

CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEME ve İLGİLİ PROTOKOLLER

GENDER BASED BUDGETING AND RELATED PROTOCOLS



İrem ERASA*



Nagihan ÖZKANCA ANDIÇ**

ÖZ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasası ile bütçe; “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde ifade edilmiştir. Kanun’un amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek olarak belirlenmiştir. Cinsiyete dayalı bütçeleme ise kadın erkek eşitliğini güçlendirmek veya eşitsizlikleri azaltmak amacıyla bütçe sürecinin tüm aşamalarına eşitlikçi bir bakış açısı kazandırılmasını ifade etmiştir.

ABSTRACT

In Public Financial Management and Control Law No. 5018, budget is stated as ; “document indicating the income and expenditure estimates in a certain period and the matters concerning their implementation and that is put into effect in accordance with the procedure”. The aim of the law is to regulate the structure of public finance and its implementation, the preparation and implementation of public budgets, the accounting of all financial operations in order to ensure that the public resources are acquired and used effectively, economically and efficiently in the direction of the policies and targets contained in the development plans and programs and secure accountability and financial transparency, accounting of transactions, reporting and financial control. Gender-based budgeting, emphasized the equitable approach to all phases of the budgetary process in order to strengthen

* Arş. Gör., Pamukkale Üniversitesi, İİBF

** Öğr. Gör., Pamukkale Üniversitesi, İİBF

Dergimizin baskısında yazar sırasına hatalı yer verilmiş olup , dijital ortamda düzeltilmiştir.

M.G.T.: 14.09.2017 / M.K.T.: 16.10.2017

Cinsiyete duyarlı bütçe anlayışı ile, kadınların ekonomi alanında görünür kılınması sağlanmaya çalışılmıştır. Çalışmada cinsiyet eşitsizliği ile ilgili protokollere değinilmiş, bununla ilgili anayasamızda yer alan hükümlere yer verilmiş ve cinsiyete dayalı bütçeleme kavramına tanımlama getirilerek, toplumsal cinsiyet eşitliği kavramının gerekliliği açıklanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Cinsiyet Eşitliği, Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme.

or equalize gender equality. With a sensitive sense of gender-sensitive budget, women are attempted to be made visible in the field of economy. In this study, protocols on gender inequality and the provisions in our Constitution have been addressed, and the concept of gender-based budgeting has been defined in order to underline the necessity of gender equality.

Keywords: Budget, gender equality, gender-sensitive budgeting

1- GİRİŞ

Cinsiyet eşitsizliği toplumda erkeğin kadına göre daha değerli olduğu görüşüyle ortaya çıkmakla birlikte, tarihi süreçte üzerinde tartışılmış ve günümüzde önemini koruyan toplumsal bir sorun niteliğindedir. Söz konusu eşitsizliğin çözümü adına, toplumsal cinsiyet duyarlılığı kavramının tüm ana plan ve programlara yerleştirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, toplumu bir bütün olarak değerlendiren ve toplum içinde dezavantajlı durumda olan kişi ve grupların gelişimine engel teşkil eden sorunları ortadan kaldıracak çözümler üretilmesini amaçlayan¹çeşitli düzenlemeleri içeren protokoller imzalanmıştır. Bunların pek çoğunda Türkiye'nin de katılımı bulunmaktadır. Bu doğrultuda kadınlara eşitlik içinde sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi alanlarda hak ettikleri statüyü kazandırmak üzere "Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü", 20 Nisan 1990 yılında Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş, 2 Kasım 2011 tarihinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ana hizmet birimlerinden biri olarak yapılandırılmıştır.²

2- BÜTÇE KAVRAMI ve FONKSİYONLARI

Bütçe özünde gelir ve giderlerin yer aldığı bir belge niteliği taşımaktadır. Söz konusu gelir ve giderler, bir ülkenin belirli bir dönemine ait olan gelir ve gider rakamlarının yer aldığı tahmin niteliği taşıyan bir belgedir. Tahmin niteliği bütçenin ileriye dönük mali bir plan olmasından kaynaklanmaktadır.³

Bütçenin bir diğer tanımı ise kamu ekonomisi ile ilgilidir. Özel kesim tarafından üretiminin söz konusu olmaması nedeniyle kamu kesimince üretilen mal ve hizmetlerin finansmanında bir araç niteliği taşımaktadır. Bütçenin günümüzde taşıdığı özellikler:⁴

- Bütçe anayasada şekillenmektedir,
- Bütçe gelir ve giderlere ait tahminleri yansıtmaktadır,
- Bütçe geleceğe yöneliktir,

¹ Nurgül Aksoy, Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün Rolü (Kadın Statüsü Uzmanlığı Tezi), T.C. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2006, Sf:1.

² www.ksgm.gov.tr, Erişim tarihi: 07 Aralık 2012

³ Duran Bülbül vd.,Devlet Bütçesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005, Sf:3.

⁴ Nihat Falay, Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2006, Sf: 3-5.

- Bütçe kanunu tüm kurum ve kuruluşlar ile idareleri kapsamaktadır,
- Bütçe her yıl tekrarlanması özelliği nedeni ile devri bir nitelik taşımaktadır.

Devlet bütçeleri; devletin tam egemenlik sağlayabilmek adına, ülkenin tüm mali işlerinin merkezleşmesini ve yine tüm gelirlerin kendi bünyesinde toplanması ve tüm giderlerin kendisi tarafından yapılması gerekliliği üzerine şekillenmiştir.⁵

Bütçenin en önemli özelliği, devletin gelir ve gider tahminlerini göstermesidir. Devlet bütçe aracılığıyla her yıl GSMH'den alacağı payı ve bu payı harcayacağı alanı belirlemektedir. Bu özelliği, bütçenin bir planlama aracı olduğunun göstergesidir. Bütçenin bir diğer önemli özelliği, yasamanın yürütme organına devlet adına harcama yapma ve kamu gelirlerini toplama yetkisini bütçe aracılığı ile vermesidir. Yürütme organı bu yetkiyle kamu gelirleri bakımından alacaklı, kamu giderleri bakımından ise devleti borçlu konuma sokabilmektedir.⁶ Devlet bütçelerinin hukuki açıdan oluşumu gelir ve giderlerin yapılmasının yetkisini önceden haber verme durumundan kaynaklanmaktadır.⁷ Yürütmede yer alan kurum ve daireler, yasama organları tarafından onaylanan bütçelerde yer alan ödeneklerle harcama yapmakta ve finansman için gelir toplamaktadır. Yargı organları aracılığıyla da çıkan uyuşmazlıklar karara bağlanmaktadır.⁸

Bütçenin tarihsel sürecine bakıldığında zaman yer aldığı ilk ülkenin parlamenter sistemle gelişme gösteren İngiltere olduğu görülmektedir.⁹ Parlamentoların gelişim göstermesi ve halkın iktidarın mali yetkisine sınırlama getirme isteği bütçe hakkı kavramını getirmiştir. Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi üç aşamada gerçekleşmiştir;¹⁰

- İlk aşamada; vergi ve benzeri diğer kaynaklar parlamento onayından geçerek alınabilir hale getirilmiştir,
- İkinci aşamada; giderler parlamento onayından geçerek alınabilir hale getirilmiştir,
- Üçüncü aşamada gelir ve giderlere yönelik onay işleminin her yıl parlamento tarafından yapılması esası getirilmiştir.

Bütçe hakkı zaman içerisinde mutlak hükümdarların elinden alınarak parlamentolara devredilmiştir. Bu, toplum içinde siyasi mücadelenin geçirmiş olduğu gelişmeyle paralel olarak elde edilmiştir.

Bütçe hakkının tarihte yerine bakıldığında zaman karşımıza Magna Carta (1215) ve Haklar yasası çıkmaktadır.¹¹ Magna Carta ile birlikte;¹²

- Sınırlı yetkilere sahip hükümdar ve seçilmiş katılımcı üyelerin oluşturduğu bir parlamento ile yönetim,
- Parlamentosunun onayı olmadan hiçbir vergi alınamaz, hiçbir kanun koyulamaz, değiştirilemez ve yürürlükten kaldırılamaz, şeklinde hükümler getirilmiştir. Büyük Haklar (1688) ile aynı şekilde vergi toplama görevi parlamentosunun rızasına bağlanmıştır.

⁵ Nihat Edizdoğan, Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa, 1991, Sf: 17.

⁶ Osman Pehlivan, Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi, Trabzon, 2001, Sf: 264.

⁷ Duran Bülbül vd., A.g.e. Sf:3.

⁸ Nihat Falay, A.g.e. Sf:3.

⁹ Mahmut Kalenderoğlu, Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, Sf:166.

¹⁰ Nihat Edizdoğan, A.g.e. Sf:19.

¹¹ Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, Parlamentosunun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, 2010, Sayı: 158, s. 202.

¹² Stuart A. W. The Constitutional Clauses of Magna Carta, Virginia Law Review, Vol: 2, No:8, pp. 566-567

Görüldüğü üzere, devletin gelir ve gider yönetimi halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organınca önceden izin ve yetki verilmesine bağlanmış bulunmaktadır. Bunu bütçe hakkı kavramı ile ifade etmek mümkündür.¹³ Bütçe hakkının üç unsuru bulunmaktadır;¹⁴

- Toplumsal ihtiyaç niteliğindeki ihtiyaçların kamu hizmetine konu yapılması sorunu,
- Toplumsal ihtiyaçların sağlanmasında kullanılacak gelirlerin çeşidi ve toplanması durumu,
- Karar yetkisinin kimin tarafından ne zamanda ve ne şekilde kullanılacağı sorunudur.

Görülmektedir ki bütçe hakkı unsurlarının ortak yanı kararla ilgili olmasıdır.

Klasik maliyeciler bütçenin dört fonksiyonu olduğu görüşündedirler. Bunlar; iktisadi ve mali fonksiyon, hukuki fonksiyon, siyasi fonksiyon ve denetim fonksiyonudur. İktisadi ve mali fonksiyona göre; bütçelerin iktisadi ve mali nitelikleri üç şekilde görülmektedir;¹⁵

- İlki, bütçelemenin, bireysel ve toplumsal refahının arttırılmasına ilişkin kaynak tahsisinde ve gelir bölüşümünde optimizasyonu sağlama süreci olması,
- İkincisi, bütçelemenin kamu ve özel kesim arasında kaynak dağılımına ilişkin bir uzlaşma özelliği göstermesi,
- Üçüncüsü ise bütçelemenin mal ve hizmetlere ilişkin talep ve maliyetleri ve buna karşılık toplanabilecek gelirler arasında bir bağ kurma şeklidir.

Hukuki fonksiyonu; kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanması için yasama tarafından yürütme organına yetki veren kanun bütçe kanunudur. Yürütme bütçe kanununun yer verdiği izin ve yetki çerçevesinde işlem yapma hakkına sahiptir. Bu işlemlerin hukuki düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi, bütçenin hukuki fonksiyonunu oluşturmaktadır.¹⁶ Siyasi fonksiyonu; bütçenin siyasi fonksiyonu, demokratik ülkelere ilişkin olmak üzere seçimle başa gelenlerin bütçe aracılığıyla bütün kamu yönetimine hâkim olmasında yürütme organının devletin genel politikası içinde etkilemektedir. Bütçe bu özelliği ile siyasi bir nitelik taşımak ve yasama organının kuvvetinin siyasi işlevinin görülmesine neden olmaktadır.¹⁷ Denetim fonksiyonu; bütçenin denetim fonksiyonu, uygulamaya konulan bütçe ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılmasını diğer bir ifadeyle faaliyetlerinin kontrolünü ifade etmektedir. Denetim fonksiyonu bütçelerin her yıl daha iyi hazırlanmasına, ödeneklerin kuruluşların ihtiyaçları doğrultusunda toplanılmasına olanak sağlamaktadır.¹⁸

Devlet bütçeleri yukarıda sayıldığı klasik bütçe fonksiyonlarıyla üstlendiği çeşitli fonksiyonları yerine getirmek amacıyla hazırlanmaktadır. Kadınlara ve erkeklere yönelik fonksiyonlarda, farklı sosyal gruplar olarak belirlenmiş rollerin, sorumlulukların ve yeteneklerin göz önüne alınmadığı görülmektedir. Cinsiyet ayrımı gözetilmeden oluşturulan bütçelerin, farklı cinsiyetler üzerindeki etkilerinin göz ardı edilmesi uzun bir evrim sonucunda kadınların aleyhine gelişmiştir.¹⁹

Klasik devlet bütçesinin yanı sıra günümüzde gelişim gösteren sosyal bütçe kavramı yeni çıkan bütçe türlerinden birini ifade etmektedir. Sosyal bütçe kavramıyla; bütçedeki eğitim, sağlık, sosyal

¹³ Mahmut Kalenderoğlu, A.g.e., Sf:166.

¹⁴ Nihat Edizdoğan, A.g.e., Sf:17.

¹⁵ Nihat Falay, A.g.e., Sf:8.

¹⁶ Osman Pehlivan, A.g.e., Sf:269.

¹⁷ Akif Erginay, Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1984, Sf:202.

¹⁸ Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, Bassaray Matbaası, İzmir, 2007, Sf:23.

¹⁹ Metin Meriç, Feminizme Mali Bakış, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 509, 2007, Sf: 59.

güvenlik ve sosyal yardım kalemlerinin bir takım kriterler göz önüne alınarak düzenlenmesi ve bu düzenlemenin toplumda dezavantajlı oldukları düşünülen kesimi (kadınlar, çocuklar, yaşlılar vb.) olumlu yönde etkilenmesi için mevcut çabaları öngörmektedir. Sosyal bütçe ile devlet, sivil toplum kuruluşları ve özel kuruluşlarca yapılan sosyal yardımların tutarı hakkında parlamenterlere bilgi akışı sağlanmakta ve uzun dönemli sosyal hizmetlere dair hedefler belirlenmektedir.²⁰

Bütçe, devletin ve yüklendiği görevlerin gelişimine paralel olarak gelişim göstermiş, kapsam ve yapısı zamanla değişime uğramıştır. Toplum açısından devlete yüklenen görevlere sosyo-ekonomik ve teknolojik gereklilikler ile toplumsal istekler eklenmiş buna bağlı olarak bütçe hemen her dönemde dikkat toplayan bir yapı ve boyuta sahip olmuştur. Tanzimat'tan bu yana uzun bir evrim sonucu günümüz şeklini alan bütçe milli egemenlik görüşünün gelişimine paralel olarak kurum niteliği kazanmıştır.²¹

Günümüzde sosyal ve ekonomi politikalarının ortak bir ürünü olan Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme- nin varlığı tartışılmakta ve bütçeye başka bir boyut kazandırılmaktadır.²²

3- TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ KAVRAMI - TOPLUMSAL CİNSİYET ODAKLI YAKLAŞIM, GELİŞİM ve DAYANAKLARI

Cinsiyet kavramı kişinin kadın ya da erkek olarak gösterdiği genetik, fizyolojik ve biyolojik özellikleri ifade etmektedir. Toplumsal cinsiyet ise; toplumun verdiği roller, görev ve sorumluluklar, toplumun bireyi nasıl gördüğü ve algıladığı ile ilgili bir kavramdır.²³ Toplumsal cinsiyet eşitliği, kadınların ve erkeklerin toplumsal yaşamın her alanına eşit katılımlarını ifade etmektedir. Bu durum kadın ve erkeklerin aynı oldukları anlamına gelmez, ancak eşit değerde olduklarını ve eşit şekilde muamele görmeleri gerektiğini belirtir. Böyle bir eşitliğin mevcut olması halinde, cinsiyete dayalı herhangi bir ayrımcılık olmayacaktır. Birleşmiş Milletler toplumsal cinsiyet eşitliğini insan hakkı olarak ele almaktadır (AB Eşleştirme Projesi). BM'nin toplumsal cinsiyet odaklı yaklaşımı; kadın ve erkeğe dair mevzuat politikaları ve programları dahil olmak üzere herhangi bir alanda ve düzeyde politik süreçlerin yapılması, uygulama, izleme ve bütün siyasi, ekonomik ve toplumsal alanlarda politika ve programların değerlendirilmesinde cinsiyet eşitsizliğinin ayrılmaz bir boyut olduğunu ortaya koymaktadır.²⁴ Ayrıca, BM cinsiyet eşitliğinin sadece sosyal adalet sorunu değil, en etkili ve verimli yollarla adil ve sürdürülebilir insani gelişmenin sağlanması için gerekli olduğu görüşündedir.²⁵

Günümüzde demokrasi ile yönetilen ülkelerin sosyal, siyasi ve kültürel yaşamlarını şekillendiren en temel ilke "eşitlik" ilkesidir.²⁶ Eşitlik ilkesinin iki şekli bulunmaktadır. Bunlar; mutlak ve nispi eşitliktir. Mutlak eşitlik; kişilerin özel durumlarına bakılmaksızın, kanunların herkese eşit olarak uygulanması, nispi eşitlik ise aynı durumda bulunan kişilerin aynı işleme tabi tutulmasıdır. Eşitlik ilkesi anayasanın 10. maddesinde "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep

²⁰ Murat Şeker, Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, Tesev Yayınları, İstanbul, 2011, Sf:22.

²¹ Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara, 2011, Sf:336.

²² Müslim Demir, Devlet Bütçesinin Cinsiyet Eşitliğini Sağlamadaki Rolü ve Türkiye, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:35, 2011, Sf:138.

²³ Sarp Üner, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, T.C. Başbakanlık KSGM, Ankara, 2008, Sf:6.

²⁴ Astrida Neimanis, Gender Mainstreaming in Practice: a Handbook, UNDB, 2005, Sf:7.

²⁵ The Report of the Economic and Social Council for 1997. United Nations, 1997.

²⁶ Nurgül Aksoy. A.g.e., Sf: 6.

ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” şeklinde yer almaktadır. Buradaki eşitlik ilkesi ile mutlak eşitlik kastedilmektedir.²⁷

2000’li yılların başından itibaren başta anayasa olmak üzere diğer tüm ulusal mevzuatlarda kadın erkek eşitliğine ilişkin düzenlemeler yapılarak her alanda kadına karşı yapılan ayrımcılığı engellemek üzere tedbirler alınmaktadır.²⁸ Bu doğrultuda, anayasaya kadın erkek eşitliğine dair çeşitli hükümler eklenmek suretiyle eşitlik güvence altına alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesi Türkiye Cumhuriyetinin demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olduğunu hüküm altına almıştır. Bunun yanı sıra, 5. maddesindeki ifadeye göre “kişinin temel hak ve hürriyetlerinin, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Dünyada toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin çalışmalar doğrultusunda kadına yönelik politikalarda yaşanan değişim anayasaya eklenen maddelerle yansıtılmıştır.²⁹ Anayasanın 10. maddesinde; “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” hükmü yer almaktadır. 2004 yılında bu maddeye “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.” hükmü eklenmiştir. Söz konusu eklenen hükümle birlikte, devlete kadın erkek eşitliğini sağlamak adına düzenlemeler yapmak ve gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir. 2004 yılında yapılan bu ekleme ile devletin kadınlar lehine ayrımcılıkta bulunması mümkün kılınmıştır.³⁰ Lehe ayrımcılık; işe girme veya okula kabul edilme gibi bazı alanlarda kadınlara veya etnik veya ırksal azınlıklara öncelik verilmesi şeklindeki uygulamayı ifade eden pozitif ayrımcılığı işaret etmektedir.³¹ Ayrımcılık kelimesi bir anlamda; etnik aidiyet, cinsiyet, ırk gibi farklılıklar temelinde şekillenen fiili ayrımcılığın önüne geçilmesi amacıyla bu farklılıklar lehine, telafi edici bir ayrımcılığı ifade etmektedir.³² 2010 yılında bu maddede yapılan değişiklikle, “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” hükmü eklenmiştir. Devrim niteliğinde olan bu değişiklik ile Türkiye, Anayasasında bu tür bir hükme yer veren az sayıda ülkeden biri olmuştur.³³ Anayasanın 90. maddesinde, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü eklenmiştir.³⁴

Anayasanın 41. maddesine 2001 yılında yapılan düzenleme ile “Aile, Türk toplumunun temelidir.” ifadesinden sonra gelmek üzere “ve eşler arası eşitliğe dayanır” ibaresi eklenmiştir.

Anayasada yer alan bu hükümlerin yanı sıra, ulusal mevzuatta yer alan yönetmelik ve yönergeler bulunmaktadır. Bunlar; Kadın Statüsü Danışma Kurulunun Oluşumu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik, 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun, 4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu, 4787 Sayılı Aile Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usullerine Dair Kanun, 4857 Sayılı

²⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 18. Baskı Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2011, Sf:213.

²⁸ TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, *Faaliyet Raporu*, 23. Dönem 5. Yasama Yılı, TBMM Basımevi, Ankara, 2011, Sf: 1.

²⁹ T.C. Başbakanlık KSGM, *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013*, Ankara, 2008, Sf:18.

³⁰ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, Sf:139.

³¹ Kemal Gözler, A.g.e., Sf:213.

³² Ece Öztan, *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Olumlu Ayrımcılık*, AÜSBF Dergisi, 2004, Cilt: 59, Sayı:204, Sf:204.

³³ TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, *Faaliyet Raporu*, 23. Dönem 5. Yasama Yılı, TBMM Basımevi, Ankara, 2011, Sf: 1.

³⁴ T.C. Başbakanlık KSGM, *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013*, Ankara, 2008, Sf:18.

İş Kanunu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanun, çocuk ve kadınlara yönelik şiddet hareketleriyle töre ve namus cinayetlerinin önlenmesi için alınacak tedbirlere ilişkin 2006/17 sayılı Başbakanlık genelgesi (04.07.2006 tarih ve 26218 sayılı Resmi Gazete), Gebe veya Emziren Kadınların Çalıştırılma Şartlarıyla Emzirme Odaları ve Çocuk Bakım Yurtlarına Dair Yönetmelik (14.07.2004 tarih ve 25522 sayılı Resmi Gazete), Kadın İşçilerin Gece Postalarında Çalıştırılma Koşulları Hakkında Yönetmelik (09.08.2004 tarih ve 25548 sayılı Resmi Gazete), 2925 Sayılı Tarım Çiftçileri Sosyal Sigortalar Kanunu (20.10.1983 tarih ve 18197 sayılı Resmi Gazete), 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu (20.10.1983 tarih ve 18197 sayılı Resmi Gazete) şeklindedir.³⁵

Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleştirilmesi amacıyla uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan ve üye ülkelerin katılımına açılan çeşitli sözleşmeler ve tavsiye kararları gibi belgelerin bulunduğu ve bunlardan Türkiye'nin taraf olduğu belgeler aşağıda sıralanmaktadır.³⁶

3.1- Nairobi İleriye Dönük Stratejileri (1985)

Nairobi'de 1985 yılında düzenlenen ve 157 ülkenin resmi statüde temsil edildiği Üçüncü Dünya Kadın Konferansı'nda "Kadın On Yılı'nın" değerlendirilmesi yapılarak "Kadının Gelişmesi İçin İleriye Yönelik Stratejiler" belirlenmiştir. Konferans sonucu alınan kararlar arasında ülke düzeyinde politikalar oluşturmak ve uygulamaya koymak üzere bir örgütlenmenin gerçekleştirilmesi hususu da bulunmaktadır.³⁷ Kadının Gelişmesi İçin İleriye Yönelik Stratejilerin 57. maddesinde yer alan hükme göre; "Kadının statüsünün izlenmesi ve yükseltilmesi için, hükümet düzeyinde uygun mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Bu mekanizmaların etkili olabilmesi için hükümetin en üst düzeyinde yapılandırılmaları, kadına ilişkin tüm hükümet politikalarına etki edebilmek için yeterli kaynaklara, taahhütlere ve otoriteye sahip olmaları gerekmektedir".

3.2- Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW)

II. Dünya Kadın Konferansı'nı takiben " Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (CEDAW)" 1 Mart 1980 yılında üye ülkelerin imzasına açılmış bulunmaktadır.³⁸ 11 Haziran 1985 tarih ve 3232 sayılı Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesine Katılımın Uygun Bulduğuna Dair Kanun 4 Temmuz 1985 tarih ve 85/9722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmış, 19 Ocak 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

CEDAW sözleşmesinin temel hedefi, toplumsal yaşamın her alanında kadın-erkek eşitliğini sağlamak amacıyla, kalıplaşmış kadın-erkek rollerine dayalı önyargıların yanı sıra geleneksel ve benzer tüm ayrımcılık içeren uygulamaların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır.³⁹ Ayrımcılık kavramı Sözleşme'nin 1. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; "medeni durumlarına bakılmaksızın kadınların ve erkeklerin sosyal eşitliklerinin sağlanmasına ilişkin politik, ekonomik, sosyal, kültürel, medeni

³⁵ T.C. Başbakanlık KSGM, Stratejik Plan 2008-2012, Ankara, 2007, Sf:26-28.

³⁶ TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Toplumsal Cinsiyet Açısından Anayasa Konulu Komisyon Raporu, KEFEK Yayınları No:9, Ankara, 2012, Sf:8.

³⁷ T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, TBMM Kadının Statüsünü Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara, 1998, Sf:22.

³⁸ T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü, TBMM Kadının Statüsünü Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara, 1998, Sf:22.

³⁹ Nurgül Aksoy, A.g.e., Sf:19

veya diğer alanlardaki insan hakları ve temel özgürlüklerinin kadınlar tarafından tanınması, kullanılması ve yararlanılması konusunda engelleyici veya ortadan kaldırııcı etki veya amaca sahip, cinsiyet temeline dayalı olarak yapılan her türlü ayırım, dışlama veya kısıtlama” ayrımcılık kavramını ifade etmektedir.⁴⁰

Sözleşme; kadınlara karşı ayırma açık bir tanım getirmekte ve taraf devlete kadınlara karşı ayırımın ortadan kaldırılması için yasal düzenlemeler ve eşitliği sağlamak üzere geçici özel önlemler de dahil tüm uygun önlemleri alma görevini vermektedir. Taraf devletler eşitsizliği yeniden üreten geleneksel kalıp yargıları ortadan kaldırarak eşitlikçi tutum ve davranışların geliştirilmesinin yanı sıra kadın sorunlarının görüldüğü pek çok konuda önlem almak ile görevli kılınmıştır.⁴¹

Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Nairobi İleriye Yönelik Stratejileri kadınlara ilgili koordinatör veya icracı bir birim kurulmasını gerekli kılmıştır. Kadınlara eşitlik içinde, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi alanlarda hak ettikleri statüyü kazandırmak üzere şimdiki adıyla Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 20 Nisan 1990 günlü Resmi Gazete’ de yayımlanan 422 sayılı KHK ile “Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı” adıyla ve Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.⁴²

3.3- Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu

4-15 Eylül 1995 tarihlerinde Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyinin 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.⁴³

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 gerçekleştirilmeye 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 kaldırabileceğini ifade etmektedir.⁴⁴

Eylem Platformunun altıncı bölümünde Mali Düzenlemeler başlığı yer almaktadır. Bu kısmın 345 ve 346. maddelerinde;⁴⁵

(345) *“Kadının ilerlemesi için mali kaynaklar ve insan kaynakları genellikle yetersiz olmuştur. Eylem Platformunun tam ve etkin bir biçimde uygulanması, kadının güçlendirilmesine yönelik mali*

⁴⁰ Şükran Ertürk, Çalışma Hayatımızda Kadın Erkek Eşitliği, Belediye-İş Sendikası AB’ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara, 2008, Sf:53.

⁴¹ T.C. Başbakanlık KSGM, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Ankara, 2008, Sf:16.

⁴² www.ksgm.gov.tr, Erişim: 7.12.2012

⁴³ T.C. Başbakanlık KSGM, Stratejik Plan 2008-2012, Ankara, 2007, Sf:30.

⁴⁴ TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Toplumsal Cinsiyet Açısından Anayasa Konulu Komisyon Raporu, KEFEK Yayınları No:9, Ankara, 2012, Sf:9.

⁴⁵ T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (2003). Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi, Pekin Deklarasyonu ve Eylem platformu, Cem Ofset, Ankara 2003, Sf:386

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.”

(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.”* hükümleri yer almaktadır.

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 ⁴⁶(Aksoy, 2006).

3.4- Pekin +5

Pekin +5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi’nde Dördüncü Kadın Konferansında kabul edilen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu amaç ve hedeflerine yönelik taahhütler yenilenmiş ve toplumsal cinsiyet eşitliği, kalkınma ve barış hedefi belirlenerek kadının güçlenmesi için gündem oluşturulmuştur. Bu amaçla, harekete geçilmesi gereken 12 kritik alan belirlenmiştir. ⁴⁷⁴⁸

3.5- Milenyum Deklarasyonu

6-8 Eylül 2000 tarihlerinde, 189 ülkenin hükümet başkanları 55. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu toplantısı için New York’ta bir araya gelerek tarihi Milenyum Zirvesini gerçekleştirmişlerdir. 2015’e kadar gerçekleştirilmesi planlanan belli amaçlara sahip Binyıl Kalkınma Hedefleri; insani kalkınmaya yönelik olarak yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, tüm bireyler için temel eğitim, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması ve kadının durumunun güçlendirilmesi, çocuk ölümlerinin azaltılması, anne sağlığının iyileştirilmesi, HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele, çevresel sürdürülebilirlik ve kalkınma için küresel ortaklık konularını içermektedir. ⁴⁹

⁴⁶ Nurgül Aksoy, A.g.e., Sf:24

⁴⁷ T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (2003). Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi, Pekin Deklarasyonu ve Eylem platformu, Cem Ofset, Ankara 2003, Sf:9

⁴⁸ Söz konusu 12 kritik alan; Kadın ve Yoksulluk, Kadının Eğitimi ve Öğretimi, Kadın ve Sağlık, Kadına Yönelik Şiddet, Kadın ve Silahlı Çatışma, Kadın ve Ekonomi, Yetki ve Karar Alma Sürecinde Kadın, Kadının İlerlemesinde Kurumsal Mekanizmalar, Kadının İnsan Hakları, Kadın ve Medya, Kadın ve Çevre ile Kız Çocuğu şeklindedir.

⁴⁹ T.C. Başbakanlık KSGM, Stratejik Plan 2008-2012, Ankara, 2007, Sf:31.

3.6- AB Müktesebatına Uyum Çerçevesinde Türkiye Ulusal Programı ve Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi

Türkiye Ulusal Programında, çalışma yaşamında kadın-erkek eşitliğine dair topluluk müktesebatına uyum sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte temel olarak eşitlikçi politikaların yaygınlaştırılması ve etkin olarak uygulanması hedeflenmektedir.⁵⁰

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programının İstihdam ve Sosyal Politika başlığı altında eşitliğe ilişkin, 2.1.11 numaralı “tüm bireylerin herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi görüş, felsefi inanç veya dinine bakılmaksızın tüm insan hakları ve temel özgürlüklerden tam olarak yararlandırılması” hükmü yer almaktadır.⁵¹

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi 7 Nisan 2011 tarihinde kabul etmiş olduğu sözleşmenin taraflarından birisi de Türkiye’dir. Söz konusu sözleşmenin 4/2 maddesinde taraf devletler, “Kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı kınar ve kadınlara karşı her türlü ayrımcılığı önlemek üzere gereken yasal veya diğer tedbirleri gecikmeksizin alır ve bu kapsamda, kadın-erkek eşitliği ilkesini kendi ulusal anayasalarına ya da diğer uygun mevzuata dâhil eder ve bu ilkenin uygulamada gerçekleştirilmesini güvence altına alır.” düzenlemesinin yer aldığı ifade edilmiştir.⁵²

Cinsiyet eşitsizliğine dair bir takım çözüm önerileri getirilmektedir. Bunlar;⁵³

- Toplumsal cinsiyet rollerinin ilk öğrenildiği yerin aile olduğu anlayışı ile aile eğitimine önem verilmedi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında “Cinsiyet Eşitliği İzleme Komiteleri” oluşturulmalıdır,
- Cinsiyet Eşitliği Ombudsmanlığı oluşturulmalıdır,
- Toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve bu politikaların kalıcı ve köklü olabilmesi için “zihniyet değişimine ve zihinsel dönüşüme” ihtiyaç duyulmaktadır,
- Kadın-erkek eşitliğinin bir kamu politikası olarak bütün kamu kurumlarının politikalarında yer alması sağlanmalıdır,
- Ulusal bütçeden eğitime ayrılan pay artırılarak “ Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe” çalışmaları başlatılmalıdır,
- Eğitim süreçlerine katılım süresi artırılmalı ve okul öncesi eğitim de dâhil olmak üzere zorunlu eğitim süresi arttırılmalıdır,
- Cinsiyet eşitliği konusunda duyarlılık kazandırmak amacıyla görsel ve yazılı medya organları ile işbirliği yapılarak bilgilendirici filmler hazırlanmalıdır.

4- TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTLİĞİ KAPSAMINDA CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEME KAVRAMI

Cinsiyete dayalı bütçelemeler kadınlar ve erkeklerdeki hükümet bütçesi etkilerini değerlendirmek için cinsiyet tahlilinin kullanır ve bütçelerin cinsiyet ile diğer sosyal boyutlarda nasıl ayrımcı oldu-

⁵⁰ Nurgül Aksoy, A.g.e., Sf: 8.

⁵¹ Şükran Ertürk, A.g.e., Sf: 128.

⁵² TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Toplumsal Cinsiyet Açısından Anayasa Konulu Komisyon Raporu, KEFEK Yayınları No:9, Ankara, 2012, Sf:10-11.

⁵³ TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, Faaliyet Raporu, 23. Dönem 5. Yasama Yılı, TBMM Basımevi, Ankara, 2011, Sf:20-21.

ğunun gerçek nedenlerini saptar. Bunların çözümlenmeleri bir bütçenin cinsiyete ve diğer sorunları yönetmesinin hangi boyutta olduğunu anlamak için gereklidir. Bütçe önceliklerinin tam bir tahlili bir cinsiyet merceği kullanarak sınıf, yaş, ırk- etnik yapı ve bölgesel perspektiflerle birleşir.⁵⁴

Cinsiyete dayalı bütçelemeler çeşitli biçimlerde şekillenir. Bazıları ulusal düzeyde projeler (Örneğin Bangladeş) şeklinde iken bazıları da yerel düzeyi amaçlar (Örneğin Uganda). Uganda ulusal düzeyde başladığı cinsiyet esaslı bütçe uygulamasını daha sonra yerel düzeyde sürdürmüştür. Yerel düzeyde cinsiyete dayalı bütçelemeler daha çok katılımcı yöntemler üzerine kurulmuş olmasına, çözümlenmelerinde toplumlara uyum sağlamasına ve bütçe öncelikleri ve ödeneklerinin değişimine bakmaktadırlar. En güçlü cinsiyete dayalı bütçeleme uygulamaları, vatandaş odaklıdır. Böyle bir bütçe analizi doğrudan vatandaş eğitimi, çoğu insan için karmaşık gelen bütçeyi aydınlatmayı sağlar.⁵⁵

Toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme de parlamenterler hükümetlerin bütün vatandaşlarının haklarını korumanın sağlanmasında önemli bir role sahiptir. Ayrıca bütçe kaynaklarının eşit dağılımı için en önemli mekanizmadır ve söz konusu bütçeleme sistemi cinsiyet eşitliği elde etmek için kullanılmaktadır. Genellikle ulusal bütçelerde cinsiyetin tarafsız olduğu varsayılmaktadır. Oysaki bütçenin fonksiyonları da eşit bir şekilde kadın ve erkek, kız ve erkek çocuklar açısından değerlendirilmeli, kadınların ve erkeklerin farklı rolleri, yetenekleri olduğu göz önünde bulundurulmalı bütçelerin mevcut eşitsizliği pekiştirmesi önlenmelidir.⁵⁶

Cinsiyete duyarlı bütçeleme, bütçe döngüsünün bütün aşamalarında cinsiyet boyutunda baskın olmak için oluşturulan bir yaklaşımdır. Cinsiyete duyarlı biçimde bütçe; tasarlama, planlama, onaylama, uygulama, gösterme, tahlil etme ve denetleme yöntemlerine başvurur. Erkeklerle birlikte kadınların farklı ihtiyaç ve önceliklerini dikkate alıp kadınlar ile genç kızların güncel harcamasının analizini erkekler ve genç erkeklerle karşılaştırarak içine alır. Stratejilerin nasıl düzenleme ve yeniden özelleştirilme yapılması gerektiğine karar vermeye yardım eder. Bu, ödeneklerin politika taahhütleriyle uyumlu olup olmadığının ve istenilen etkiye sahip olup olmadığını birinin kontrol edilebildiği etkili bir yönetmelik uygulaması için bir araçtır.

Cinsiyete duyarlı bütçe analizi kadın ve erkeklerin mevcut harcama kalıpları altında farklı bir şekilde başarılı olup olmadıklarını incelemek için bilançolar ötesine bakar. Bu süreç kadınlar için ayrı bütçeler oluşturmayı içermez ya da yalnızca kadın programları ile ilgili harcamayı arttırmayı amaçlamaz.⁵⁷

Katılımcılığı içeren cinsiyete dayalı bütçeleme kolay bir girişim olmamakla birlikte gerçekleştirilmeye değer bir nitelik taşımaktadır. Bu bütçe sistemleri hayatlarını etkileyen kararlara katılmak üzere vatandaşın hakkını vurgular ve kamu kaynaklarından faydalanabilmek adına onların eşit hakkının olduğunun üzerinde durur. Karar yapıcı bütçe tipik olarak dört aşama gerektirmektedir. Bunlar; tasarlama, onama ve kanunun yürürlüğe girmesi, uygulama, denetleme ve değerlendirme şeklindedir.

Cinsiyet bütçelemesi, kamu bütçelerinin kadın ve erkekler arasında daha fazla eşitliğe katkıda bulunup bulunmadığını belirlemek amacıyla incelenmesi ve buna göre bu bütçelerin kadın ve erkekler arasındaki eşitliği aktif bir şekilde ilerlettiğinden emin olmak için yeniden şekillendirilmesi sürecidir. Cinsiyet bütçelemesi aşağıdaki faktörlerin tanınmasına dayalıdır;⁵⁸

⁵⁴ Elaine Zuckerman, An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action, 2005, Sf:2.

⁵⁵ Elaine Zuckerman, An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action, 2005, Sf:3.

⁵⁶ www.parliamentarystrengthening.org, Unit6: Gender Budget Analysis, Erişim: 7.12.2012

⁵⁷ International Organization for Migration, Understanding Gender Sensitive Budgeting, Switzerland, 2008, Sf: 6.

⁵⁸ Lobby Europeen Des Femmes European Women's Lobby, Draft Position paper of the European Women's Lobby on Financing for gender equality and the empowerment of women, 2008, Sf:3-4.

- Bütçeler kadın ve erkeklerin hayatlarını farklı bir şekilde etkiler,
- Kadınların, gücün ve emeğin çoğunlukla tarihi ve geleneksel dağılımdan ortaya çıkan özel ihtiyaçları vardır.
- Serbest makroekonomik politikalar, cinsiyet eşitliği, sağlık, eğitim, işverenler için yetenek eğitimi, bakım hizmetleri, görevlendirme ve kurumsal gelişim ile kamu kuruluşlarının geliştirilmesi gibi alanlarda kadınların yetkilendirilmesine katkı sağlayan hizmet alanlarını genellikle olumsuz yönde etkileyecek kadar çok sosyal politikalara ters düşer. Emeğin cinsiyet dağılımı sosyal yardımlaşma ve sosyal hizmetlerin kesilmesi ya da özelleştirilmesi ile olur. Bunlar genellikle borç yönetimi politikaları ve enflasyona karşı önlemlerin sonucudur. Bu kadınların daha fazla ücretsiz iş alması (çocukların ev eğitimi, hasta aile üyelerinin bakımı, okul öncesi çağıdaki çocuklarıyla evde kalma, vb.) sonucunu yaratıyor ki bunlar sürdürülebilir istihdam yaratılması için bir katkıda bulunmamaktadır. Bu kadınların ücretli bir işe girmesi, tam gün çalışması ya da işte daha fazla sorumluluk almalarındaki engeli gösteriyor. Öte taraftan zaman yükünü düşüren politikalar, örneğin fakir ülkelerde su tedarikini iyileştirme, fakirlikten kurtulmak için kadınların becerisi üzerindeki önemli zorlamaları ortadan kaldıracaktır.
- Dar bir makroekonomik yaklaşımın genellikle kadınların mali olanaklara (iş, mali kaynaklar, sosyal hizmetler ve sosyal koruma) girişi üzerinde zararlı etkileri vardır. Bu nedenle makroekonomik politikaların doğası, cinsiyet eşitsizliklerinin genişleyeceğini mi yoksa daralacağını mı saptamaktır.
- Cinsiyete duyarlı bütçeleme (CDB), bütçeleme sürecinde kadınların katılımı olmaksızın gerçekleştirilemez. Bir bütçe kararının kesin etkileri toplu taşımadan sosyal güvenlik sistemlerine, vergilendirme reformlarından ilaç yardımlarına, değişen alanlarda cinsiyet uzmanları ve kadınların kendileri tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Böylece genelde bütçeleme süreçlerinde halk katılımı önemliyken özellikle kadınların katılımına özel bir önem vermek gerekmektedir. Ayrıca, program devlet tarafından maddi olarak desteklenen projeler geliştirmeli ve cinsiyet perspektifi ile ilgili kesimlerle diyalog halinde olmalıdır. Pek çok AB üyesi ülke (Örneğin Finlandiya) kalkınmada öncelikli olarak kadın ve genç kızların eğitimini ve cinsiyet eşitliğini temel almıştır.

Bütçelerin cinsiyetçi bir perspektiften incelenmesi her alanda cinsiyet eşitliğini güçlendirir. Ayrıca, bütçelerde ki cinsiyet etkisini değerlendirirken diğer açılardan da denetlenmesini artırır. Hesap verilebilirlik ve şeffaflıkta artacaktır çünkü cinsiyet etkisini değerlendirme de kullanılan ölçütler bu göstergeleri de ölçecektir.

Cinsiyete dayalı bütçeleme şeffaf bir bütçe verisi ve bu verileri analiz edebilecek uzmanlık gerektirir. CDB'de dahil olmak üzere tüm bütçe girişimleri katılımcıdır ve aşamaları şunları kapsar:⁵⁹

- Kadınlar, genç kızlar ve marjinal grupların karşılaştıkları sorunları tanımlama ve önceliklerine göre sıralama,
- Mevcut hükümet politikalarını ve bu politikaların marjinal gruplara ne kadar duyarlı olduğunu kapsayan önceliklere ilişkin programları belirleme,
- Hükümet bütçesinin bu politika ve programları uygulamak için ne boyutta tatminkar olduğunu belirleme,

⁵⁹ Elaine Zuckerman, An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action, 2005, Sf:4.

- Kaynakların ne kadarının belirlenen amaç için kullanıldığı ve ne kadarının hedef kitleye ulaştığını gösterme,
- Öncelikli olarak belirlenmiş sorunlara harcanan kaynak analizi
- Bir sonraki bütçeye eklemek için cinsiyete duyarlı politikalar geliştirme.

4.1- Cinsiyete Dayalı Bütçelemenin Öğeleri

Cinsiyete dayalı bütçelemeyi kapsayacak pek çok öge vardır. Teorik olarak cinsiyete dayalı bir bütçeleme aşağıdaki öğeleri içerir, fakat gerçekte bunlardan sadece bazılarını kapsar. Cinsiyete dayalı bütçeleme süreçleri;⁶⁰

- Hazırlama ve uygulamada hükümeti, sivil toplum örgütleri ve parlamentoyu
 - Maliye Bakanlığı ve Bütçe ofisini
 - Sürekliliği ve düzeni olan kurumsallaşmayı,
 - Şeffaflığı ve prosedürleri takip edebilmeyi,
 - Tüm aşamalarda kadın ve erkeklerin dengeli ve adil bir biçimde katılımını,
 - Kadın ve erkeklerin bütçe önceliklerine eşit ağırlık vermeyi içermelidir.
- Bütçe içerik analizi;
- Politika yapıcılar, şeffaflığı sağlaması açısından katılımcı bütçelemeyi de içine alan bütçe yöntemlerini incelemeli,
 - Hedeflenen yararlanıcılara vaat edilen hizmetin ulaşp ulaşmadığını ölçmek için yararlananların değerlendirmesini kapsamalı,
 - Vergi gelirleri başta olmak üzere devletin gelir kaynakları incelemeli. Gelir kaynakları; kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV, gümrük vergileri, harçlar ve dış yardımlar,
 - Borcun olumsuz etkileri ölçülmeli. Cinsiyete dayalı bütçeleme, tüm gelir kaynaklarının cinsiyetle ilgili etkilerini, ilerleyiş ve geri dönüş derecesini değerlendirmelidir. Teorik olarak, cinsiyetle ilgili eşit bir vergilendirme sistemi yüksek oranda kademeli gelir vergisine bağlı olacak; tüketilebilir temel maddeler, KDV'den muaf tutulacak, işletme vergilerini kapsayacak ve kullanıcı ücretleri temel hizmetlerinden düşük gelirlileri hesaba katmayacak veya ayrı tutacaktır.⁶¹
 - İşe alım, çalışma ve işten çıkarılma yönetmeliklerinde; bunların hepsi için uygun çalışma koşullarında ayrımcılık yapılmaksızın kadınların erkeklerde eşit ölçüde ücretli çalışma hakkını destekleyen makro yönetmeliklerdeki meslekler, enflasyon, büyüme ve savunmayı kapsayan ekonominin öğeleri üzerinde, bütçenin makro-ekonomik etkilerini incelemeli.
 - Mümkün ölçüde, öncelikler ve giderlerle bağlantılı olarak kadınlar ve genç kızlar, erkekler ve genç erkekler üzerinde bütçe etkilerini ölçmeli. Kadınlardan yararlanan pek çok program hala geleneksel, eşit olmayan cinsiyetçi rollerini desteklediği için ölçüm yapmak zorlaşmaktadır.
 - Özelleştirme, yeniden yapılandırma, tasarruflar ve meslekler netleştirildiğinde kadınların ücretsiz ev ve bakım işlerini kapsayan gizli devlet yardımlarını içine alan giderlerde kadınlara ve genç kızlara yönelik artan her ayrımcılığı tanımlamalı. Bu durumlarda kadınlar çifte kurban olarak yer almakta, genellikle iş kaybetmede ilk sırada ve yeniden işe alınmada sonuncu olarak gelirlerini kaybetmektedirler.

⁶⁰ Elaine Zuckerman, An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action, 2005, Sf:3-4.

⁶¹ Diane Elson, Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, Report Highlights and Key Conclusions. UNIFEM, 2005, Sf:5.

- Cinsiyet eşitliği hedefini gerçekleştirmek için kamu giderlerinin yeterliliğini değerlendirmeli ve cinsiyet eşitliğine ulaşmak için kamusal harcama reformları gerekmektedir.
- Cinsiyet eşitliğinde kamusal harcama reformlarının etkisi değerlendirilmeli. Harcama reformları sık sık performans odaklı bütçelemeyi, uygun hale getirilmiş harcama hizmetleri, hedef harcamaları ve özelleşmiş kamu hizmetlerini tanıtır. Bu yeniliklerin hizmet sektörüne girişleri azalan ve ücretsiz iş yükü artan kadınlar üzerinde ters etkileri vardır.
- Bütçede cinsiyet eşitliğini belirlemek için kriterler oluşturulmalıdır.
- Bir sonra ki cinsiyete duyarlı bütçenin hazırlanma ve uygulanmasını etkilemesinden dolayı bütçe savunması için bilgi sağlanmalıdır.

4.2- Cinsiyete Dayalı Bütçelemenin Araçları

Cinsiyete dayalı bütçelemenin 7 adet aracı bulunmaktadır;⁶²

Araç 1- Cinsiyete duyarlı politika değerlendirme

Cinsel bir perspektiften politikaları ve programları analiz etmek ve var olan cinsel eşitsizliği azaltmak ya da arttırmak, bu yönetmelik ve kaynakların nereye tahsis edileceğiyle ilgili yolları tanımlamak için oluşturulmuştur.

Araç 2- Cinsiyete göre ayrıştırılmış yararlanıcı değerlendirme

Program ve hizmetlerin güncel ve potansiyel yararlanıcılarının ihtiyaçlarının tanımlanması ve bütçenin değerlendirilmesi için uygulanır.

Araç 3- Cinsiyete göre ayrıştırılmış kamu harcamalarının fayda sıklığı analizi

Belli bir hizmetin birim maliyetine değer biçerek ve bu hizmetin her bir grup tarafından hangi ölçüde kullanıldığı hesaplanarak kadınlar ve erkekler, genç kız ve genç erkekler arasında bütçe kaynaklarının dağılımını değerlendirmek için kullanılır.

Araç 4- Zaman kullanımından bütçe etkisinin cinsiyete göre ayrıştırılmış analizi

Bütçe ödenekleri, direk üyelere sağlanan hizmetler ve farklı üyelerin ev işinde zamanlarını harcadığı yollar arasında bir bağlantı kurmak için oluşturulur.

Araç 5- Cinsiyete duyarlı orta vadeli ekonomik politika çerçevesi

Cinsel perspektifli ilerleme; planlama ve bütçe dağılımı politikasının orta vadeli yapılanmasını cinsiyet olarak çeşitli ayrımlarla, milli gelir hesapları ve ev işi gelir hesaplarını birleştirerek ve ekonominin nasıl çalıştığı ile ilgili varsayımlar altına alıp cinsiyet körlüğünü reddederek veya açığa vurarak birleştirmek için oluşturulmuştur.

Araç 6- Cinsiyete duyarlı bütçe raporu

Bu araç cinsiyet eşitliği hedeflerinde harcamalarının dolaşmasında devlet büroları tarafından yapılan raporlara bakar.

Araç 7- Ayrıştırılmış vergi-oran analizi

Kadın ve erkeklerde vergilendirmenin farklı etkilerini belirlemek ve aynı zamanda kamu harcamalarında ihtiyaç ve taleplerle ilişkili olarak yükselen yıllık gelir düzeyini değerlendirmek için kullanılır.

⁶² Helena Houfbear Balmori, Gender and Budgets Overview Reports, BRIDGE, 2003, Sf:22.

4.3- Cinsiyete Duyarlı Bütçe Çıktıları

Cinsiyete dayalı bütçeleme nin çıktıları aşağıdaki şekildedir;⁶³

- Erkeklerle eşit statüye ulaşmada kadınlara yardım etmek için bazı ülkelerde olumlu bir hareket olarak bilinmesinden kaynaklı kadınları ve genç kızları hedefleyen ve etkileyen bütçe reformunu amaçlamalı. Kadınları hedefleyen program örnekleri üreme sağlığı, kız öğrencilerin burslu okumaları, Cinsiyet Eşitliği Komisyonu, danışma hizmetleri, medya kampanyaları, çalışma fırsatları vb. şeklindedir.
- Ulusal hesaplarda ve gayri safi milli hasılda ücretsiz ev işçiliğinin değeri hesaplanmalı.
- Ücretsiz ev işçiliğinin hakkı verilmeli.
- Hükümetlerin cinsel eşitliği ve kadınların ilerleyişini tehlikeye atmayacak şekilde oluşturulan gider reformlarını paylaşmaları sağlanmalı.
- Kadınları destekleyen gider payının en azından nüfus payına eşit olması sağlanmalı.
- Kadın refahı ve çalıştırılmasındaki gelişmeleri takip edebilmek amacıyla, cinsiyet eşitliği nitelikli çalışmalar desteklenmelidir.

5- SONUÇ

Cumhuriyetin kuruluşunun ardından 1926 yılında Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile kadın erkek eşitliği eğitim alanında gerçekleştirilmiş ve yine aynı yılda çıkarılan Türk Medeni Kanunu ile kadın erkek eşitliğine atıfta bulunulmuştur. Sonrasında, 1930 yılında kadınlara yerel yönetim düzeyinde seçme ve seçilme hakkı tanınmış 1934 yılında ise milletvekili seçme hakkı kazandırılmıştır. Türkiye'de 1980 yılı ve sonrasında Cinsiyet Esaslı Bütçeleme nin tanımı ve gerekliliğinin yer aldığı, kadın ve erkekler arasında eşitlik öngörmekte olan uluslararası belgeleri imzalamak suretiyle kadın erkek eşitliği konusunda düzenlemelerde bulunulmuştur. 2000'li yıllarda ise temel hak ve özgürlüklerin yer aldığı temel sözleşmemize eklenen hükümler yoluyla cinsiyet eşitliği garanti altına alınmıştır.

Demokrasi ve sürdürülebilir kalkınmanın devamlılığını sağlamak adına gerçekleştirilen çalışmalarda temel araç olarak bütçe kullanılmıştır. Bütçeye yüklenen klasik işlevinin yanı sıra sosyal hizmetlerin gerçekleştirilmesini esas alan sosyal bütçeleme kavramıyla da ifade edilebilecek olan cinsiyet esaslı bütçeleme kavramı toplumda; kadın ve erkek için farklı bütçelerin oluşturulması ya da kadına yönelik bütçe şeklinde algılanmaktadır. Oysaki cinsiyet esaslı bütçeleme ülkelerde görülen kadın erkek eşitsizliğini önlemeye yönelik araçlardan biri olarak görülmeli ve halkın bu kavrama dair bilinçlenmesi için çalışmaların gerçekleştirilmesi ve özellikle sivil toplum kuruluşları ile kadınların katılımının sağlanması gerekmektedir. Bütçede yer alan gelir kalemlerinin ihtiyaçlar doğrultusunda cinsiyetler arasında eşitlik sağlanacak şekilde dağılımı gerekmektedir. Bu süreçte bütçenin hazırlanması ve karar alma mekanizmasında kadınlar ile sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinin yer alması gerekmektedir.

Ülkemizde cinsiyet esaslı bütçelemeye ilişkin çalışmalar yerel düzeyde kalmış ulusal nitelikte çalışmalar gerçekleştirilememiştir. Yerel düzeydeki pilot uygulamalar ülke genelindeki belediyelerden Denizli, Bursa, Diyarbakır, Kocaeli ve Kadıköy belediyeleri olmak üzere 5 belediyede gerçekleştirilmektedir.

⁶³ Elaine Zuckerman, An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action, 2005, Sf:6.

Dünya uygulamalarına bakıldığı zaman ilk olarak Avustralya'da uygulamaya konulan söz konusu bütçe yöntemi sonrasında Fransa, Belçika ve bir takım Afrika ülkelerinde uygulanmaya başlandığı ve ülkemizin cinsiyet esaslı bütçeleme çalışmaları konusunda geride kaldığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, A. (2011). Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara
- AKSOY, N. (2006). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün Rolü (Kadın Statüsü Uzmanlığı Tezi), T.C. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü.
- AB Eşleştirme Projesi. Türkiye'de Çalışma Hayatında Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Açılan Kapılar, Çalışma Hayatında Toplumsal Eşitliğin Geliştirilmesi (TWINNING).
- BALMORİ, H. H. (2003). Gender and Budgets Overview Reports, BRIDGE.
- BÜLBÜL, D. Vd. (2005). Devlet Bütçesi, Gazi Kitabevi, Ankara.
- DEMİR, M. (2011). Devlet Bütçesinin Cinsiyet Eşitliğini Sağlamadaki Rolü ve Türkiye, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı:35, s.136-150.
- EDİZDOĞAN, N. (1991). Kamu Bütçesi, Ekin Kitabevi, Bursa.
- ELSON, D. (2005). Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, Report Highlights and Key Conclusions. UNIFEM
- ERGİNAY, A. (1984). Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ERTÜRK, Ş. (2008). Çalışma Hayatımızda Kadın Erkek Eşitliği, Belediye-İş Sendikası AB'ye Sosyal Uyum Dizisi, Ankara.
- FALAY, N. (2006). Devlet Bütçesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- GÖZLER, K. (2011). Anayasa Hukukuna Giriş, 18. Baskı Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- International Organization for Migration (2008), Understanding Gender Sensitive Budgeting, Switzerland.
- KALENDEROĞLU, M. (2002). Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Lobby Europeen Des Femmes European Women's Lobby (2008). Draft Position paper of the European Women's Lobby on Financing for gender equality and the empowerment of women.
- MERİÇ, M. (2007). Feminizme Mali Bakış, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 509, s. 58-67.
- NEİMANİS, A. (2005). Gender Mainstreaming in Practice: a Handbook, UNDB.
- ÖZBUDUN, E. (2004). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ÖZTAN, E. (2004). Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Olumlu Ayrımcılık, AÜSBF Dergisi, Cilt: 59, Sayı:204, s. 204-235.
- PEHLİVAN, O. (2001). Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi, Trabzon.
- Stuart A. W. (1915). The Constitutional Clauses of Magna Carta, Virginia Law Review, Vol: 2, No:8, pp. 565-583
- ŞEKER, M. (2011) . Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, Tesev Yayınları, İstanbul
- TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (2011). Faaliyet Raporu, 23. Dönem 5. Yasama Yılı, TBMM Basımevi, Ankara.
- TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (2012). Toplumsal Cinsiyet Açısından Anayasa Konulu Komisyon Raporu, KEFEK Yayınları No:9, Ankara.

- T.C. Başbakanlık KSGM (2008). Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Ankara
- T.C. Başbakanlık KSGM (2007). Stratejik Plan 2008-2012, Ankara
- T.C. Başbakanlık KSGM (2008). Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Fersa Ofset, Ankara
- T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (1998). TBMM Kadının Statüsünü Araştırma Komisyonu Raporu, Ankara.
- T.C. Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (2003). Pekin+5 Siyasi Deklarasyonu ve Sonuç Belgesi, Pekin Deklarasyonu ve Eylem platformu, Cem Ofset, Ankara
- The Report of the Economic and Social Council for 1997. United Nations, 1997.
- TÜĞEN, K. (2007). Devlet Bütçesi, Bassaray Matbaası, İzmir.
- ÜNER, S. (2008). Toplumsal Cinsiyet Eşitliği, T.C. Başbakanlık KSGM, Ankara
- Yılmaz H. Ve Biçer M. (2010). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı: 158, s. 201-225.
- ZUCKERMAN, E. (2005). An Introduction to Gender Budget Initiatives, Gender Action.
- WEB_1; www.ksgm.gov.tr, Erişim tarihi: 07 Aralık 2012
- WEB_2: www.parliamentarystrengthening.org, Unit6: Gender Budget Analysis, Erişim tarihi: 07 Aralık 2012