

BÜTÇELEMEDE YENİ YAKLAŞIMLAR OTURUMU

**TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME:
TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME**

Prof. Dr. Gülay Günlük-Şenesen

İstanbul Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Beyazıt 34116 İstanbul
gulaygs@istanbul.edu.tr

1. GİRİŞ: TOPLUMSAL CİNSİYET VE BÜTÇE

Toplumsal cinsiyet ile kastedilen, biyolojik cinsiyet temelinde ama bunun ötesinde, sosyal ilişkiler ile oluşturulan kimliktir. Bugüne dek uygulanan politikalar ile toplumsal yaşamın düzenlenme biçimlerine baktığımızda evrensel olarak, kadınların rolleri, ev içinde, aile içinde, ücretsiz bakım (yaşlı, çocuk, engelli, yemek, ev işi) hizmetlerini üstlenmeleri ile tanımlanmaktadır. Bu konuları kadınların ev dışındaki kamusal yaşama katılma biçimleri üzerinde belirleyici rol oynamakta, eğitime kısıtlı erişim, düşük oranda ve düşük ücretli ya da ücretsiz istihdam, istihdamda ayrımcılık, düşük gelir, sosyal güvenlikten yoksunluk, sağlıksızlık, yönetime ve siyasete sınırlı katılım vb sonuçlarını yaratmaktadır. Toplumsal ve iktisadi yaşamın biçimlenmesinde kadınlara ilişkin öncelikler gözönüne alınmadığı ve kadınların bunu dile getirme kanalları kapalı olduğundan, kadınların bu erkeklere göre dezavantajlı konumları, daha bebeklikten başlayarak, pekiştirilmektedir. Bu fırsat eşitsizliklerinin kadınlar ve kız çocuklar lehine düzeltilmesi 1990larla birlikte küresel kurumların gündeminin merkezinde yer almaktadır.

Bütçeler iktisadi, siyasi, toplumsal öncelikleri ve tercihleri yansıtır. Kamu hizmetlerine ilişkin harcama ve gelirlerin bileşimi toplumdaki kaynak dağılımını hem belirler, hem de toplumdaki kaynak dağılımı tarafından belirlenir. Bu etkileşimin ana çerçevesini ise benimsenen makro iktisadi politikalar (istihdam, büyüme, enflasyon, cari açık vb) çizer. Genelde, izlenen makroekonomik politikaların, özelde ise sunulan kamu hizmetlerinin toplumdaki sonuçlarının cinsiyet boyutu vardır.¹ Kadınların ve erkeklerin ihtiyaçları, tercihleri, öncelikleri farklıdır ama bu olgu politika tasarımı da, uygulamasında da gözönüne alınmamaktadır. Dolayısıyla, politikaların mali yansımalarını kapsayan bütçe de cinsiyetlerarası eşitsizliğin üretilmesinin aracı olmaktadır. Kamu veri tabanlarında yaygınlıkla

cinsiyet boyutu kapsamadığından, bir bölümü doğrudan, bir bölümü de dolaylı olan bu yansımaların cinsiyet boyutunu ortaya koymak neredeyse olanaksızdır (Elson, 2006:32, 67).

Açıktır ki ancak genel politika düzleminde cinsiyetlerarası eşitliğin sağlanması perspektifinin benimsenmesinin ve eşitsizliklerin giderilmesi amacının temel öncelik olarak ortaya konmasının ardından ilgili veriler üretilebilir ve bütçe buna göre yapılandırılabilir. Bu doğrultudaki önceliklerin saptanması ile politika sonuçlarının izlenmesi ise öncelikle hükümet ve parlamentoların sorumluluğundadır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme kadın ve erkeklerin, kız ve erkek çocukların gereksinimlerinin karşılanmasında kamu kaynaklarının hakça kullanımını ve kamu gelirlerinin yükünün hakça üstlenilmesini gözeten bütçedir (Inter-Parliamentary Union 2004, 2007). Genel kapsamıyla kadınlar için ayrı bir bütçe değildir, ama kadınların toplumdaki dezavantajlı konumlarının varlığının önkabulünden hareketle, bütçenin cinsiyetlerarası eşitsizliklerin giderilmesine yönelik olarak düzenlenmesi ve uygulama sonuçlarının izlenmesine olanak sağlayacak şekilde yapılandırılmasıdır.² Örneğin, baraj, otoban gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarının sonuçlarının cinsiyet açısından ayrıştırılması zor olabilir ama toplu ulaşım, sağlık, eğitim, istihdam paketi gibi alanlarda bu çok daha kolaydır.

Bu yazıda önce küresel gündemin bütçeye ilişkin bölümü üzerinde yoğunlaşacak, Türkiye’deki mevcut durumun değerlendirilmesinin ardından, TBMM’nin bu yöndeki katkılarına ilişkin önerilerimizi sunacağız.

2. KÜRESEL ARKAPLAN

2000 yılında 191 ülkenin üzerinde uzlaştığı Bin Yıl Hedefleri Birleşmiş Milletler kararları olarak açıklandı. Saptanan 8 hedeften ikisi özellikle kadınlar üzerinden tanımlandı: Kadınların güçlendirilmesi ve cinsiyetlerarası eşitsizliklerin giderilmesi ile anne sağlığının iyileştirilmesi. Bu hedefler doğrultusundaki bir dizi faaliyetten biri ise, Birleşmiş Milletler Kadının Statüsü Komisyonu’nun, ana teması “Cinsiyet eşitliğinin finansmanı ve kadının güçlendirilmesi” olan 52. Oturumu (25 Şubat – 7 Mart 2008) idi. Bu toplantıda toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için tüm gelir ve harcamaların toplumsal cinsiyete duyarlı analizlerini yapmak ve tüm düzeylerde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelerin hazırlanmasının sağlamak konusunda ortak görüş ortaya çıkmış ve sonuç belgesinin 21. maddesinde bütçe bağlamında bir dizi karar alınmıştır.³

21. j. Tüm ulusal kalkınma politika, plan ve bütçelerine toplumsal cinsiyet perspektiflerini yerleştirmek için, kadının ilerlemesi ulusal mekanizmaları, maliye ve planlama bakanlıkları ve onların odak noktaları dahil olmak üzere ilgili hükümet kurumları ve birimleri, kadın kuruluşları arasında koordineli ve kurumsallaşmış bir diyalog sağlamak;

21. k. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin tüm ana plan ve politikalara yerleştirilmesi ve olumlu eylem stratejileri dahil olmak üzere, cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi ile ilgili ulusal politika, program, strateji ve planlar için yeterli kaynak ve para ayırmak, bunların ulusal kalkınma stratejilerine yerleştirilmesini ve Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin 3. Hedefi dahil, cinsiyet eşitliğine ilişkin uluslararası ve bölgesel taahhütleri yerine getirmek için ilgili sektör planları ve bütçelerine yansıtılmasını sağlamak;

21. l. Ulusal kaynakların harekete geçirilmesi ve tahsisinde cinsiyete duyarlı yaklaşım geliştirilmesini sağlamak, sosyal ve toplumsal cinsiyet bütçe politikalarında kapasite oluşturmak için ulusal çabaları pekiştirmek amacıyla tüm bakanlıklar özellikle maliye bakanlıkları ve ulusal kadın mekanizmaları ile, uygun olduğu hallerde, yerel yönetimlerde toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana plan ve politikalara yerleştirilmesi amacıyla kapasite geliştirilmesi için kaynak tahsis etmek;

21.m. Yaş ve diğer faktörlere göre de ayrıştırılmış cinsiyete ve toplumsal cinsiyete dayalı veriler ile kadınların bakım ekonomisine yaptığı katkılara dayalı verilerin toplanması, analizi ve duyurulması işlemlerini geliştirmek, sistematize etmek ve fonlamak; kamu finansmanlarına toplumsal cinsiyete duyarlı yaklaşımların yerleştirilmesi ve bu yaklaşımların uygulanması başta olmak üzere, cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi için finansman konusunda sağlanan gelişmeleri ölçmek amacıyla tüm düzeylerde gerekli girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri oluşturmak;

21. n. Makroekonomik istikrar, yapısal uyum, dış borç sorunları, vergilendirme, yatırımlar, istihdam, piyasa ve ekonominin tüm ilgili sektörleri ile ilişkili politika ve programların toplumsal cinsiyet etki analizini yapmak ve yayımlamak, Pekin Eylem Platformu'nun hedeflerine ulaşma bakış açısıyla, yoksulluk, eşitsizliğin özellikle kadınlar üzerindeki etkilerini dikkate almanın yanı sıra, ailenin refahı ve koşulları üzerindeki etkisini değerlendirerek bu alanlardaki araştırmaları desteklemek, kolaylaştırmak ve uygun olan durumlarda mal varlığının, zenginliğin, fırsatların, gelirin ve hizmetlerin daha adil dağılımını teşvik etmek için bunları uyumlaştırmak;

21. o. Tüm politika alanlarında gelir ve giderlerin toplumsal cinsiyete duyarlı analizlerini gerçekleştirmek, Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu'nun tam anlamıyla ve etkili bir şekilde uygulanmasını hızlandırmak için hükümet harcamalarının katkısını arttırmak amacıyla gözden geçirme ve değerlendirme neticesinde ortaya çıkan sonuçları, bütçenin planlanması, ayrılması ve gelirlerin arttırılmasında göz önünde bulundurmak;

21. p. Tüm politika alanlarına cinsiyet eşitliğini yerleştirmek amacıyla, tüm düzeylerde bütçe politikalarına toplumsal cinsiyet perspektiflerini sistematik bir şekilde yerleştirmek için ulusal göstergeler dahil olmak üzere, uygun olduğu şekilde, metodolojiler ve araçlar geliştirmek ve uygulamak;

Öte yandan, Avrupa Komisyonu toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesini (gender mainstreaming) 1996 yılında benimsemiş, 1997 yılında imzalanan ve 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile oluşan yasal temelde dönemsel (şu anda 2006-2010) yol haritalarını ve başlıca politika alanlarını belirlemiştir.⁴ Yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme uygulaması bu politika alanlarından biridir. Avrupa Parlamentosu 2003 yılında kabul ettiği bir dizi kararla kamu politikalarının kadınlar ve erkekler

üzerindeki etkilerinin izlenmesini, kamu bütçelemesinin her aşamasında cinsiyetlerarası eşitlik perspektifinin hakim olmasını, gelir ve harcamaların cinsiyet eşitliğini sağlayacak biçimde yapılandırılmasını öngörmektedir. ⁵

Avrupa Birliği'nin Avrupa-Akdeniz Ortaklığı EUROMED faaliyeti olarak, 14-15 Kasım 2006 tarihinde İstanbul'da toplanan "Toplumda Kadının Rolünün Güçlendirilmesi" konulu Bakanlar Konferansı'nda alınan kararlar "İstanbul Kararları" olarak anılmaktadır. Demokrasi, insan haklarına saygı ve sürdürülebilir kalkınma eksenlerinde oluşturulan 5 yıllık çalışma programı kapsamında kadınların siyasi, medeni, sosyal, ekonomik ve kültürel haklarından yararlanmaları için bir Eylem Çerçevesi oluşturulmuştur. ⁶ Bu toplantının sonuç belgesinin 11.g maddesi şöyledir:

11.g. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe girişimleri izlemek ve hem ulusal hem de yerel seviyede yoksulluğu azaltıcı daha etkili stratejiler sağlamak.

Görüldüğü gibi, Türkiye'nin de taraf olduğu BM ve AB kararlarında bütçe, kadınların güçlendirilmesi temel stratejisinin hayata geçirilmesinin önemli bir ayağıdır. Diğer bir deyişle, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme eşitlik politikalarının bütçe sürecinde uygulanmaya konmasıdır. Ama yine açıktır ki bütçe sürecine geçmenin önkoşulu bu genel stratejinin kamu karar vericilerinin her kademesinde benimsenmesidir. Örneğin Avusturya'da 2007'de performans temelli bütçelemeye geçişin yasal altyapısı oluşturulurken anayasaya merkezi ve yerel bütçede cinsiyet eşitliğinin gözetilmesine ilişkin madde konmuştur. Avusturya örneğinin bu bakımdan şimdilik Avrupa'daki tek merkezi yönetim örneği olduğunu belirtmeliyiz (Klatzer, 2008).

Ancak, diğer ülkelerde de benzer uygulamaların hayata geçirildiğini görmek mümkündür. ⁷ Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyi ilk başlatan ülke Avustralya'dır. Avustralya 1984 yılındaki girişimiyle uygulamanın öncüsü olmuştur. İskandinavya ülkelerinde hükümet programları cinsiyetlerarası eşitlik perspektifiyle hazırlanmakta, bütçelerdeki kaynak dağılımının kadınlar ve erkekler üzerindeki etkileri belirtilmektedir. İsveç parlamentosu 2003 yılında bu yönde bir ulusal eylem planını yürürlüğe sokmuştur. İspanya'da 2003 yılındaki, Meksika'daki 2007 yılındaki yasalarla bütçenin cinsiyet eşitliğinin sağlanması yolundaki etkilerinin izlenme süreci başlamıştır. Benzer uygulayıcılar arasında Cezayir, Filipinler, Fransa, Güney Afrika, Kanada, Kore Cumhuriyeti, Pakistan, Peru, Uganda sayılabilir. Örneğin Fransa'da parlamento 2000 yılında hükümetten yıllık bütçelerde kadın haklarına ve cinsiyet eşitliğine ilişkin somut maddelerin bulunmasını talep etmiş, böylece bütçeye bir *Sarı Ek* ("*jaune budgétaire*") uygulaması başlamıştır. ⁸

Üye ülkelerin mali sistemlerinin yapılandırılmasında belirleyici konumda olan IMF'nin de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilgisiz kalmadığını, cinsiyetlerarası eşitsizliğin giderilmesine

ilişkin mali düzenlemelerin yapılması yönünde öneriler geliştirdiğini görüyoruz (Stotsky, 2006). Bu önerilerin Dünya Bankası'nın yapısal uyum programlarını uygulanmaya başladığı Afrika ülkelerinde hayata geçtiğini de görüyoruz (UNIFEM, 2002). Bu ülkelerden örneğin Uganda'da parlamento, ilgili akademisyenler ve sivil toplum kuruluşları ile yakın işbirliğine girerek toplumsal cinsiyete duyarlı politikaların bütçeye yansıtılmasında belirleyici rol oynamaktadır (Byanyima, 2002).

3. ULUSAL ARKAPLAN

Avrupa Konseyi'nin 2005'de yayımlanan ve 12 üye ülkedeki toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme politikalarının değerlendirildiği raporunda Türkiye'de çok sınırlı bir uygulamanın olduğu belirtilmektedir.⁹ Kamu kurumları ile STK'ların konuya geçmişte pek aşına olmadıkları saptaması yapılmakta, ancak yakın dönemde bu bütçeleme ortamının altyapısının oluşmaya başladığı belirtilmektedir. Türkiye için değinilen tek örnek, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'nun, Dünya Bankası destekli, Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamındaki *Şartlı Nakit Transferi* uygulamasıdır. Bilindiği gibi, 2003 yılında başlayan bu uygulama toplumun en yoksul % 6'lık kesimi için çocuk odaklı bir uygulamadır. T.C. Milli Eğitim Bakanlığı'nın dahil olduğu eğitim ayağında kız çocuklarının okullulaşma oranındaki görece düşüklük gözönüne alınarak, kız çocukları için daha fazla ödeme yapılmaktadır. Bu kapsamdaki ödemelerin annelere yapılıyor olması ile de kadınların güçlendirilmesi hedeflenmektedir.¹⁰ T.C. Sağlık Bakanlığı'nın dahil olduğu sağlık ayağında ise bebek, çocuk ve anne adayları ölümlerinin önlenerek, hastalıklarının azaltılması hedeflenmektedir. *Şartlı Nakit Transferi* merkezi yönetimin yerel temsilcileri (valilik, kaymakamlık) üzerinden yürütülmektedir.

Şartlı Nakit Transferi uygulaması örneğinden hareketle, kapsamı dar olmakla birlikte, Türkiye'de cinsiyete duyarlı bütçe uygulamasına ilişkin birkaç nokta öne çıkmaktadır. Birincisi, kadın-erkek eşitsizliği ile bunu belirleyen kız çocuk-erkek çocuk eşitsizliklerinin varlığı saptanmaktadır. İkincisi, kadın-erkek, kız çocuk-erkek çocuk eşitsizliklerinin giderilmesinin mali bir boyutu vardır. Mevcut durumda Dünya Bankası'ndan kaynak kullanılmaktadır. Üçüncüsü, belirtilen eşitsizliklerin giderilmesi için kamu otoritesinin kararlılığı ve ilgili bakanlıkların düzenlemeleri gereklidir.

Türkiye'de kapsamlı bir cinsiyete duyarlı bütçelemeye geçişin mevcut altyapısını görmek için kamu politikalarına ilişkin bağlayıcı temel belgeleri, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) son üç *Orta Vadeli Program*'ını (OVP), cinsiyetlerarası eşitlik perspektifi açısından değerlendireceğiz.

***Orta Vadeli Program*'larda kadınların toplumdaki konumuyla ilgili maddeler**

2007-2009 dönemini kapsayan *Orta Vadeli Program*'da kadınlara ilişkin doğrudan tek bir değinme "Sosyal içerme ve yoksullukla mücadele" başlığı altında şöyle yer almaktadır¹¹:

“Kadınların ekonomik ve sosyal hayata etkin katılımları sağlanacak, başta eğitim olmak üzere dezavantajlı konumlarını giderici tedbirler alınacaktır. Ayrıca, kadına yönelik şiddet konularında duyarlılık ve bilgilendirme faaliyetleri artırılabilecektir. (s.12)”

2008-2010 OVP’de kadınlarla ilgili bu madde “Gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele” başlığı altında farklılaşmıştır: ¹²

Kadınların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarını artırmak için mesleki eğitim imkanları geliştirilerek istihdam edilebilirlikleri artırılabilecektir.

Kadına yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla gerekli önlemler alınacaktır. (s.41)

Bu madde 2009-2011 OVP’de de aynı başlık altında, s.51’de, aynen yer almaktadır. ¹³

2007-2011 dönemine ilişkin bu hedefleri bir arada değerlendirirsek, özellikle eğitim (mesleki eğitim) ve şiddete maruz kalma açısından kadınların mevcut konumunun dezavantajlı/sorunlu olduğunu saptadığımızı, ancak hem bunun derecesinin hem de buna karşı alınacak tedbirlerin belirsiz olduğunu söyleyebiliriz. 2008-2011 dönemi için ise kadınlarının durumunun iyileştirilmesinin istihdam edilebilirliklerine bağlandığını görüyoruz. Bu nokta OVP’lerdeki istihdam politikası bölümlerine bakmayı da gerektirmektedir.

Orta Vadeli Program’larda kadınların istihdamına ilişkin maddeler

2007-2009 Orta Vadeli Program’da (s.3)

“Yeni istihdam olanaklarının sağlanması, esneklik ve güvence arasında dengenin sağlandığı bir iş gücü piyasasının oluşturulması ve istihdam üzerindeki yüklerin azaltılması öncelikli olarak ele alınacaktır.”

maddesinin kadın-erkek ayrımı yapmadığı görülmektedir. Ancak izleyen metinlerde kadınlar özelinde tanımlanan hedefler vardır.

2008-2010 OVP’de (s.36)

“Esneklik ile güvence arasındaki denge sağlanarak, işgücü piyasası daha esnek ve hareketli bir yapıya kavuşturulacaktır”

“İşgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürllüer ve eski hükümlüer için fırsat eşitliği sağlanacaktır.”

2009-2011 OVP’de (s.45-46)

“İşgücü piyasasında zorluklarla karşılaşan kadınlar, gençler, uzun süreli işsizler, özürllüer ve eski hükümlüer için fırsat eşitliği sağlanacaktır. Kadınların işgücüne ve istihdama katılımları artırılacak ve gençlerin işgücü piyasasında deneyim kazanmalarını sağlayıcı programlar

geliştirilecektir. Uzun süreli işsizlerin işgücü piyasasından kopmalarını engelleyecek programlar geliştirilecek ve uzun süreli işsizlerin istihdam edilebilirliklerinin artırılmasına yönelik politikalara ağırlık verilecektir.”

Kadınların istihdamının artırılması kadınların işgücü piyasasına, ev dışına çıkma olanaklarına bağlı olduğuna göre, OVP'lere bir de bu açıdan bakalım:

Orta Vadeli Program'larda kadınları bağlayan maddeler

2007-2011 dönemine ilişkin hedefler arasındaki kimi maddeler aile içi/ ev içi işleri kapsamakta, ama bunların esas olarak kadınları bağladığının gözardı edildiği izlenimi edinilmektedir. 2007-2009 dönemini kapsayan *OVP'de* “Sosyal içerme ve yoksullukla mücadele” başlığı altında

“Güç koşullar altında yaşayan çocukların durumlarının iyileştirilmesi ve risk altındaki çocukların korunmasına yönelik çalışmalara ağırlık verilecektir. Bu gruptaki çocuklar için öncelikle aile yanında bakım modeli desteklenecek, kurumsal bakım gerektiren durumlarda ise bu hizmetleri iyileştirici tedbirler alınacaktır.” (2007-2009 için s.12)¹⁴

“Özürllüler için sosyal ve fiziki çevre şartları iyileştirilecek, özürllülerin istihdamına yönelik mesleki (ve özel)¹⁵ eğitim imkanları ve danışmanlık hizmetleri geliştirilecektir. (2007-2009 için s.13) (2008-2010 için s.41) (2009-2011 için s.50)

“Yaşlılara yönelik olarak evde bakım hizmeti desteklenecek, kurumsal bakım hizmetlerinin ise nitelik ve niceliği artırılacaktır”. (2007-2009 için s.13) (2008-2010 için s.41) (2009-2011 için s.50)

denmektedir.

2008-2009 için *OVP'de*, s.41'deki “Gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele” başlığı altına eklenmiş olan şu madde

“Çocuk yetiştirme, yaşlı ve engelli bireylerin bakımı konularında ihtiyaç duyan ailelere eğitim verilecektir.”

izleyen 2009-2011 *OVP'de* bulunmamakta, ama 2009-2011 *OVP'de* s.50-51'de yeni eklenen şu madde dikkat çekmektedir:

“Ailenin bütünlüğünün korunması, bilinçlendirilmesi ve ekonomik anlamda desteklenmesine yönelik aile destek hizmetleri ve aile eğitimi çalışmaları artırılacaktır.”

Risk altındaki çocukların aile yanında bakımı da, özürllü/engellilerin ve yaşlıların bakımı da mevcut durumda kadınlara atfedilen alanlardır. Merkezi ya da yerel kamu kuruluşlarının üstlenmesi gereken sorumluluk alanları kadınlara, evlere devredilmektedir. Bu bakım hizmetlerine ilişkin kamu yatırım programına kamu bakım evleri, kreşler vb alınmadığı, inşa edilmediği, bütçede kaynak ayrılmadığı sürece, öngörülen “kadınların ekonomik ve sosyal hayata etkin katılmaları” hedefine

ulaşılamayacaktır. Özellikle 2008-2011 OVP’de eklenen aile maddesinin toplumdaki geleneksel işbölümü yapısında kadınlar lehine olabilecek dönüşümleri engellemeye yönelik kullanılması söz konusu olabilir. Ya da daha iyimser bakarsak, istihdam politikası kapsamındaki esnek çalışma sistemleri kadının ev içi-ev dışı çalışma dengesini sağlayabilir. Oysa bu, ev içi yükleri hafiflemediği sürece, yani kadınlar geleneksel rolleri sürerken ev dışında çalıştığında, yüklerinin artmasına, dolayısıyla toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin pekişmesine yol açabilecektir.

Özetle, Türkiye için cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine ilişkin kapsayıcı bir yol haritasını göremiyoruz. Belirtilen hedefler açısından bir süreklilik ve tutarlılık bulunmadığını da söyleyebiliriz. Politika sonuçlarının izlendiğine ilişkin bir genel stratejik plan da bulunmamaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın saptadığı bu yol haritasının mali yansıması olan Maliye Bakanlığı *Orta Vadeli Mali Plan*’larda kadın kelimesi geçmemektedir.¹⁶ Yani öngörülen gelir-harcama programlarında cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine yönelik bir mali strateji tanımlanmamıştır.

Öte yandan, 2003 yılı sonunda çıkan ve 2005 yılından bu yana yürürlükte olan 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*’nda katılımcı bütçe uygulaması ve saydamlık vurgusu yapılmaktadır. Bu yeni yapılanma aynı zamanda performans değerlendirmesi ile harcamaların etkinliğinin izlenmesini öne çıkarıyor. Kamu kuruluşlarının her kademesinde stratejik planlamayı, ve vizyon ile misyona uyumlu hedeflerin saptanmasını öngörüyor. 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin kamu yönetiminin her kademesinde tasarlanması için uygun bir araç niteliğindedir. Politika uygulamalarının ve mali kaynakların etkin ve hakça kullanımının “cinsiyetlerarası eşitlik performans analizi” her kademedede koordinasyon içinde yapılabilir, gerekli bilgi ve veri üretimi sağlanabilir, daha etkin yeni başlangıç noktaları belirlenebilir. Ancak mevcut duruma baktığımızda, genel stratejide yer bulmadığından, hangi kamu kuruluşlarının stratejik planlarında cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine yönelik hangi düzenlemelere yer verdiği sorusu yanıtızsız kalmaktadır.¹⁷ Benzer durum yerel yönetimler açısından da geçerlidir.

Bu noktada yerel düzeyde bir uygulama örneği olarak Diyarbakır Bağlar Belediyesi’nin 2006-2009 Stratejik Planı gösterilebilir.¹⁸ Bu Plan kadınların gereksinimlerinin ayrıntılı dökümünün ve bu doğrultuda hizmetlerin planlanmasının nasıl yapılabileceğini gösteren çok öğretici örnek bir çalışmadır (Günlük-Şenesen, 2008). Ancak burada da, cinsiyetlerarası eşitliğin sağlanmasına yönelik hizmetlerin belediye bütçesindeki harcama kalemleriyle eşleşmesi bulunmamaktadır. Öte yandan, bu planın hayata geçirilmesi için yerel düzeyin ötesinde bütünlüklü bir bakış açısı ve kaynak tahsisi gerektiği de açıktır.

Genel bir değerlendirme yaparsak, Türkiye’deki mevcut kadın odaklı düzenlemelerin, yararları yadsınmamakla birlikte, kapsamı çok dardır. Kapsamı genişletmenin yolu Avrupa Komisyonu’nun toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesi yönündeki

stratejisinin benimsenmesi ve TBMM ile hükümet nezdinde bir kararlılığın oluşmasından geçmektedir. Bir sonraki adımda bu yeni vizyonla merkezi ve yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonla kapsamlı bir kurumsallaşma sağlanmalıdır.

Açıktır ki bu yeni strateji mali kaynakların cinsiyet eşitsizliklerini giderecek biçimde yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir. Bu ise toplumdan kamu otoritelerine, özel sektörden kamuya kaynak aktarılması anlamına geliyor ki bu da bir toplumsal uzlaşmayla mümkün olabilecektir. Bu toplumsal uzlaşma ise hem bugün hem de gelecekteki yararlanmada ve karar vermede ortaklaşmayı yani her düzlemdeki kamu otoritesinin kendisinin de dönüşmesini zorunlu kılıyor. Mevcut düzenin yararlanma ve özellikle karar verme mekanizmalarındaki erkek egemen yapının erkekler aleyhine dönüşmesini gerektirmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerde de, Maliye bürokrasisinde de, TBMM’de de, TBMM komisyonlarında da kadınlara karşı dikey ve yatay ayrımcılığın giderilmesi cinsiyete duyarlı bütçelemenin bir diğer ön koşuludur. Kurumsal yeniden yapılanma siyasi insiyatifin ilgili yasal düzenlemelere yansımaya da zorunlu kılıyor. Örneğin Ruanda’da Eylül 2008 seçimlerinde kadınların mecliste çoğunluğa ulaşmaları ve dünyada bir ilki oluşturmalarında kota uygulamasının payı büyüktür.¹⁹ Bu ve benzeri yasal düzenlemelerin ve uygulamalarının maliyeti de yine bütçeleme kapsamındadır.

4. TBMM’den BEKLEDİKLERİMİZ

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun düzenlediği bu toplantıda toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusuna yer vermesi, TBMM Araştırma Merkezi’nin, Mayıs 2008’de yayımladığı *Kadın-Erkek Eşitliği Mekanizmaları ve Çeşitli Parlamentolarda Kadın-Erkek Eşitliği Komisyonları* raporu (TBMM Araştırma Merkezi, 2008) ve KSGM’nin bu doğrultudaki faaliyetleri Türkiye’nin yukarıda değinilen küresel örneklere dahil olmasını hızlandıracak girişimlerdir.

Bu süreçte TBMM’de gerek komisyon ve gerekse genel kurul düzeylerinde hem merkezi hem de kurumsal bütçe değerlendirmelerinin ilgili stratejik planlar bağlamında yapılması önem kazanmaktadır. Komisyonlar hem kamu politikalarının, hem de ilgili harcama ve gelir planlarının cinsiyetlerarası eşitlik perspektifiyle değerlendirilmesini benimsemeli, en yalın ifadesiyle politika sonuçlarının kadınlar ve erkekler üzerindeki etkilerinin ayrı ayrı tanımlanmasını talep etmelidir. Bu kapsamda, bütçe önerilerinin değerlendirilmesinde çeşitli uzman ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılarak katılımcı ve saydam bir süreç benimsenmelidir.

Kurumsal politika uygulamalarının cinsiyetlerarası eşitlik perspektifiyle değerlendirilebilmesi için nesnel bilgi gereklidir. TBMM, doğru, sürekli, ayrıntılı verilerin üretilmesi ve kullanıma sunulmasını bütçe görüşmelerinin önkoşulu olarak saptarsa toplumsal cinsiyeti gözeten bütçelemeye

geçişin çok temel bir altyapısının oluşmasını sağlayacaktır. Ancak bu temel üzerinde aşağıdaki soruların yanıtları ortaya konabilecek, öncelik alanları ve ilgili kurumlar tanımlanabilecek, mali yansımalar ele alınabilecektir.

BÜTÇE DEĞERLENDİRMELERİNDE SORULABİLECEK SORULAR

YATIRIM HARCAMALARI, PERSONEL HARCAMALARI , DİĞER CARİ HARCAMALAR İLE GELİRLER AÇISINDAN:

- Kurumların DPTnin saptadığı hedefler doğrultusundaki programları ve bütçeleri?
- *Şartlı Nakit Transferi* uygulamasının annelerin güçlenmesi üzerindeki etkileri?
- EĞİTİM: Kız çocuklarının okullulaşma düzeyi? Erkek çocukların okullulaşma düzeyi?
İlköğretim? Lise? Meslek lisesi? Üniversite?
Yurt olanakları?
Ulaşım olanakları?
- SAĞLIK: Kadın sağlığı olanakları? Erkek sağlığı olanakları?
Poliklinik dalları?
Kamu Sosyal Güvenlik Sistemiyle kapsanan ilaç türleri?
- KADIN İSTİHDAMI olanakları?
Sektörler itibariyle istihdam istatistikleri?
İşveren yükümlülükleri?
Kamu bebek/çocuk bakımı (kreş/yuva) olanakları?
Kamu bakım destekleri?
Esnek istihdam?
- SPOR: Kız çocuklarının, kadınların spor olanakları? Erkek çocukların, erkeklerin spor olanakları?
Futbol sahası? Stadyum? Spor Salonu? Havuz? Voleybol? Parklar?
- KAMUSAL ALAN:
Sokak aydınlatması?
Toplu ulaşım olanakları? (araç, saat)
Güvenlik ortamı? (şiddet ve tacize karşı önlemler)
Mekânsal/Ergonomik düzenlemeler (tuvalet, merdiven, masa, sandalye, kaldırım, askı...)
- KARAR MEKANİZMALARI: Kadınların konumu? Erkeklerin konumu?
Kadınlar için meslekiçi yöneticilik eğitimi?
Pozitif ayrımcılık? Kota?

KAYNAKLAR

- Aksoy, N. (2006) *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Rolü*, KSGM, Ankara.
- Budlender, D. ve Hewitt, G. (2002) *Gender Budgets Make More Cents*, Commonwealth Secretariat, İngiltere.
- Byanyima, W. (2002) “Parliamentary Governance and Gender Budgeting: The Uganda Experience”, UNIFEM (2002) içinde 126-135.
- Elson, D. (2006) *Budgeting for Women’s Rights*, UNIFEM, New York.
- Günlük-Şenesen, G. (2008) “Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme - Küresel, Ulusal, Yerel Boyutlar”, *Uluslararası Yerel Yönetimler ve Kadın Konferansı*, Diyarbakır Bağlar Belediyesi, 3-4 Mayıs 2008.
- Inter-Parliamentary Union (2004) *Parliament, The Budget and Gender, Handbook for Parliamentarians*, No.6.
- Inter-Parliamentary Union (2007) “General Report”, *Regional Seminar on Parliament, Budget and Gender, for European and Central Asian Parliaments*, (Geneva, 19-21 September 2007) <http://www.ipu.org/splz-e/budgetgender07/report.pdf>
- Klatzer, E. (2008) “The Integration of Gender Budgeting in Performance-Based Budgeting”, *Public Budgeting Responsible To Gender Equality Conference*, June 9-10, 2008, Bilbao-Spain.
- Sharp, R. (2003) *Budgeting for Equity*, UNIFEM, New York.
- Stotsky, J. G. (2006) *Gender Budgeting*, IMF Working Paper, WP/06/232.
- TBMM Araştırma Merkezi (2008) *Kadın-Erkek Eşitliği Mekanizmaları ve Çeşitli Parlamentolarda Kadın-Erkek Eşitliği Komisyonları*, Mayıs 2008, http://www.pmd.org.tr/dosyalar/File_193.pdf
- UNIFEM (2002) *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*. www.unifem.undp.org

NOTLAR ve DİĞER KAYNAKLAR

¹ Bu yazıda kadın-erkek eşitsizlikleri genel olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle politikaların farklı gelir, etnik köken, din, bölge vb grupları üzerindeki etkilerinin de farklılaştığı, dezavantajlı gruplardaki kadınların eşitsiz konumlarının birden fazla katmanda pekiştiği olgusu ile bütçeye yansıma biçimleri gözardı edilmemekle birlikte ayrıca işlenmeyecektir.

² Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme konusunda geniş bir akademik yazın bulunmaktadır. Örneğin, bkz. Aksoy (2006), Budlender ve Hewitt (2002), Elson (2006), Sharp (2003). UNDP, UNFPA, UNIFEM, Inter-Parliamentary Union gibi kuruluşlar ise uygulamaya yönelik elkitapları yayımlamışlardır.

³ 25 Şubat- 7Mart 2008 Tarihleri Arasında New York'ta Gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler (BM) Kadının Statüsü Komisyonu (KSK) 52. Dönem Toplantısına İlişkin RAPOR-Sonuç Belgesi
<http://www.ksgm.gov.tr/belgeler/ksk52.pdf>;

Commission on the Status of Women Report on the fifty-second session (25 February-7 and 13 March 2008) Economic and Social Council Official Records, 2008 Supplement No. 7
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/290/62/PDF/N0829062.pdf?OpenElement>

⁴ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Roadmap for equality between women and men 2006-2010 {SEC(2006) 275}*
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0092:EN:NOT>

⁵ *European Parliament resolution on gender budgeting - building public budgets from a gender perspective 03/07/2003. P5_TA(2003)0323*
(http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/budgeting/budgeting_en.html)

⁶ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/women/index_en.htm; “Toplumda Kadının Rolünün Güçlendirilmesine ilişkin Bakanlar Sonuç Belgesi” (http://www.ksgm.gov.tr/euromed_sonucBelgesi.pdf); TBMM Araştırma Merkezi (2008).

⁷ Burada değindiğimiz örnekler merkezi bütçe uygulamalarına ilişkindir. Dar kapsamlı, yerel ya da bölgesel düzeydeki cinsiyete duyarlı bütçeleme uygulamaları bulunan ülke sayısı 50’yi geçmektedir. (Sharp, 2003: 6)

⁸ *Gender Budgeting*, <http://www.coe.int/equality>

⁹ *Gender Budgeting*, <http://www.coe.int/equality>

¹⁰ Eğitim: <http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=181>;

Sağlık: <http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=176>

¹¹ 2007-2009 Orta Vadeli Program: <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200709.pdf>

¹² 2008-2010 Orta Vadeli Program: <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200810.pdf>

¹³ 2009-2011 Orta Vadeli Program: <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200911.pdf>

¹⁴ Bu madde 2008-2010 Orta Vadeli Program’da (s.41) “Zor koşullar altında yaşayan çocukların durumlarını iyileştirecek ve çocuk işçiliğini önleyecek çalışmalar etkinleştirilecektir” biçimini almış, 2009-2011 Orta Vadeli Program’da ise benzer hedef yer almamıştır. s.51’deki şu maddenin ilgili en yakın madde olduğu düşünülebilir: “Korunmaya muhtaç çocuklar için alternatif bakım modelleri desteklenecek, kurumsal bakım hizmeti gerektiren durumlarda iyileştirici tedbirler alınacaktır.”

¹⁵ 2008-10 ve 2009-2011 Orta Vadeli Program’larında “ve özel” kelimeleri eklenmiştir.

¹⁶ <http://www.bumko.gov.tr/TR/Default.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE>

¹⁷ DPT'nin en son *Yıllık Program* 'larında, OVP'leri değerlendirirken belirttiğimiz başlıklar altındaki öncelik, tedbir ve ilgili kuruluşlar ile işlemlere ilişkin listelerin kapsamı çok dardır. Örneğin bkz.

2007 Yılı Programı, s.185, 189, 209 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2007.pdf>)

2008 Yılı Programı, s.195, 197, 225-227 (http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2008_programi.pdf)

¹⁸ <http://www.baglar.bel.tr/StratejikPlan2009.html>

¹⁹ *The Economist*, 19 September 2008, www.economist.com.