

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE SOSYAL BÜTÇELEME (CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇE) YAKLAŞIMI

Birol ERKAN¹
Mehmet ŞENTÜRK²
Yusuf Ekrem AKBAŞ³
Sadettin PAKSOY⁴

ÖZ

Kadın ve erkekler için fırsat eşitliğinin sağlanması AB'nin sosyal politikası kapsamında ele alınmaktadır. Kadın ve erkekler için eşit fırsatların 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. Kadınların toplumdaki konumunun yükseltilmesine imkan veren cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının dünyadaki ilk uygulama örneklerine Avustralya'da rastlanmaktadır. Bu bağlamda; gerek AB'de, gerekse diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasal ve sosyal yapılaraya göre toplumsal cinsiyet eşitsizliği dikkate alınmak suretiyle bütçeleme çalışmaları (cinsiyete duyarlı bütçe-sosyal bütçeleme) yapılmaktadır. Bu çalışmada, bütçelemede kaynakların kadın ve erkeklerin önceliklerine göre tahsisini ve cinsiyet ayrımcılığının azaltılması için kullanılmasını öngören cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı; öncelikle Türkiye ile AB mukayese edilmek suretiyle, diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere de örnekler verilerek incelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Bütçeleme, Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımı, Türkiye, AB.

JEL Sınıflandırması: H61, J18.

SOCIAL BUDGETING (GENDER-SENSITIVE BUDGET) APPROACH IN THE WORLD AND IN TURKEY

ABSTRACT

Ensuring equality of opportunity for women and men is discussed the scope of the EU's social policy. Recognition of equal opportunities for women and men is seen as the basic principle of democracy, and is accepted as a very important factor of providing the economic success and social integrity in the future of the Union's. Economic and social developments in the world have given direction to the EU's social policy and parallel with these developments, social policies of the Union have changed and developed. The world's first implementation examples of gender-sensitive budget approach which allows improving the position of women in society are found in Australia. In this context, both in the EU and other developed and developing countries, budgeting (gender-sensitive budget-social budgeting) is done by taking into account of gender inequality according to economic, political and social structures. In this paper, gender-sensitive budget approach which predict using in order to allocation of resources according to priorities of women and men in budgeting and reduction of gender discrimination have been studied by giving examples Turkey, EU and other developed and developing countries.

Keywords: Social Budgeting, Gender-Sensitive Budget Approach, Turkey, EU.

JEL Classification: H61, J18.

¹ Kilis 7 Aralık Üniversitesi MYO, Dış Ticaret Bölümü, birolerkan@kilis.edu.tr

² Kilis 7 Aralık Üniversitesi MYO, Dış Ticaret Bölümü, msenturk@kilis.edu.tr

³ Kilis 7 Aralık Üniversitesi MYO, Dış Ticaret Bölümü, yusufakbas@kilis.edu.tr

⁴ Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, spaksoy@kilis.edu.tr

1. Giriş

Dünyada küreselleşmeyle birlikte ülkeler arasındaki bölgesel entegrasyonların artması, yerel sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel değişiklikleri ve söz konusu değişikliklerin uluslararası standartlara uydurulması gereğini kaçınılmaz kılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye gibi ülkelerin sosyal ve mali politikalarının AB standartları gibi üst platformlara uydurulması gereği ortaya çıkmış, sözü edilen standartlar, söz konusu ülkelerin klasik maliye politikası ve bütçeleme politikaları hususunda revizyona gitmeleri konusunda dışsal bir itici güç oluşturmuştur.

AB'ne tam üyeliği kendisine hedef seçmiş ve yıllardan beri uyguladığı/uygulamaya çalıştığı sosyo-ekonomik ve siyasal reformlarla AB standartlarını yakalamaya uğraşında olan Türkiye'nin, günümüzde uygulamaya çalıştığı plan ve programlarda "toplumsal cinsiyet duyarlılığı"ni göstermesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, maliye politikalarının oluşturulması ve Devlet bütçesinin hazırlanması esnasında da söz konusu hassasiyetin gösterilmesi gereği kaçınılmaz olmuş, hazırlanacak olan bütçenin ve harcama kalemlerinin başta kadınlar olmak üzere, yoksulların ve toplumdaki dezavantajlı kesimlerin hangisine daha çok fayda sağlayacağı dikate alınmıştır.

2. Toplumsal Cinsiyet Yaklaşımı ve "Gender Mainstreaming" Stratejisi

Kadın ve erkek fiziksel ve biyolojik koşullar bakımından eşit değillerdir. Toplumsal cinsiyet yaklaşımı bu gerçeği göz ardı etmemekle birlikte, kadın ve erkeğin sosyal ve kültürel alanlarda, iş yaşamında eşit fırsatlara sahip olması gereği üzerine kurulmuş bir yaklaşımdır (IFAD, 1999:4).

Toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin küresel düzeyde çeşitli tartışmalar yapılmakta ve konunun önemi üzerine değişik fikirler ortaya koyulmaktadır. Günümüz gelişen dünyasında ve demokratik ortamda kadın ve erkeğin toplumun tüm katmanlarına eşit katılımı önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum aynı zamanda bir toplumun politik gelişmişlik düzeyini de sembolize etmektedir. Gerek iş ve aile yaşamında, gerekse toplumsal yaşamda kadın ve erkeğe eşit fırsatlar sunulmaması toplumsal sorunları arttırmaktadır (European Commission, 2004:7).

Toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının kuramsal altyapısında, "cinsiyet" ile "toplumsal cinsiyet" arasındaki ayırım kullanılmaktadır. "Cinsiyet" kavramı, kadınlar ile erkekler arasındaki evrensel biyolojik farklılıklara atıfta bulunurken "toplumsal cinsiyet" kavramı, kadınlarla erkekler arasındaki toplumsal ilişkileri belirli bir bağlama göre tanımlamakta, erkeklerle kadınlar ve erkek çocuklarıyla kız çocukları arasındaki ilişkiye ve bu ilişkinin sosyal olarak nasıl kurulduğuna değinmektedir. Bu nedenle toplumsal cinsiyetin getirdiği roller dinamiktir ve içeriği zamana ve yere göre değişmektedir. Toplumsal cinsiyet yaklaşımı, kadın erkek ayrımcılığına yol açan politika ve kaynak dağılımıyla mücadele etmektedir. Bu yaklaşıma göre, erkeklerin nispi avantajı ile kadınların nispi dezavantajı arasında güçlü bir korelasyon bulunmaktadır. Toplumsal cinsiyet ilişkileri, hayatın birçok alanında erkeklerin

daha baskın olduğu, kadınların genellikle ikinci plana itildiği eşit olmayan güç ilişkisi içermektedir. Erkekler ve erkeklere atfedilen işlevlere ve görevlere verilen değer, birçok açıdan kadınlara ve kadınlara atfedilen işlevlere ve görevlere verilen değerden daha büyüktür.

Toplumun tarihsel olarak erkek yönelimli bu yaklaşımla şekillenmiş olduğu gün geçtikçe daha çok kabul edilen bir gerçektir, erkek normu, toplumun bütünü için genel bir norm olarak kabul edilmekte ve bu da politika ve yapılaraya yansımaktadır. Böylece, politikalar ve yapılar genellikle erkek üzerinden şekillenmekte, istemeden de olsa toplumsal cinsiyet eşitsizliğine sebep olmaktadır. “Gender mainstreaming” stratejisi, günlük ilişkilerin idaresindeki toplumsal cinsiyet perspektifi ile politik karar alıcıların gerçekleştirdiği etkinlikleri entegre eden politik ve teknik bir süreçtir. “Eşitliğe entegre bir yaklaşım” ya da “cinsiyetlerle ilgili ayrıştırılmış bir yaklaşım” olarak nitelendirilmektedir. “Gender mainstreaming”, politika süreçlerinin tüm evrelerinde ve tüm düzeylerinde, erkeklerle kadınlar arasındaki eşitlik prensibini dikkate alarak bunu tüm eylem alanlarında uygular. Bu şekilde, “gender mainstreaming”, strateji ve politika oluşturma sürecinin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.

Ayrımcılığa maruz kalan insanların grup olarak dezavantajlı oldukları ve tek ihtiyaçları olan şeyin baskın eğilimlere katılmak için birazcık teşvik edilmek olduğu yönündeki örtülü varsayımın ötesine geçilirse, “Gender mainstreaming” eşitsizlik yaratan durumların düzeltilmesi için yapılan pozitif eylemlere ek bir aşama teşkil etmektedir. Entegre bir politika aracılığıyla erkeklerle kadınlar arasında daha eşit bir dengenin oluşturulmasına yönelik genel hedefe ulaşabilmek için karar vericilerin politikalarını oluştururken ve uygularken, duruma toplumsal cinsiyet perspektifinden bakmaları gerekmektedir. “Gender mainstreaming”, süreç yönelimli ve stratejik bir yaklaşımdır. Buna göre, sadece hangi politikaların uygulanacağı değil, özellikle bu politikaların nasıl uygulanacağı önemlidir. Bu nedenle, “gender mainstreaming”, toplumsal cinsiyet eşitliği alanındaki politika belirleyicileri stratejileri üzerinde derinlemesine düşünmeye teşvik etmektedir. Avrupa Birliği tarafından da tanınmış ve desteklenen bu yaklaşım, üye devletlerinin tamamında politik bir öncelik haline getirilmiştir. Bilindiği üzere AB’ye katılmak isteyen ülkeler 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 saygı AB’ye üyeliğin olmazsa olmaz koşulu sayılmaktadır (T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2008:15-16).

3. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımı

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 hükü-

metlerin sosyal ve ekonomik önceliklerinin bir yansımasını oluşturur. Siyaseti şekillendirir, öncelikleri saptar ve yurttaşların sosyal ekonomik ihtiyaçlarını karşılayacak yolları gösterir. Hükümetin spesifik hedefler ve politikalara ilişkin taahhüdünün pa-rayla ilgili somut göstergesidir.

Cinsiyete duyarlı bütçe olarak ifade edilen yaklaşım bir çeşit yeni bir bütçe reformu olarak ifade edilmektedir (Meriç, 2007:59). Günümüze kadar çok çeşitli bütçe sistemleri; Geleneksel Bütçe, Performans Bütçe, Program Bütçe, Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi, Fonksiyonel Bütçeleme, Sıfır Esaslı Bütçeleme, Hedef Esaslı Bütçeleme isimleriyle farklı zamanlarda farklı ülkelerde uygulanmıştır. Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı ise, diğer bütçe sistemleri kapsamında bütçenin hazırlık ve uygulama sürecinde cinsiyet esaslı pozitif ayrımcılık gözetir.

Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, kamu gelir ve harcamalarını cinsiyet perspektifinde ele almakta, bütçe kaynaklarının kadın ve erkekler arasındaki dağılımını karşılaştırmaktadır. Cinsiyete duyarlı bütçelemede esas amaç, bütçelemede kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasıdır (IFUW, 2004:7).

Bütçeler devletin çeşitli amaçlarını yerine getirmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için de her geçen dönemde daha iyi bütçe sistemleri için çalışıldığı görülmektedir. Günümüzde bütçe sistemlerinin; bütçe sürecini daha rasyonel hale getirmek, bütçede daha açık programlar belirlemek, hesap verilebilirliği sağlamak, planlama-bütçelemeyi birlikte gerçekleştirmek, bütçenin girdilerden çok çıktılara odaklanmasını sağlamak, program maliyetlerinin alternatiflerini belirlemek ve karşılaştırmak ve bütçelerde tasarruf sağlayıcı tedbirleri artırmak gibi amaçları sağlamaya çalıştıkları görülmektedir (Meriç, 2007:59).

Bahsedilen amaçları gerçekleştirmek için geliştirilen bütçe sistemlerinin bazı ülkelerde başarılı olduğu görülmektedir. Fakat birçok devletin, bu bütçe sistemlerini uygulamanın zorluğu nedeniyle uygulayamadığı ya da uygulasa bile çeşitli eklemeler ve politik yollarla yozlaştırdığı görülmektedir. Bu nedenle geliştirilen bütçe sistemlerinin birçoğu bütün olarak veya bölüm bölüm birçok isim ve değişikliklerle gerçekleştirilebilmektedir.

Bütçe şekillendirilmesi ve uygulama sonuçları genellikle ayrıcalık doğuran bir işlemdir. Vatandaşların çoğunu özellikle kadınları açıkta 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 dik-kate almamaktadır. Bu cinsiyet yansız görünüm cinsiyet körlüğü (görmezliği) ile ta-

nımlanmaktadır (Leadbetter, 2004:3). Bu nedenle cinsiyet körlüğü (görmezliği) eşitsizliği sürekli kılmaktadır.

Bütçeleri toplumsal cinsiyet perspektifinden değerlendiren bilim insanları, ulusal bütçelerin genel belirlenış şekli itibariyle farklıy, 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. Bu bağlamda, bütçe sisteminde kadın istihdamı ve girişimciliğinde vergi muafiyet ve istisnalarının ortaya koyulması, bütçe karar mekanizmalarına kadınların yoğun katılımı, kadının toplumsal yaşam düzeyinin ve kalitesinin artırılmasına yönelik kamu yatırım harcamalarına öncelik verilmesi gibi somut hedeflerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bütçeler ve kaynak tahsisleri eylem önceliğini belirler, eğer bütçeler yoksullar ve kadınların ihtiyaçları ve taleplerini karşılayamazsa; bütçede yer alan kaynaklarca kadınlar için yeterli hizmetin sağlanamayacağı, ekonomide kadınlar için fırsat eşitliğinin geliştirilmesi gibi toplumsal cinsiyete dayalı programlara yeterince kaynak aktarılamayacağı anlamına gelir. Oysa cinsiyete duyarlı bir bütçe yaklaşımı; kadınların ihtiyaçları ve çıkarlarının dahil olup olmadığını sorgular. Toplumdaki kadın ve erkeklerin farklı ihtiyaçlarını, haklarını ve yükümlülüklerini tanıdığını gösterir.

Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, 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. Bu bütçe yaklaşımı, kadın ve erkeklerin sosyal rollerini, sorumluluklarını ve kapasitelerini dikkate almaktadır. Bu nedenle söz konusu bütçeleme sistemi toplumsal gelişmeyi hızlandırmakta, verimlilik ve çıktı miktarını arttırmaktadır (Leadbetter, 2004:3).

Konuya ilişkin olarak belirtilen hususlar, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının, kalkınmanın nimetlerinden eşit pay alınmasının ve tüm dezavantajlı konumda olanların taleplerinin gözetilmesinin önemini vurgulamaktadır. Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, sadece 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. Cinsiyete duyarlı bir bütçe, devletin cinsiyetle ilgili vaatlerini alarak onları bütçesel vaatlere çevirmektedir.

Bu konuya ilişkin olarak AB belgelerinde yapılan tespitler özetle şöyledir:

“Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, 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 büt-

çe ayrıştırma süreci olup, amaç hükümet düzeyindeki mali karar mekanizmalarının toplumsal cinsiyetle ilişkili olarak şeffaflaştırılmasıdır.”

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 politikalarından hangi grupların fayda sağladığını ve bu politikaların kadınlara, yoksullara ve diğer dezavantajlı gruplara karşıt bir eğilim taşıyıp taşımadığını ortaya çıkarmak mümkün olabilmektedir.

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

Sürecin geliştirilmesi konusunda endişe duyulmaktadır. Bunun temel nedeni olarak, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının kadınların seslerinin ve ilgilerinin dahil olmasını gerektiriyor olmasına karşın, kadınların karar mekanizmalarında hala yeterince temsil edilmemesi ifade edilebilir. Sürecin gelişmesi uzman sivil toplum gruplarının ve STK’nın (Sivil Toplum Kuruluşları) konuya dahil olmasıyla mümkün görülürken birlikte, bunun ancak aktif cesaretlendirme ve destekle etkili olabileceği belirtilmektedir. Asıl amaç, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının daha fazla ülke ve mali kuruma erişmesidir. Bu ulusal hükümetler, AB, Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi küresel mali örgütleri de içermektedir.

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. 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 cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının temel özellikleri ve faydaları belirtilecektir.

Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının temel özellikleri;

- ✓ Ekonomik karar alma mekanizmalarına ve bütçe işlemlerine kadınların daha fazla katılımını sağlar (IFUW, 2004:8),
- ✓ Hükümetin bütçeye ilişkin kararlarında şeffaflığın ve etkinliğin sağlanması üzerinde durur,
- ✓ 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 sektörlerle tahsis edilen kaynaklardaki değişimlerden ziyade sektörler içindeki programların yeniden yönlendirilmesini (tekrar oryantasyonu) vurgular,
- ✓ Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, devletlerin birçok hedefleri ile ilgili verilerini çeşitlendirmesini ve yenilemesini gerektirir (Elson, 1998:935).

Bütçeyle ilgili amaçlar cinsiyet esaslı olarak ele alınacağı için değiştirilmesi gerekecektir. Çünkü cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının tam olarak uygulanabilmesi için amaçlarını destekleyecek verileri elde etmek gerekecektir. Söz konusu çalışma henüz birçok ülkede yapılmamaktadır. Bu nedenle tam olarak bir cinsiyete duyarlı bütçe yapabilmeyen maliyetli ve zordur.

Cinsiyet yönünden tarafsız olarak düşünülen 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 görülmektedir. Cinsiyet eşitsizliği ile sonuçlanan maliyetli önyargılar düşük üretim, insanların kapasitelerinin daha az gelişmesi, gençlerin, erkeklerin ve kadınların daha az eğlenmesi, daha az sağlıklı olması anlamına geldiği yönünde değerlendirilmektedir.

Tüm bunların anlamı; bir hizmete ilişkin kaynak tahsis edilmeden önce daha proje kurgulaması safhasında o projenin hedef kitlesi olan kadın ve erkeklerin birbi-

riyle 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 yenden 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 makro ekonomik politikalara müdahale imkanı sağlamakta ve toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetilen yeni makroekonomik kararlar alınmasının önünü açmaktadır.

4. Cinsiyete Duyarlı (Sosyal) Bütçe Yaklaşımı Hususunda Uluslararası Dayanaklar

Dünyada kadın ve kız çocuklarından başlayarak, toplumda dezavantajlı konumdaki kesimlerin maruz kaldığı fırsat eşitsizliğini giderme arayışları 1990'lı yıllarla birlikte yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu çerçevede kamu kaynaklarının harcanmasında toplumsal cinsiyete duyarlılık, IMF dahil bütün uluslararası kuruluşların da gündemine girmiştir (Kıvanç, 2008). Avrupa Birliği'nin 1997 Lüksemburg Zirvesi ile başlayan süreçte kadın ve erkeklere eğitim, istihdam, girişimcilik vb. hususlarda eşit fırsatlar verilmesi hususunda atılan adımlar artmıştır (Rubery, 2002:500).

Günümüzde demokrasi ile yönetilen ülkelerin sosyal, siyasi ve kültürel yansımalarını 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.

AB, yasalara dayanan bir birliktelik olup bütün üye devletler için geçerli olan ortak haklar ve yükümlülüklerle ilişkin düzenlemeler sistemine de "topluluk mükte-

sebatı” adı verilmektedir. AB’ne katılmak isteyen ülkeler 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.

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, siyasal 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, sürdürülmekte 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 toplamaları ve bilgileri işlemeleri, toplumsal cinsiyet eşitliği anlayışı ile istihdam, bütçe, kalkınma politikalarını yapılandırmaları ve bu anlayışı uygulamaya geçirebilmek amacıyla eğitim yapmaları talep edilmiştir. AB’nin üye ve aday ülkelere kadın-erkek eşitliği konusundaki beklentileri ana hatlarıyla bunlardır. Bu nedenle ülkemizde bu konuda yapılan çalışmalar belirli aralıklarla düzenlenen ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir (www.ksgm.gov.tr/Pdf/butceleme.pdf).

5. Türkiye’de Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımına İlişkin Uygulama Örnekleri

Türkiye’de cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına yönelik altyapının oluşturulması, 1980’li yılların ortalarına kadar uzanmaktadır (Tüğen ve Özen, 2008:7). Kadın-erkek eşitliğinin devlet içinde kurumsallaştırılması süreci içinde 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü bünyesinde Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu kurulmuştur. Arkasından şimdiki adıyla Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü olan Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı 20 Nisan 1990 tarihli ve 422 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilmiştir. Başlangıçta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olan kurum, 24 Haziran 1991 tarihinde kadın konuları ile ilgili sorumlu bir devlet bakanlığı kanalıyla Başba-

kanlığa bağlanmıştır. Daha sonra kurum 29 Mart 2003 tarih ve 25063 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan düzenlemeyle Başbakanlığa bağlı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Genel Müdürlüğün 5251 sayılı Teşkilat Yasası 6 Kasım 2004 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM) tarafından hazırlanan “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı: 2008-2013”de, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının uygulaması için hazırlık çalışmalarının başlatılması öngörülmüştür (www.porttakal.com).

Bütçeleme anlayışına yönelik kamu sektörü bazında yürütülen faaliyetlerin dışında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının da çalışmaları bulunmaktadır. Bunlar arasında Türkiye Kadın Girişimciler Derneği (Kagider) ve İstanbul Kadın Araştırmaları Merkezi (İKAM) gibi sivil toplum kuruluşları yer almaktadır. Türkiye’de, kadın girişimciliğini yaymak, sayısını arttırmak, kadın girişimciliğini desteklemek ve güçlendirmek üzere çalışmalar yapmak ve projeler üretmek amacıyla kurulan ve her platformda Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasını hedef alan Türkiye Kadın Girişimciler Derneği (KAGİDER), toplumsal cinsiyete dayalı bütçe yaklaşımı hususunda da öncü kurumlardan birisi olmuştur. Bu bağlamda, kurum tarafından Türkiye’nin toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlaması için bir takım öneriler ortaya atılmıştır (www.tisk.org.tr). Bunlar:

a. Kadının Siyasete Katılımı/Olumlu Ayrımcılık Uygulamaları: Türkiye’de birçok alanda olduğu üzere siyasette kadının temsilinin çok düşük olması Türkiye’de demokrasinin yerleşmesi açısından çok ciddi bir sorundur. Bu bağlamda fiili eşitliğin sağlanması için yapılması gerekenlerin başında “olumlu ayrımcılık” gelmektedir.

b. Çalışma Yaşamında Kadın: İşe almada, işte yükseltmede, hizmet içi eğitimde ve ücretlerde ayrımcı uygulamaları denetleyecek ve bunların ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar üretecek bağımsız bir yapının tesisi gereklidir.

c. Kadın İstihdamı: Gelişmiş ülkelerde esnekleştirme stratejilerinin kadın istihdamını artırmaya dönük eğitim, özellikle de mesleki eğitim, kadınların beşeri sermayelerini artıracak en önemli araçlardan biri olarak hem örgün hem de yaygın öğretim kurumlarında sağlanmalı, gerekirse olumlu ayrımcılık araçları (kota ve burs) kullanılarak kadınların beceri kazanması ve meslek edinmesi garanti altına alınmalıdır.

d. “Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçe Yaklaşımı” Çalışmaları: 2008 yılında Birleşmiş Milletler Kadın Statüsü Komisyonu (KSK) toplantısının ana konusu olan ve sonuç bildirgesine Türkiye’nin de imza attığı cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı hükümet tarafından da benimsenmelidir.

e. Kadın Girişimciliği: Kadın girişimciliğinin önündeki engelleri anlamak üzere KAGİDER’in geçtiğimiz yıl gerçekleştirdiği araştırma sonucunda birinci engelin bütçeden bu alanlara ayrılan payın gerektiği kadar olmadığı görülmüştür. Bu

bağlamda kadın girişimciliğini geliştirmek üzere mekanizmalar oluşturularak hayata geçmeleri için çalışmalar yapılmalıdır

f. Eğitim: Hali hazırda kız çocuklarının okullaşma oranı erkek çocuklarına göre düşük olup, bu alanda da fırsat eşitliği sağlanması için çalışmalar yürütülmelidir.

Bununla birlikte, Türk Demokrasi Vakfı ile İstanbul Kadın Araştırmaları Merkezi tarafından yürütülen Marmara Boğazları ve Belediyeler Birliği'nin iştirakçisi olduğu "Yerel Yönetimlerde Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımı-Marmara Modeli" eğitim projesi Marmara bölgesinde toplumsal cinsiyet eşitliğinin yaygınlaştırılmasını hedeflemektedir. Bu hedefi gerçekleştirmede gözetilen özel amaçlar;

- ✓ Yerel bütçelerin toplumsal cinsiyet açısından analiz edilmesi ve toplumsal cinsiyet politikalarının yerel bütçelerde entegrasyonunu sağlamak,
- ✓ Kadın STK'ların yerel düzeyde savunuculuk, izleme ve değerlendirme kapasitelerini artırmak,
- ✓ Katılım, danışma, izleme ve değerlendirme sistemlerinin yerleştirilmesi ile bütçelerin şeffaf ve etkin olmasını sağlamak,
- ✓ Kadınların ekonomik karar alma mekanizmalarına ve bütçelendirme süreçlerinde katılımı artırmak,
- ✓ Toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili uluslararası konvansiyonların tanınması ve orta vadede yerel ölçekte uygulanmasının sağlanmasıdır.

Proje, Marmara Bölgesi'nin illerinde pilot proje olarak uygulanacaktır. Bu proje, sadece Marmara Bölgesi'nin illeri için değil tüm Türkiye'de uygulanması gereken ve sonucunda da Türkiye'de kadın politikalarına katkı sağlama amacıyla bütçe oluşturulması önerisini somut bir biçimde dillendirmeyi amaçlayan bir projedir. Proje, Marmara bölgesinde İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Bilecik, Bursa, Yalova, Kocaeli, Sakarya illerinde uygulanacaktır. Bu illerdeki yerel yönetimler belediye başkanları başta olmak üzere belediye başkan yardımcısı, il genel meclisi üyeleri, planlama ve bütçe uzmanları, Kent konseyleri ve kadın meclisleri temsilcileri, kadın sivil toplum örgütleri projenin hedef gruplarıdır. Ayrıca Marmara Bölgesi'nin halkı, ülke genelindeki yerel yönetimlerde nihai faydalanıcılar arasındadır (www.demokrasivakfi.org.tr).

Marmara Bölgesi illeri yerel yönetimleri,

- ✓ Belediye başkanları
- ✓ Belediye başkan yardımcısı
- ✓ Belediye meclis üyeleri (özellikle kadın üyeler) (11 il merkez belediyelerinden 95 meclis üyesi)

- ✓ İl genel meclisi üye temsilcileri
- ✓ Belediye planlama ve bütçe uzmanları
- ✓ İlçe belediyesi temsilcileri
- ✓ Kadın STK temsilcileri (bölgede ortalama 50 STK ve 180 temsilci)
- ✓ YG 21 kadın meclisi
- ✓ Yerel akademisyen

6. Çeşitli Ülkelerde Cinsiyete Duyarlı Bütçe Yaklaşımına İlişkin Uygulama Örnekleri

Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı konusunda dünyada ilk uygulama Avustralya'da yürürlüğe konulmuştur. 2000 yılından itibaren ise pek çok ülkede uygulamalar gözlenmiştir (Tügen ve Özen, 2008:4-7). Örneğin Avrupa'da Fransa, Belçika, İskandinav ülkeleri, İrlanda ve Birleşik Krallık'ta ulusal düzeyde uygulamalar göze çarparken, İskoçya'da, İspanya'nın Bask bölgesinde, İtalya'nın Emilia-Romagna bölgesinde ise daha ziyade bölgesel düzeyde uygulamalar izlenmiştir. Asya'da Hindistan, Malezya ve Nepal'da bazı çalışmalar başlatılmıştır. Afrika'da Ruanda, Mozambik, Tanzanya ve Mauritius'da devlet bütçelerinde cinsiyete duyarlı bütçe bakımından çeşitli analizler yapılmıştır. Latin Amerika ülkelerinden Şili'de ise kamu kurumları ödeneklerini teklif ederken, bütçe sürecine, cinsiyete yönelik analizler de dahil edilmişken, Meksika'da bu tür analizler Sosyal Kalkınma ve Sağlık Bakanlığı bütçesi kapsamında yapılmaktadır (Elson, 2004:630).

6.1. Avrupa Birliği

Günümüz Avrupa Birliği'nde uygulamada halen kadın aleyhine bir ayrımcılık söz konusu olmakla birlikte, kadın erkek eşitliği kavramı AB açısından çok boyutlu olarak ele alınmakta; mevcut sorunlar ve çözüm yolları ekonomik, sosyal ve politik perspektiften ele alınmaktadır (Dufner, 2007:14-15).

Avrupa Birliği'nde özellikle son yıllarda kadın erkek eşitliği ve cinsiyete duyarlı bütçe hususundaki sorunların çözümü daha çok akademik platformda ele alınmaya başlamıştır (Rothe, 2008:13). Avrupa Birliği'nde kadınların toplumsal eşitliğinin sağlanması ve kadın haklarının korunması hususunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. AB'nin cinsiyete duyarlı bütçe konusuna bakışı 4 ekseninde incelenmektedir: Eşitlik, sorumluluk, etkinlik, şeffaflık. Bu hususların dikkate alınması suretiyle, kadın istihdamının artırılması, kadınların kaynaklardan daha fazla ve daha iyi derecede faydalanması, toplumdaki konumunun iyileştirilmesi sağlanabilecektir (Villagomez, 2005:2)

Bazı Avrupa ülkelerinde cinsiyet bütçeleri ile ilgili gelişmeler her geçen sene daha da artmakta ve yeni çalışmalar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Avrupa ülkelerinin tümünü içerecek bir cinsiyet bütçesi ile ilgili projeye ihtiyaç vardır. Böylece

cinsiyete duyarlı bütçe konusunda bütün üye ülkelerin birbirlerinden haberdar olması sağlanması yanında iyi uygulamalarının da örnek alınarak yaygınlaştırılması, gelecekte üye ülkeler açısından da önemli olacağı belirtilmektedir.

AB Komisyonu tarafından cinsiyet eşitliği üzerine yapılan bir sonraki çalışmanın hedefinin cinsiyet eşitliği olduğu görülmektedir. Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına geçişte önemli rol oynayacak olan bu çalışmalardan bazı örnekler; Avrupa İstihdam Stratejisi Araştırma Politikası, Avrupa Yapısal Fon Düzenlemeleri, Avrupa Ülkelerinde Kadınların İstihdamında Faydacı Vergi Sistemlerinin Etkisi Üzerine Bir Çalışma, Komisyonun Cinsiyet Etkisine Dayalı Derlendirme Araçları, Cinsiyete Özgü İstatistikler, Cinsiyet Eşitliği Göstergeleri gibidir. Tüm aktivitelerde, bir cinsiyet perspektifini tanıtmak için kullanılacak çok sayıda yaklaşım ve araçların olabileceği belirlenmiştir (Meriç, 2007:59).

Devlet bütçelerine cinsiyet perspektifini tanıtmının bu yaklaşımlardan biri olduğu üzerinde durulmuştur. Böylelikle, bütçelerden bu alana harcanacak kaynakların organize olması ve cinsiyet eşitliğini destekleyici bir yöne gitmesi sağlanabilecektir. Cinsiyet bütçesi ile ilgili çalışmalar Belçika'nın başkanlığı altında iki ana alanda yürütülmektedir. Bunlardan birincisi; çalışanlara yapılan ödemelerdeki eşitliği izlemek için cinsiyet ödeme göstergeleri oluşturmak, ikincisi ise Avrupa Birliği Genel Ekonomi Politikası'nın ana hatlarına cinsiyet bütçesini de yerleştirmek. Ayrıca cinsiyet planlaması ile ilgili olarak, Eğitim ve Araştırma Konseyi'nde, Kalkınma Konseyi'nde, ECOFIN'de ve Ana Politikalar Konsey toplantılarında bu konular gündeme alınmıştır.

Yapılan bu çalışmalara rağmen, hala bir takım engeller bulunmaktadır. Veronique Degraef Raporu'nda belirtildiği gibi, Belçika Çalışma ve Gelir Dağılımı Bakanlığı; cinsiyet eşitliğinin tüm politika ve programlarda uygulanmasını taahhüt ettiği halde, ancak belli politika alanlarında müdahaleleri olabilmıştır. Özellikle ekonomi politikalarında bunu göz ardı ederken, insan kaynaklarının geliştirilmesi (istihdam ve eğitim politikalarında) gibi alanlarda daha rahat uygulayabildiği belirtilmektedir.

6.2. Avustralya

Avustralya, devlet bütçesinde cinsiyete göre düzenlemelere ilk yer veren ülke olarak ön plana çıkmaktadır. Bu konuda ülkedeki ilk pilot çalışma, 1984 yılındaki Kadınların Bütçe Programı (Women's Budget Program) kapsamında başlatılmıştır. Bu program, devletin bütçe uygulamaları ile kadınlar üzerine ne tür etki yapabileceğine yönelik bir fikir elde edebilmesi için düzenlenmiştir. 1980'li ve 1990'lı yıllarda Avustralya'daki 6 eyaletin ve 2 özel bölgenin her birinde bu tür uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde bu girişime hükümet nezdinde daha az ilgi gösterilmeye başlanmıştır. 1997 yılından itibaren sadece Victoria, Kuzey Özerk Bölge, Tazmania ve Queensland eyaletlerinde kadın bütçelerine yönelik çalışmalar sürdürülmüştür. Daha sonra, Queensland ve Victoria eyaletlerindeki çalışmalar sonlandırılmıştır. Tazmania ise 2000 yılından itibaren kadınların bütçesi-

ni yayınlamayı bırakmıştır. Dolayısıyla sadece Kuzey Özerk Bölge bu konuda belge hazırlayan birim olarak kalmıştır. Fakat bu bölgenin hazırladığı rapor da temel faaliyetlerden ziyade Kadınların Politika Ofisi (Women's Policy Office)'nin faaliyetlerini içermesi nedeniyle beklenen düzeyde değildir.

1980'lerden itibaren, Güney Avustralya'da başlamak üzere belli başlı kategorilerde cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı üzerinde durulmuştur. Bunlar; kadınlara yönelik pozitif ayrımcılık, istihdam sağlamada eşitlik, karar mekanizmalarına kadınların da yoğunlukla katılımı ve bütçelemeye cinsiyet hassasiyetinin gösterilmesidir (UNDP, 2005:8).

Avustralya'da uygulandığı ilk yıllarda kadınların bütçesi bürokratların ve kurumların uyguladıkları programların kadınlara etkisi açısından daha duyarlı davranmalarını sağlamıştır. Kamu personeli ise kurumun uyguladığı programların cinsiyete göre ne tür sonuçlar doğurduğu konusunda arzulanan çabayı gösterememiştir. Birçok kamu personeli kadın ve erkeklerin ekonomik ve aile hayatında farklı durumlarda bulunmalarından dolayı kamu politikalarının bu gruplar arasında da farklı etkiler ortaya çıkaracağına inanmıştır. Başlangıçta özellikle ekonomik faaliyet yürüten kurumlar, uyguladıkları programların tüm ekonomiye yönelik olmasından dolayı erkek ve kadınlara aynı etkileri yapacağına inanmışlardır. Örneğin 1985 yılında Sanayi, Teknoloji ve Ticaret Kurumu uyguladığı programın tüm ekonomiyi kapsadığı ve dolayısıyla özellikle kadınların statüsünün artırılmasına yönelik bir amaçlarının bulunmadığını açıklamıştır.

6.3. Birleşik Krallık

Birleşik Krallık Kadınların Bütçe Grubu (UK Women's Budget Group) tarafından cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına yönelik projeler yürütülmektedir. Kadınların Bütçe Grubu hükümet dışı organizasyonlardan ve konunun uzmanı akademisyenlerden oluşan bağımsız bir gruptur (Bellamy, 2002:14). Bu grup tarafından hazırlanan cinsiyete duyarlı bütçe, kadınlara yönelik kamu harcama ve vergilemeleri hakkında bilgi sağlama açısından etkin bir rol üstlenmektedir. Dünyada cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı ile ilgili çalışmalar genel olarak kamu harcama boyutu ile ilişkili olsa da Birleşik Krallık Kadınların Bütçe Grubu, ciddi şekilde vergi indirimleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Birleşik Krallık'ta Kadınların Bütçe Grubu tarafından yapılan bir analizde Çalışan Ailelere Vergi İndirimi uygulamasının yeniden düzenlenmesi gerektiği önerilmiştir. Bu çerçevede İstihdama Vergi İndirimi ve İlave Edilmiş Çocuk İndirimi şeklinde yeni bir yapılanma önerilmiştir. Gruba göre İstihdama Vergi İndirimi uygulaması kadın ve erkeklere yönelik eşit faydalar ortaya çıkaracaktır. Diğer yandan ülkede ekonomide kadınların rolünün ortaya konulması amacıyla da çeşitli analizler yürütülmektedir. Bu kapsamda Dr. Katherine Rake tarafından Birleşik Krallık'ta işsizliğin azaltılmasına yönelik uygulanmış olan New Deal Programı analiz edilmiş ve kamu harcamalarının cinsiyete yönelik ne tür çıktılar ortaya çıkardığını değerlendirmek için kişi başına harcamalar incelenmiştir. Analiz

sonucunda kamusal kaynakların sınırlı bir miktarının kadınlara yönelik kullanıldığı sonucuna ulaşmıştır.

6.4. Fransa

Fransa'da hükümet, devlet bütçesinin yanında cinsiyete duyarlı bütçe de hazırlamaktadır. Bu yönde Parlamentonun talebi üzerine 2000 yılında Fransa Hükümeti tarafından kadın hakları ve eşitliğine yönelik bir bütçe raporu (sarı bütçe raporu) hazırlanmıştır. Bu rapor, parlamenterlerin, kadın hakları ve cinsiyet eşitliğine yönelik kullanılan kamu harcamalarının etkin kullanılıp kullanılmadığı yönünde bir fikir sahibi olmaları için düzenlenmiştir. Ayrıca bu rapor, bir nevi bilgilendirme ve izleme aracı olarak tanımlanabileceği gibi, kadın ve erkeklere yönelik eşitliğin sağlanması amacıyla kamu faaliyetlerinin yönlendirilmesine hizmet edecek bir düzenleyici mekanizma olarak da nitelendirilebilir.

Raporda Kadınlara Özel Kefalet Fonu gibi kadınlara yönelik bütçe ödenekleri ve parlamenterler ile kamu personelini cinsiyet ayrımcılığı hususunda bilgilendirmek amacıyla yapılan faaliyetlerle ilgili giderler ortaya konulmaktadır. Örneğin 2000 yılında toplam 260 milyar Euro'luk ulusal harcamanın 40 milyon Euro'luk kısmı bu tür harcamalardan oluşmuştur. Fransa'da kadınların girişimciliğinin desteklenmesini amaçlayan önemli bir katkı da söz konusudur. Ülkede hemen hemen yeni oluşturulan her 100 özel firmanın 27'si kadınlar tarafından kurulmaktadır. Bu gelişmenin hızlandırılması amacıyla 2001 yılında 1000 yeni firmanın kurulmasını hedefleyen Kadınlara Özel Kefalet Fonu (Special Women's Guarantee Fund)'na 10 milyon Fransız Frangı ek kaynak tahsis edilmiştir.

6.5. Ruanda

Bu bütçeleme türüne yönelik çalışmalar başlatan ülkelerden biri de Ruanda'dır. Ülkede 1999 yılında Cinsiyet ve Kadının Gelişimi Bakanlığı (Ministry of Gender and Women in Development) kurulmuş ve bu kuruma kadın-erkek eşitliğinin sağlanması ve devletin kalkınma politikalarında bu hususa dikkat edilmesi yönünde sorumluluk verilmiştir. Söz konusu bakanlık tarafından cinsiyete duyarlı bütçeleme girişimleri yürütülmektedir. Bu girişim, ülkedeki Vizyon 2020 çalışması, orta vadeli harcama yapısı, cinsiyete yönelik ulusal eylem planı ve yerleştirme çalışmaları ile uyum içindedir. Ayrıca bu girişim Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Kurumu'nca maddi anlamda desteklenmektedir. Cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı, Maliye ve Cinsiyet bakanlıklarının yoğun bir işbirliği çerçevesinde sürdürülmektedir. İki kurum arasında işbirliğinin güçlendirilmesi amacıyla çeşitli dönemlerde toplantılar yapılmıştır. 2002 yılında çeşitli kurumlardaki Maliye Bakanlığına bağlı çalışan personel eğitim çalışmalarına alınmış ve kendilerine çalıştıkları bakanlıkların bütçelerinde cinsiyete göre bir yapılanmayı nasıl gerçekleştirecekleri konusunda eğitim verilmiştir. Ülkede yürütülen orta vadeli harcama yapısı ile cinsiyete duyarlı bütçelemenin birbiri ile uyumlu olması zorunluluğu vardır.

6.6. Filipinler

Son yıllarda, kadının toplumsal yaşamda gücünün arttırılabilmesine önem verilmekte, söz konusu hassasiyet bütçe çalışmalarına da yansımakta; gerek hükümetin, gerekse sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı bütçe oluşturulma sürecinde odak noktası haline getirilmektedir (UNDP, 2005:15).

6.7. Hollanda

1985 yılından itibaren Hollanda hükümeti, kadın hakları ve cinsiyet eşitliği hususuna ağırlıkla önem vermeye başlamıştır. İlerleyen dönemlerde de, bütçenin cinsiyetlere göre eşit dağılmadığı gerçeğinden yola çıkarak, Parlamentonun hükümete verdiği yetkiyle cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bununla beraber, 1994 yılından bu yana hükümet tarafından her yıl konuya ilişkin raporlar hazırlanmakta ve toplumla paylaşılmaktadır. Özellikle 1998 yılından itibaren hükümet, bütçeleme çalışmalarında hem yerel hem de ulusal düzeyde kadınların sorunları ve mevcut sorunların önlenmesine yönelik bütçe politikaları üzerinde durmuştur. 2003 yılından itibaren, Sosyal İlişkiler Bakanlığı tarafından cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımıyla ilgili hesap verilebilirlik, şeffaflık ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde raporlar hazırlanmaya başlanmıştır (Boer, 2008:3).

6.8. İskoçya

İskoçya, 1999 yılında bağımsız parlamentosunu oluşturmuştur. Yeni hükümet, sağlık, eğitim, adalet, vb. hususlarda toplumun tüm kesiminde eşitlik oluşturacağını ifade etmiştir. Yeni hükümetin bütçe süreci, katılımcıların teşviki, şeffaflık ve kadınlara yeni fırsatlar sunulması üzerine inşa edilmiştir. Bu süreçte, kadınlar ve kadın haklarını savunan kuruluşları önemli bir karar mekanizması oluşturmuştur. Fırsat Eşitliği Komitesi tarafından yayınlanan planda, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi ve konunun devlet bütçesine yansımaları üzerinde durulmuştur.

2000 yılı Mayıs ayında İskoç Kadın Bütçe Grubu (İKBG) kurulmuştur. İKBG, İskoç kamu politikası süreçlerine toplumsal cinsiyet-etki analizinin dahil edilmesini sağlamak için kurulmuş bir mücadele, bilgi ve araştırma organizasyonudur. Kurum, üniversiteler, sendikalar, dernekler, gönüllü gruplar ve yerel topluluklardan oluşmaktadır. Grubun bütçeye yaklaşımı, hükümetlerin sosyal ve ekonomik önceliklerini yansıtan ve politikayı pratiğe dönüştürmek için gerekli harcamaları gösteren bir metin olması şeklindedir. Ayrıca İKBG, bütçeye atfedilen “toplumsal cinsiyet tarafsızlığı” iddiasını sorgulayarak, bu iddianın bütçedeki harcama kararlarının kadınlar ve erkekler, kız ve oğlan çocukları üzerindeki farklı etkilerini yansıtmadığını öne sürmüştür.

Bütçenin hazırlanması ile ilgili uygulama ve süreçlerde, oğlan çocukları ile erkeklere göre kız çocukları ile kadınların yaşamlarının nasıl etkilendiği genellikle dikkate alınmamaktadır. Bu nedendir ki burada sözü geçen “toplumsal cinsiyet tarafsızlığı” aslında daha çok “toplumsal cinsiyet körlüğü”nü ifade etmektedir. İKBG,

İskoç Hükümeti bütçelerine ilişkin hazırladığı çok sayıda değerlendirmede, kadın ve erkeklerin farklı ihtiyaçlarının ve kaynaklara erişimdeki farklı olanaklarının, çalışma hayatına ve konut, ulaşım, eğitim ve meslek edindirme eğitimi gibi kamu hizmetlerine erişimlerini nasıl etkilediğine işaret etmiştir. Kuruma göre, karar alıcılar bu farklılıkları dikkate alırlarsa, politika hedeflerini daha iyi belirleyip, daha etkin ve eşitlikçi hizmet sunumu sağlayabilirler (MCKAY, 2008).

Bununla birlikte, İskoçya'da 2000 yılıyla birlikte maliye bakanlığı bünyesinde cinsiyete duyarlı bütçelemeyle ilgili bir uzman çalıştırılma zorunluluğu konuya karşı duyulan hassasiyeti ortaya koymaktadır (Bellamy, 2002:14).

6.9. Meksika

1990'da, kadın haklarını korumak amacıyla Foro adı verilen bir kadın organizasyonu kurulmuştur. Foro, kadınlara yönelik devlet harcamalarının azalmakta olduğunu, kamu maliyesinde kadınların haklarına daha fazla önem verilmesi ve bu bağlamda, bütçeleme çalışmalarında cinsiyete duyarlı olunması gereği vurgulanmış, konuyla ilgilenmek üzere bir komite kurulmuştur. Komite, kadının yoksullaşmasının önlenmesi ve bütçenin %50'sinin kadınlara aktarılması hususunu temel felsefe edinmiştir.

6.10. Avusturya

Avusturya'da 2000 yılında, her bir bakanlığa ilişkin kadın haklarını dikkate alan komisyonlar ve çalışma grupları oluşturulmuştur. 2001'de Kadın ve Bütçe Grubu oluşturulmuştur. İlk safhalarda Grubun amacı, Avusturya'da cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımının anlaşılmasının ve yerleşmesinin sağlanmasıydı. Bununla birlikte, sonraki safhalarda Grup tarafından yayınlanan bir kitapta makro ekonomik politikaların kadınlar üzerindeki etkisi ve kadınların devlet bütçesinin oluşturulma sürecindeki rolleri üzerinde durulmuştur (UNDP, 2005:25).

2005-2006 ve 2007-2008 bütçelerinde her bir bakanlığa ilişkin cinsiyete duyarlı bütçeleme projeleri hazırlanmıştır. Günümüzde de kadınların toplumdaki fonksiyonlarının artırılması ve pozisyonlarının genişletilmesine yönelik olarak söz konusu bütçeleme hassasiyetine dikkat edilmektedir (BMF, 2009:3-8).

6.11. İsveç

Gothenburg'da bir bölgede kadın sivil toplum kuruluşlarına verilen belediye desteğinin analizi yaptırılmıştır. Kadın konusunda faaliyet gösteren derneklere, belediye bütçesinin destekleme kaleminde yer alan kaynakların sadece 1/5'nin ayrıldığı ve bu oranın düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Yapılan analiz çalışmasına göre Gothenburg'da kadın sığınma evlerine ayrılan kaynak, erkekleri alkolizmden kurtarmaya ayrılan kaynaktan daha düşüktür (Şenol, 2010:7-8).

İsveç'te, ulusal çapta cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik Avrupa Konseyi'nin konuyla ilgili karar ve çalışmaları çerçevesinde bütçeleme çalışmaları ya-

pılmaktadır. İsveç hükümeti, bütçe hazırlıkları yapılırken, konuya özel olarak önem vermekte ve sosyal bütçeleme hususunu bütçenin odak noktalarından birisi haline getirmektedir. Bununla birlikte ülkede, konuya ilişkin özel Hükümet Ofisleri kurulmakta ve Ofise performans yeterliliği ve finansal yönetim bağlamında önemli yetkiler verilmektedir (www.womenandtechnology.eu, Erişim Tarihi:11.08.2010).

6.12. İtalya

İtalya'da cinsiyete duyarlı bütçe çalışmaları ilk olarak 2000 yılında Fırsat Eşitliği Bakanlığı tarafından düzenlenen seminerle başlamıştır. Bakanlık, merkezi bütçe hazırlanırken cinsiyet ayrımcılığının önlenmesinin dikkate alınmasını vurgulamıştır. 2002'ye kadar sadece 4 bölgede (ilde) uygulanan projenin pek başarılı olduğu söylenemez. Bununla birlikte proje, günümüzde halkın önemli bir kesimini kapsamayı başarmıştır. Söz konusu başarıda; ülke çapında düzenlenen konferans ve eğitimlerin, cinsiyet eşitliği hususunda siyasetler ve yazarlar tarafından halkın bilgilendirilişinin, şeffaflık ve işbirliğinin ve uzun dönemli stratejilerin payı bulunmaktadır (Vingelli, 2010:1-4).

6.13. Hindistan

Delhi'deki Birleşmiş Milletler Kadın Kalkınma Fonu Ofisi, Hindistan'da cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına ilişkin çalışmaları başlatmış, kadın parlamenterlerin öncülüğüyle konuya ülke çapında önem verilmiştir. Günümüzde 22 eyalet bütçelerinde konuya hassasiyet göstermektedir. 2000-2001 ve 2001-2002 Ulusal Ekonomik Araştırma çalışmalarında da bütçelemede kadınlar aleyhine eşitsizlikler ortaya çıktığı vurgulanmıştır (Leadbetter, 2004:3).

6.14. Malezya

Özellikle 2003 yılı ortasından itibaren pilot projeler (5 pilot bakanlık) uygulanmak suretiyle, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına hassasiyet gösterilmektedir. Bugün Malezya, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımı konusunda ciddi aşamalar kat etmiş ülkelerden birisi olarak gösterilmektedir. Pilot bakanlıklar ve projeleri ile bütçe içerisinde kadınların hakları ve payları artırılmış, bütçelemede cinsiyet eşitliği sağlanmıştır (UNDP, 2005:12).

7. Sonuç

Değişen dünyada, başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke de bu değişime ayak uydurmakta, hatta bazı ülke grupları değişimin öncüleri olarak kendisini göstermektedir. Ekonomik hedeflerin değişmesi ve gelişmeyle birlikte değişen maliye politikaları gereksinimi, kendisini sadece kantitatif boyutta göstermemekte; aynı zamanda kalitatif bazda ekonomik kalkınmanın temel taşlarını teşkil etmektedir. Söz konusu gelişmeler, günümüzde bütçe politikaları oluşturulurken sosyal bütçelemeyi, cinsiyet ayrımcılığı yapmayan bütçelemeyi karşımıza çıkarmaktadır.

AB sürecinde önemli adımlar atmakta olan Türkiye'nin, cinsiyete duyarlı bütçe yaklaşımına dair önemli adımlar atması gereği aşıkardır. Hem sosyal politika, hem de ekonomik kalkınmada gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkeleri yakalayabilme hedefi gereği; söz konusu duyarlılığın toplumsal yaşamda olduğu gibi devlet bütçesinin harcama kalemlerinde de gösterilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de dünya uygulamaları baz alınmak suretiyle mali yönetim reformunun yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda;

- Gerek ulusal, gerekse yerel yönetim karar alma mekanizmalarına kadınların daha fazla katılımının sağlanması, bütçe komisyonlarında kadın ve erkek parlamenterlerin eşit sayıda olması, bu hususların yasal dayanaklarla desteklenmesi,

- Ulusal ve yerel yönetim bütçelerinde kadın kalkınması ve istihdamının artırılmasına yönelik kaynak, yatırım ve projelerin paylarının artırılması,

- Cinsiyete duyarlı bütçe hususunda erkeklerden ve tepe yöneticilerden başlayarak toplumsal bilinç oluşturulması, bu hususta sivil toplum kuruluşlarının öncü bir rol üstlenmesi,

- Aile içi şiddetin önlenmesi hususunda çıkarılan yasaların yeterli finansal kaynaklarla desteklenmesi,

- Üniversitelerde kadın sorunlarına yönelik araştırma ve uygulama merkezlerinin kurulması, üniversite bütçelerinden kadın sorunlarına yönelik projelere (BAP gibi) daha fazla kaynak ayrılması, bütçelere proje kotaları konması, kalkınma ajanslarıyla söz konusu işbirliklerinin geliştirilmesi,

- Kız çocuklarının orta ve yüksek öğretimde okullaşma oranlarının artırılıp, bu konudaki engellerin ve eğitimde fırsat eşitsizliğinin ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler alınması,

- Kadınlara yönelik istihdam garantili kursların yaygınlaştırılması,

- Kadın girişimciliğine yönelik proje vb. desteklerin artırılması,

- Kırsal kesimde yaşayan kadınların çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik projeler oluşturulması,

- İşçi ve memur sendikalarına kadınların katılımının artırılmasına yönelik ilke, kural ve yasalar oluşturulması,

- Kadınların iş hayatında (terfi, ücret, baskı, taciz vb.) karşılaştıkları sorunları denetleyecek bağımsız bir denetim mekanizmasının oluşturulması,

- AB destekli kırsal turizm projeleriyle kadının ekonomik özgürlüğünün sağlanması,

- Kadınların ve kız çocuklarının eğitim, sağlık, istihdam vb. düzeylerine ilişkin aylar, yıllar, iller ve bölgeler itibariyle istatistiklerin tutulması gerekmektedir.

Kaynaklar

KIVANÇ, Ahmet, 20.10.2008. <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=HaberDetay&ArticleID=904184&Date=20.10.2008&CategoryID=98> (Erişim Tarihi:10.08.2010).

MCKAY, Ailsa (2008), “İskoçya’da Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme-yi Öne Çıkarmak İçin Siyasal Değişimi Kullanmak, İskoç Kadın Bütçe Grubu Deneyimi”, Kadın Emegi ve İstihdamı Girişimi (KEİG) Platformu, Çeviri: Özgün Akduran ve Gülay Günlük-Şenesen Boğaziçi Üniversitesi.

ANDREA, Rothe (2008), “Gender Budgeting”, Management Strategy for Gender Equality at Universities, Munich.

BMF (2009), Federal Ministry of Finance, Gender Budgeting in Austria.

ELSON, Diane (1998), “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options”, Journal of International Development, V:10.

ELIZABETH, Villagomez (2005), “Gender Budgeting in the EU”, Almenara Estudios Economicos Y Sociales.

European Commission (2004), “Equal Guide on Gender Mainstreaming”.

VINGELLI, Giovanna, A critical review on Gender Budgeting in Italy, s.1,4. <http://www.rosadoc.be/site/rosa/english/pdf/athena/vingellimadrid.pdf> (Erişim Tarihi:11.09.2010).

LEADBETTER, Helen (2004), “Gender Budgeting”, Spectrum, Policy & Technical Perspectives for CIPFA Members and Students, No:4.

<http://www.porttakal.com/haber-toplumsal-cinsiyet-esitligi-icin-girisim-152964.htm> (Erişim Tarihi:10.09.2010)

http://www.tisk.org.tr/isveren_yazdir.asp?yazi_id=2365&id=109&baslik_id=&yapi=&gecerli_sayfa= (Erişim Tarihi:12.09.2010).

<http://www.womenandtechnology.eu/digitalcity/documents.jsp?dom=AAAA BIVV&dok=AAABAAFL&fmn=AAAAUSFU&pri=AAAAUSFB&men=AAAA XUDY> (Erişim Tarihi:11.08.2010).

IFAD (1999), “An IFAD Approach to Gender Mainstreaming”, Bolivia.

IFUW (2004), “Gender Budgeting-An Overview By The European Women’s Lobby”.

RUBERY, Jill (2002), “Gender Mainstreaming and Gender Equality in the EU:The Impact of the EU Employment Strategy”, Industrial Relations Journal, Blackwell Publishers Ltd., 33:5.

TÜĞEN, Kamil ve Ahmet ÖZEN (2008), “Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Anlayışı”, Maliye Dergisi, Sayı:154, Ocak-Haziran 2008.

BELLAMY, Kate (2002), “Gender Budgeting”, UK Women’s Budget Group.

de BOER, Margreet (2008), “Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women The situation in the Netherlands”, Nederlandse Vrouwen Raad, Nedherland.

MERİÇ, Metin (2007), “Feminizme Mali Bakış (Cinsiyete Duyarlı Bütçeler)”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, C:44, S:509.

ŞENOL, Nevin, Kadın Dostu Kentler Avrupa’dan Örnekler, BM Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı, www.ccre.org (Erişim Tarihi:23.08.2010).

T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2008), Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı 2008-2013, Ankara.

DUFNER, Ulrike (2007), “The Debate on Gender Mainstreaming in Turkey”, İstanbul.

UNDP (2005), Gender Budgeting İn Malaysia, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat Ministry of Women, Family and Community Development.

UNDP, Gender Responsive Budgeting, Manual For Trainers, Bratislava, 2005. www.demokrasivakfi.org.tr/Dokumanlar/Projeler/cinsiyet_butce_web.doc (Erişim Tarihi:17.09.2010).

www.ksgm.gov.tr/Pdf/butceleme.pdf(eee) (Erişim Tarihi:16.10.2010).

