	40.2	61.2	14.0	21.4
	Net	87.3	91.3	-	-	44.6	61.9	30.9	42.4	7.4	9.3
1995-1996	Brüt	93.8	99.0	-	-	52.5	77.3	42.9	63.5	14.8	22.0
	Net	86.8	90.9	-	-	44.3	61.5	33.2	44.1	8.1	10.6
1996-1997	Brüt	93.6	99.7	-	-	52.8	76.1	43.2	61.6	15.8	23.7
	Net	86.9	91.8	-	-	44.6	60.6	33.8	43.1	8.4	10.6
1997-1998	Brüt	-	-	78.9	92.0	-	-	44.5	59.9	17.2	25.2
	Net	-	-	75.6	86.3	-	-	33.8	41.2	9.5	11.7
1998-1999	Brüt	-	-	79.5	97.1	-	-	48.7	64.2	17.4	25.2
	Net	-	-	75.8	91.0	-	-	34.5	41.7	9.8	12.1
1999-2000	Brüt	-	-	88.5	99.9	-	-	48.4	65.2	17.4	24.6
	Net	-	-	85.5	95.2	-	-	35.3	42.8	10.5	12.7
2000-2001	Brüt	-	-	92.2	99.9	-	-	48.0	63.4	17.5	23.9
	Net	-	-	87.8	93.6	-	-	36.1	41.3	10.6	12.3
2001-2002	Brüt	-	-	93.0	100.0	-	-	52.7	68.6	18.2	24.1
	Net	-	-	87.0	92.4	-	-	38.8	47.3	11.1	12.6
2002-2003*	Brüt	-	-	93.1	99.5	-	-	63.5	89.0	20.4	27.6
	Net	-	-	88.4	92.5	-	-	39.0	48.1	12.0	14.0
2003-2004*	Brüt	-	-	95.7	100.5	-	-	71.9	96.0	20.5	27.5
	Net	-	-	90.2	93.6	-	-	42.4	50.2	12.00	14.2

Kaynak DİE MEB İstatistikleri

*: Veriler geçicidir.

Eğitim
6 ve üzeri yaş

	1990		2000	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0
Okur yazar olmayan	28.0	11.2	19.4	6.1
Okur yazar mezun değil	15.6	16.4	21.5	21.5
İlkokul	43.2	49.1	37.2	36.9
Orta ve dengi	5.4	9.6	7.4	12.8
Lise ve dengi	6.0	9.5	10.6	16.1
Yüksekokul/Fakülte	1.8	4.2	3.9	6.6

Kaynak DİE Genel Nüfus Sayımı 2000

Okullaşma oranları(%),2004*		Kadın	Erkek
		Net	Brüt
İlköğretim	Net	90.2	93.6
	Brüt	95.7	100.5
Lise ve dengi	Net	42.4	50.2
	Brüt	72.9	96.0
Yüksekokul / Fakülte	Net	12.0	14.2
	Brüt	20.5	27.5

Kaynak DİE, Millî Eğitim Serisi

*: Veriler Geçerlidir.

2003-2004 Öğretim yılı İtibariyle Öğrencilerin Dağılımı

	Toplam içindeki oran %				
	Kız	Erkek	Toplam	Kız	Erkek
OKUL ÖNCESİ EĞİTİM	171.587	186.912	358.499	47.9	52.1
Resmi	152.374	166.015	318.389	47.9	52.1
Özel	6.611	7.452	14.063	47.0	53.0
SHÇEK	5.761	6.528	12.289	46.9	53.1
Diğer	6.841	6.917	13.758	49.7	50.3
İLKÖĞRETİM	4.921.313	5.558.225	10.479.538	47.0	53.0
Resmi	4.710.881	5.299.585	10.010.466	47.1	52.9
Özel	73.178	87.710	160.888	45.5	54.5
Açık İlköğretim	137.254	170.930	308.184	44.5	55.5
ORTAÖĞRETİM	1.466.966	2.126.438	3.593.404	40.8	59.2
Resmi	1.098.728	1.493.520	2.592.248	42.4	57.6
Özel	32.138	38.325	70.463	45.6	54.4
Diğ. Bak. ve Kur. Mesl. Lisesi	26.152	9.997	36.149	72.3	27.7
Açıköğretim Lisesi	309.948	584.596	894.544	34.6	65.4
GENEL ORTAÖĞRETİM	1.048.608	1.415.315	2.463.923	42.6	57.4
Resmi	758.169	884.105	1.642.274	46.2	53.8
Özel	31.678	37.621	69.299	45.7	54.3
Açıköğretim Lisesi	258.761	493.589	752.350	34.4	65.6
MESLEKİ VE TEKNİK ORTAÖĞRETİM	418.358	711.123	1.129.481	37.0	63.0
Resmi	340.559	609.415	949.974	35.8	64.2
Özel	460	704	1.164	39.5	60.5
Diğ. Bak. ve Kur. Mesl. Lisesi	26.152	9.997	36.149	72.3	27.7
Açıköğretim Lisesi	51.187	91.007	142.194	36.0	64.0
ÖRGÜN EĞİTİM TOPLAMI	6.559.866	7.871.575	14.431.441	45.5	54.5
YAYGIN EĞİTİM					
Resmi	755.577	685.889	1.441.466	52.4	47.6
Özel	532.800	905.125	1.437.925	37.1	62.9
ÖRGÜN VE YAYGIN EĞİTİM TOPLAMI	7.848.243	9.462.589	17.310.832	45.3	54.7

Kaynak : Millî Eğitim Bakanlığı

KAYNAKLAR

YAZILI KAYNAKLAR:

- ACUNER, Selma, “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliği ve Resmi Kurumsallaşma Süreci”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, yayınlanmamış, Doktora Tezi), Ankara, 1999.
- ACUNER, Selma, “90’lı Yıllar ve Resmi Düzeyde Kurumsallaşmanın Doğuş Aşamaları”, *90’larda Türkiye’de Feminizm*, ss.125-158, der. Aksu BORA - Asena GÜNAL, İletişim Yayınları, 2002.
- ATAUZ, Akın, Filiz KARDAM, Ayşe SAKTANBER, Halil İbrahim YALIN, *Toplumsal Cinsiyet Eğitimi El Kitabı*, Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesi, KSSGM, 1999.
- Avrupa Birliği, *Beijing + 10 Progress made within the European Union*, (ISBN 2-919876-62-7), 2005.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *2003 Ulusal Programı İzleme Çizelgesi*, <http://www.abgs.gov.tr> güncelleme, Nisan 2005.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, *Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi*, euturkey/Avrupa Birliği İletişim Platformu, <http://www.abgs.gov.tr>. 07.06.2005.
- Avrupa Parlamentosu, Kadın Hakları ve Eşit Fırsatlar Komisyonu, *1999-2004 Dönemi Final Raporu*, A5-0214, 16 Haziran 2003.
- Avrupa Parlamentosu, *Türkiye’de Kadının Ekonomik, Sosyal ve Siyasi Hayattaki Rolü*, Rapor, 6 Temmuz 2005.
- Avrupa Birliği Komisyonu, *Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu*, COM(2004) 656 Final, (SEC(2004)1201), Brüksel, 6.10.2004.
- BERKTAY, Fatmagül, “Karşılıklı Anlayış ve İşbirliği İçin Köprüler Kurmak” *Türkiye’de ve Avrupa Birliği’nde Kadının Konumu:Kazanımlar, Sorunlar, Umutlar*, ss.13-31, der. Fatmagül Berktay, KA-DER, Ağustos, 2004.
- Budlender, Debbie, Rhonda Sharp, Kerri Allen, *How to do a gender- sensitive budget analysis: contemporary research and practice – The Commonwealth Secretariat* (ISBN 0 868030615 3), 1998.

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, *Avrupa Birliğinde Ayrımcılıkla Mücadele ve Ülkemize Yansımaları Semineri*, Ankara, 11-12 Ekim 2004.
- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Toplumda Kadın Katılımı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 2000.
- ECEVİT, Yıldız, “Küreselleşme, Yapısal Uyum ve Kadın Emeğinin Kullanımında Değişmeler”, *Küresel Pazar Açısından Kadın Emeği ve İstihdamdaki Değişimler Türkiye Örneği*, ss.3-73, Der: Ferhunde ÖZBAY, KSSGM ve İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, İstanbul, 1998.
- ERTÜRK, Yakın, “Alternatif Kalkınma Stratejileri: Toplumsal Cinsiyet, Kadın ve Eşitlik” *ODTÜ Gelişme Dergisi*, ss.341-356, 23.3.1996.
- EŞİM, Simel, *Gender–Sensitive Budget Initiatives for Latin American and the Caribbean: A Tool For Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation*, UNIFEM, 8-10 February 2000.
- KESİK, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği” *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı*, ss.40-53, Maliye Bakanlığı, BÜMKO Ankara, 29-30 Haziran 2005.
- KSSGM, *Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Projesi (KİG)* (Tanıtım Kitapçığı), 1996.
- KSSGM, *1999 Mali Yılı Yatırım Bütçe Teklifi*, 1998.
- KSSGM, *Kadın 2000: 21. Yüzyıl İçin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, Kalkınma ve Barış (Pekin+5)*, Ankara, Temmuz, 2000.
- KSSGM, *İstihdam ve Eğitim Projesi Kadın İstihdamının Geliştirilmesi Bölümü Uygulama Tamamlama Raporu*, Ankara, 22 Kasım 2000.
- KSSGM, *Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Ana Plan ve Politikalara Yerleştirme Stratejisi*, (Bilgi Notu) Ankara, 16.5.2001.
- KSSGM, *Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi (Türkçe İngilizce) Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu*, Ankara, Eylül, 2001.
- KSSGM, *Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi ve İhtiyari Protokol*, Ankara, Kasım 2001.
- KSSGM, *T.B.M.M. Kadının Statüsünü Araştırma Komisyonu Raporu*, 2. Baskı, Ankara, Mart 2003.

- KSGM, *CEDAW Komitesi Tavsiye Kararları, B.02.1.KSM.0.76.00.00-40/0041* sayılı iç yazışma, 25.03.2005.
- KSSGM, *Avrupa Birliğinde Kadın ve Erkekler İçin Fırsat Eşitliği Anlayışı*, <http://www.kssgm.gov.tr/uaibm.html>, 04.05.2005.
- KSGM, *Briefing Raporu*, Haziran, 2005.
- Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu*, Ankara, Şubat 2004.
- Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, Ankara Mayıs 2004.
- Maliye Bakanlığı, BÜMKO, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)* Aralık, 2004.
- Maliye Bakanlığı, BÜMKO *Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı* Ankara, 29-30 Haziran 2005.
- Milli Eğitim Bakanlığı, *Milli Eğitim İstatistikleri 2003-2004*, Ankara, 2004.
- NEIMANIS, Astrida, *Kadın İçin Eşitlik Bakış Açısının Ana Plan ve Politikalara Yerleştirilmesi Eğitim El Kitabı*, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, 2000-2001.
- SÜRAL, Nurhan, *Avrupa Topluluğunun Çalışma Yaşamında Kadın Erkek Eşitliğine Dair Düzenlemeleri ve Türkiye*, KSSGM, Ankara, Eylül 2002.
- ŞENOL, Nevin, Ceren İŞAT ve Aysun SAYIN, *Avrupa Birliğine Giriş Sürecini İzleme Programı, Kadınlar ve Erkekler için Eşit Fırsatlar:Türkiye*, Açık Toplum Enstitüsü, İstanbul, Aralık 2004.
- ÜLKER, Gülsen, *“Türkiye’de Kadına Yönelik Kurumsal Politikalar:Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Olanak ve Sınırlılıkları”* (Ankara Üniversitesi Kadın Çalışmaları Anabilim Dalı, yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara, 2002.
- United Nations, *1999 World Survey On The Role Of Women In Devolopment* New York , 1999
- Orta Vadeli Program 2006-2008, (31.5. 2005 tarih, 25831 sayılı (2.mükerrer) T.C. Resmi Gazete).

- Türkiye Ulusal Programı, (24.7. 2003 tarih, 25178 sayılı (mükerrer), T.C. Resmi Gazete).**
- 5251 Nolu Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, (6 Kasım 2004 tarih, 25635 Sayılı T.C. Resmi Gazete).**
- 5018 Nolu Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı T.C. Resmi Gazete).**
- 2003/14 Nolu 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı (5.7.2003 tarih, 25159 sayılı T.C. Resmi Gazete).**
- 3595 Nolu 1990 Mali Yılı Bütçe Kanunu (30.12.1989 tarih, 20388 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 3690 Nolu 1991 Mali Yılı Bütçe Kanunu (28.12.1990 tarih, 20739 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 3790 Nolu 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu (29.3.1992 tarih, 21186 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 3859 Nolu 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu (29.12.1992 tarih, 21450 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete)**
- 3941 Nolu 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu (29.12.1993 tarih, 21803 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4061 Nolu 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu (28.12.1994 tarih, 22155 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4139 Nolu 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu (26.4.1996 tarih, 22622 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4219 Nolu 1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu (26.12.1996 tarih, 22859 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4316 Nolu 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu (27.12.1997 tarih, 23213 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete)**
- 4393 Nolu 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu (30.6.1999 tarih, 23741 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4494 Nolu 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu (30.12.1999 tarih, 23922 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**
- 4611 Nolu 2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu (30.12.2000 tarih, 24273 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).**

-4726 Nolu 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu (22.12.2001 tarih, 24618 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).

-4833 Nolu 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu (31.3.2003 tarih, 25065 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).

-5027 Nolu 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu (28.12.2003 tarih, 25330 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).

-5277 Nolu 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu (31.12.2004 tarih, 25687 sayılı Mükerrer T.C. Resmi Gazete).

-Milli Eğitim Bakanlığı, 2004 Yılı Kesin Hesap Tasarısı, 2005.

-1991-2003 Yılları Kesin Hesap Kanunları (13 yıllık), Kesin hesap cetvelleri yayımlanmamaktadır. Sadece kabul kararları Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde mevcut olan kesin hesap cetvelleri taranarak gerekli bilgiler toplanmıştır.

Kesin Hesap Kanunlarının Kabul No'su ve Yayınlanma Tarihleri

<u>Yılı</u>	<u>Kabul No</u>	<u>Yayın Tarihi ve Resmi Gazete No</u>
1991	3860	6.1.1993, 21457 Mükerrer
1992	3942	6.1.1994, 21810 Mükerrer
1993	4062	7.1.1995, 22164 Mükerrer
1994	4220	29.12.1996, 22862 Mükerrer
1995	4221	29.12.1996, 22862 Mükerrer
1996	4317	25.12.1997, 23217 Mükerrer
1997	4394	7.7.1999, 23748 Mükerrer
1998	4495	6.1.2001, 23928 Mükerrer
1999	4612	8.1.2001, 24281 Mükerrer
2000	4727	26.12.2001, 24622 Mükerrer
2001	4834	3.4.2003, 25068 Mükerrer
2002	5028	5.1.2004, 25337 Mükerrer
2003	5278	6.1.2005, 25692 Mükerrer

MÜLAKATLAR;

BAŞARAN, Ümit, “Şarhli Nakit Transferi” 28 Temmuz 2005 sözlü mülakat.

CANTÜRK, Mürşide, “Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesi” 8 Haziran 2005 sözlü mülakat

ZEREN, Aziz, “Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesi” 21 Haziran 2005 sözlü mülakat.