



TÜRKİYE'DE CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEME İLE KALKINMA PLANI, ORTA VADELİ PROGRAM, ORTA VADELİ MALİ PLAN VE STRATEJİK PLAN ARASINDAKİ İLİŞKİ

RELATIONSHIP BETWEEN GENDER-BASED BUDGETING WITH DEVELOPMENT PLAN, MEDIUM-TERM PROGRAM, MEDIUM-TERM FISCAL PLAN, AND STRATEGIC PLAN IN TURKEY

Kadir KARTALCI¹

Öz

Kamu bütçesinin yapılmasında bir takım politika belgelerinin önemi büyüktür. 5018 sayılı yasanın birçok maddesinde kalkınma planları ve programlar ile bütçe ilişkisine vurgu yapılmaktadır. Bu plan ve programlar ülkenin makro düzeyde profilini ve geleceğe ilişkin hedeflerini içerir. Kamu bütçelerine, politika belgelerinde gösterilen amaç ve hedeflere göre kaynak tahsisi yapılması, ülke ekonomisinin başarı için şarttır. Bu anlamda; Cinsiyete Dayalı Bütçelenme (CDB) açısından kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve kadın ve kız çocukları ile ilgili görevler icra eden Devlet kuruluşlarının stratejik planları önemlidir. Buradan yola çıkarak Onuncu Kalkınma Planı, son on yıllık Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile seçili bakanlıkların yakın geçmişte uygulanmış stratejik planları CDB açısından incelenmiştir. Bir diğer inceleme, Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planındaki (2018-2023) CDB perspektifi üzerinden yapılmıştır. Türkiye'de; CDB ile politika belgeleri ilişkisinin yeterli olmadığı, ancak geleceğe ilişkin umut verici gelişmeler olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Bütçesi, Cinsiyete Dayalı Bütçeleme, Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Stratejik Plan,*

Abstract

A number of policy documents are of great importance in making the public budget. In many articles of Law No. 5018, the emphasis is placed on the budgetary relationship with development plans and programs. These plans and programs include the country's macro-level profile and future targets. The allocation of resources to the public budgets according to the objectives and objectives shown in the policy documents is a prerequisite for the success of the national economy. In terms of Gender Based Budgeting, development plans, annual programs, medium-term program, medium-term financial plan and strategic plans of State institutions that carry out tasks related to women and girls are important. From this point of view, the Tenth Development Plan, the Medium-Term

¹ Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, kadir.kartalci@inonu.edu.tr

Program for the last ten years, and the Medium Term Fiscal Plan, and the recent strategic plans of the selected ministries have been examined in terms of Gender-Based Budgeting. A further review was made on the Gender Based Budgeting perspective in the Women's Empowerment Strategy Paper and Action Plan (2018-2023). In Turkey; The relationship between gender-based budgeting and policy documents is not sufficient, but there are promising developments for the future.

Keywords: Public Budget, Gender Based Budgeting, Development Plan, Medium Term Program, Medium Term Fiscal Plan, Strategic Plan,

1. GİRİŞ

Devletin varoluş sebeplerinin başında toplumun huzur ve mutluluğunu sağlamak ve korumak gelir. Bu sebeptir ki, devlet ekonomiye müdahale etme durumunda kalmaktadır. Ekonomideki kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanılması gerekliliği şüphesiz yine bu kıtlık sebebiyledir. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesi, ekonomideki kaynakların etkin dağılımı ve kullanımını bozmadığı sürece sorun yoktur. Bunun dışında devlet bazı üretim alanlarında kaynak dağılımı ve kullanımını bozursa bile toplumun ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla ekonomide yer alabilmektedir.

Devlet neden ekonomiye müdahale eder, ya da bunun sebepleri nelerdir sorularının cevabı önemlidir. Bunun cevabı olarak; bugün kamu ekonomisi üzerine çalışanların üzerinde anlaşmaya vardıkları dört sebep sayılabilir. Piyasa başarısızlığı sebebiyle devlet şu ekonomik faaliyetlere müdahale eder: Kamusal malların üretilme gerekliliği, ekonomide dışsallıkların varlığı, doğal tekellerin mevcudiyeti ve tam rekabet piyasasından sapmalar (Savaşan, 2013, s.14).

Devletin ekonomiye müdahale sebepleri olarak sayılanlardan ikincisi cinsiyete dayalı bütçelemeye (CDB) gerekeceği oluşturmaktadır. Kamusal mallardan yarı kamusal mallar ve erdemli/erdemli olmayan malların üretilmesi ve olumlu/olumsuz dışsallıkların içselleştirilmesi konularına devletin müdahale etme gereği duyması CDB ile yakından ilişkili konulardır.

Bilindiği üzere, özellikle sağlık ve eğitim harcamaları, kişilere faydaları kadar toplumsal beşeri sermayenin artırılmasına da etkileri olan kamusal mal/hizmet gruplarıdır. Aynı şekilde erdemli mal ve hizmetlerin üretilmesi ve erdemli olmayan malların caydırıcılığının devlet eliyle sağlanması da toplum ya da bu mal ve hizmetleri kullananlara fayda üretmektedir. Dışsallıkların içselleştirilmesinde, devletin işlevselliği zararlıyı ödetmek, yararlıyı ödüllendirmekle gerçekleşmektedir ki, bundan toplum fayda görmektedir.

Devlet, toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin bulunduğu alanlarda yapacağı tahsisatlarla ekonomideki kıt kaynakların daha etkin kullanımını ve topluma erdemlilik aşılayan, toplumun beşeri sermayesini olumsuz etkileyen, olumsuz dışsallık yayan ve olumlu dışsallık oluşumunu engelleyen durumlarla mücadele edebilir. Bu mücadelenin yapılmasında bütçeler önemli bir işleve sahiptir.

Kamu bütçesi, bir hükümetin sosyal ve ekonomik planlarının ve önceliklerinin en kapsamlı ifadesidir. Bütçeye, yönetenlerin siyaset belgelerinin hayata geçme mekanizmaları olarak da bakılabilir. Bütçeler gelirlerin nereden geldiğini ve nereye gittiğini takip eder, kamu fonlarının nasıl belirlendiğini, nasıl kullanıldığını ve bunlardan yararlananları belirler.

Bu nedenle, hükümetlerin toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik taahhütlerinin uygulanması ve toplumsal cinsiyet boşluklarının ele alınmasında çerçevelerin planlanması ve bütçelenmesine ve somut yatırımlara toplumsal cinsiyet perspektifinin dahil edilmesi için çıktı temelli önlemler alınması gerekir.

Cinsiyete dayalı bütçeleme (CDB), kadınlar için ayrı bütçeler oluşturmak ya da yalnızca kadın programları için harcamaları artırmakla ilgili değildir. Daha ziyade, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, kamu kaynaklarının toplanması ve tahsis edilmesinin, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve kadınların güçlendirilmesinin ilerlemesine katkıda bulunan ve etkili olan yollarla yürütülmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Kadın haklarını ilerleten politika ve yasaların uygulanmasında, buna yönelik etkili müdahaleleri belirleyen derinlemesine analizlere ihtiyaç vardır. Bu şekildeki analizler sonucu oluşturulan CDB; kadın ve erkeklerin, erkek ve kız çocuklarının mevcut gelirler, harcamalar ve tahsisler içindeki farklı ihtiyaçlarını ve katkılarını değerlendirmede etkili bir araç olabilir.

Toplumsal cinsiyete dayalı bütçe için yapılacak bu analiz, mevzuatla birlikte ve diğer pratik politika önlemleri, cinsiyete dayalı önyargı ve ayrımcılığı ele almalıdır. Bu, sadece kadın haklarına ilişkin hesap verme sorumluluğunu değil, aynı zamanda daha fazla kamu şeffaflığını da geliştirecek bir durumu geliştirerek, toplumsal kazanımları artıracaktır.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 10 uncu maddesinde 2010 yılında yapılan değişiklik, ülkede CDB'ye önem verilmeye başlandığını göstermesi bakımından dikkate alınmalıdır. Anayasanın bu maddesi ile özetle; herkesin kanun önünde eşit olduğu ve bu eşitliği sağlamanın Devletin görevi olduğu vurgulanmaktadır. Madde metninde 2010 yılında yapılan değişiklikle birlikte, bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz denilerek, kadınlarla erkekler arasındaki eşitliğin sağlanması adına kadınlar lehine pozitif ayrımcılığın önü açılmış, böylelikle CDB politikaları için temel oluşturulmuştur.

Kamu bütçesinin yapılmasında bir takım politika belgelerinin önemi büyüktür. 5018 sayılı yasanın bir çok maddesinde kalkınma planları ve programlar ile bütçe ilişkisine vurgu yapılmaktadır. Bu plan ve programlar ülkenin makro düzeyde profilini ve geleceğe ilişkin hedeflerini içerir. Daha dar bir çerçeve sunan kamu bütçelerinin bunlarda gösterilen amaç ve hedeflere göre kaynak tahsisi yapmaları ülke ekonomisinin başarısı için şarttır. Bu anlamda; CDB açısından kalkınma planları, yıllık programlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve kadın ve kız çocukları ile ilgili görevler icra eden Devlet kuruluşlarının stratejik planları önemlidir. Bu nedenle Türkiye'de CDB'ye verilen önemi anlamak için söz konusu politika belgelerinin incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

2. CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEME KAVRAMI

Cinsiyete duyarlı bütçeler, kadınların, ailede eş ve anne olarak ücretsiz emeği ile hizmet ederek topluma ve ekonomiye katkıda bulunduğunu kabul etmektedir (UNDP, 2005, s.11). Ancak cinsiyet bütçesi kadınlar için ayrı bir bütçe değildir; bunun yerine, politika beyanları ile bunların uygulanmasına yönelik kaynaklar arasındaki uçurumu vurgulamak için kullanılabilir bir yaklaşımdır ve bu da kamu kaynaklarının daha adil harcanmasını sağlar (Bellamy, 2002, s.1).

Bütçeler siyasalların toplumu daha mutlu ve refah seviyesini artıracaklarını düşündükleri politikalarının kaynak dağılımını gösteren belgelerdir. Cinsiyete dayalı bütçe ise kamu gelirleri ile kamu harcamalarının miktar, bileşim ve karar sürecinin cinsiyet perspektifi ile harmanlanıp çözümlenmesi ve bütçenin toplumda kadın erkek eşitsizliğini önleyen bir araç rolü üstlenerek kadının toplumsal hayatta daha fazla rol almasını sağlamayı amaçlar (Ergen ve Durak, 2017).

CDB kavramı haklı olarak kadın/erkek ve kız çocuk/erkek çocuk ayırımıyla yola çıkarak, bunlar arasında eşitliği sağlamaya yönelik bir arayışın sonucu olarak ortaya konulmuş bir adalet hareketinin bütçe olarak simgeleşmiş şeklidir. Bu arayışlar sonucudur ki, kadınlara kamu kaynaklarından hak ettiği düzeyde tahsisat

yapılmasına ilişkin arayışlar CDB'nin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Kamu harcamalarının kadınlar ve kızlar üzerindeki gelir etkisinin erkekler ve erkek çocuklarla karşılaştırılması CDB'ye ihtiyaç düzeyini belirleyecektir. Bu, yeni bir bütçe oluşturulması olmayıp, amaç, kadınlara yönelik iyileştirme programlarına kaynak aktarılmasını sağlamaktır (Külekeçi ve Canbay, 2012).

“CDB nedir?” şeklindeki bir sorunun cevabı farklı kelimelerle ifade edilse de, “kamu kaynaklarının toplanması ve kullanılmasında kadın erkek eşitliğini sağlamaya yönelik çabaların tamamıdır.” şeklinde özetlenebilir. Bu anlamda, Avrupa Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (European Institute for Gender Equality) CDB'yi kamu kaynaklarının toplanması ve harcanmasına odaklanarak kadın ve erkeklerin arasındaki eşitliği sağlama stratejisi olarak tanımlamaktadır (European Institute for Gender Equality, 2018).

CDB, kadın erkek ayrıştırmasının sebep olduğu yaraları sarmaya dönük bir hareketin ekonomik bileşenlerini gösterir. Bu nedenle CDB'den istenilen sonuçların istenilen seviyede elde edilebilmesi için ekonomik, sosyal ve siyasal düzeyde bir takım değişimlere ihtiyaç vardır. Bunlar toplumdaki eğitim öğretim politikalarının, mevzuat yapım süreçlerinin CDB'yi geliştirecek şekilde yapılmasından tutun da, ekonomideki kaynakların nerelerde kullanılacağına kadar CDB ruhuna uygun hareket etmeyi gerektirir.

3. CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEMENİN ÖNEMİ

CDB'nin önemi nereden geliyor? Neden bütçeleme süreçlerinde kadın ve kızları ve bunların ihtiyaçlarını düşünmeliyiz, ya da bütçelemeye bunların ihtiyaçlarını dikkate almalıyız? Bu sorulara adaletin, eşitliğin ve ülke kalkınmasının sağlanması ve bireysel refah seviyesinin artırılması konuları üzerine düşünüldüğünde cevap bulunabilir. Toplumsal cinsiyete dayalı bütçelemenin ekonomik gerekçesi, mali politikalar mali sonuçları ve dolayısıyla ekonomik çıktıyı, büyümeyi ve eşitliği etkilemesidir (Stotsky, 2016, s.4).

CDB'yle kadın ve kızlara daha fazla kamu kaynağı ayırmalıyız, çünkü bugüne kadar ihmal edildiler, borçluyuz, borcumuzu ödemeliyiz. Modern toplumların Anayasalarına bakıldığında, insanların kadın, kız, erkek, erkek çocuk ayırt etmeksizin toplumu oluşturan bütün bireylerin kanunlar önünde eşit olduğunu ve bunun bir sonucu olarak, vatandaş olarak kamu hizmetlerinden eşit şekilde faydalanmaları gerektiği yönünde düzenlemeler görülecektir. Bunun yanında kalkınmanın sağlanması ve sürdürülmesinde ve kamu hizmetlerinden herkesin faydalanmasını sağlamaktan doğrudan Devletin sorumlu olduğu, yine Anayasalarda işlenen konulardandır.

Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının; Başlangıç hükümlerinde “Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;” ifadeleri, 5 inci maddesinde “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, 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 çalışmaktır.” ifadeleri, 10 uncu maddesinde; “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” ifadeleri, 41 inci maddesinde; “Aile, Türk toplumunun temelidir ve eşler arasında eşitliğe dayanır.” ifadelerine yer yerildiği görülmektedir. Anayasanın eşitlik ve adaletle ilgili bütün bu hükümlerinden anlaşılacak şudur ki, kadın ve erkek herkes eşit vatandaşdır, eşit haklara sahiptir ve bu hakların sağlanması ve güvenliği Devletin görevidir. O halde

İktidarlara düşen görev; kamu hizmeti sunumlarında Anayasanın bu emredici hükümlerini yerine getirmek, kamu hizmetlerinden kadın ve erkeğin eşit bir şekilde faydalanmalarını teminen bütçeleme süreçlerini CDB'ye göre dizayn etmeleridir.

Erkek egemen toplumların, bir cinsi öne çıkararak, kadınları arka plana atan yapıları toplumun ekonomik ve sosyal bakımdan zarar görmesine neden olmaktadır. Hatta bu durum, toplumun erkek egemen düzenini isteyen erkeklere de zarar vermektedir. Sosyal ağlarını bu şekilde kurmuş toplumlarda kadına tahsis edilen görev ev hizmetlerini yapması ve çocuk doğurup yetiştirmesi, erkeklere ise eğitim görmesine izin verildiği için bilimsel faaliyetler, eğitilmiş olduğu için kamu hizmetleri ve ticareti yapma görevi verilmiştir. Bu şekildeki bir görev paylaşımı toplumun kıt kaynaklarının etkin kullanımını engellediği için bireye zarar verdiği gibi toplumun da zarar görmesine neden olmaktadır.

Böylesi bir toplumda kadına verilen görevlere göre çeşitli alternatifler düşünüldüğünde, bundan birey olarak kadının ve toplumun yararına sonuçlar çıkarılabilir. Böyle bir toplumdaki kadına toplumun biçmiş olduğu statüde herhangi bir değişiklik yapmaksızın sadece eğitim ve sağlık imkanlarının artırılmasıyla nelerin değişebileceğinin üzerinde biraz düşünülürse, sonucun toplum için ne kadar yararlı olacağı görülebilir. Bilindiği üzere eğitim bireye faydası olduğu kadar toplumun beşerî sermayesine ilaveden dolayı topluma da faydası olan bir olgudur. Bu nedenle kadına verilecek eğitim fırsatlarındaki artış, eğitimle birlikte kadının toplumdaki sosyal statüsü değişmese bile, eskisine nazaran daha bilinçli çocuk yetiştirileceği için toplum bu durumdan kazançlı çıkacaktır. Kadınların sağlık hizmetlerinden eskisine nazaran daha fazla yararlanmasıyla ölüm ya da sakat doğacak çocuklarda hissedilir şekilde azalma sağlanacaktır. Kadına, eğitim ve sağlık hizmetlerinden daha fazla faydalanma imkânı yanında, sosyal statüsünün değişimine de imkân verilmesi halinde ise, toplum bundan çok daha büyük fayda görecektir.

Kadının eğitim ve sağlık hizmetlerinden faydalanma düzeylerinin artırılarak sosyal gelişimine imkân tanındığında ülke ekonomisinin gelişme ve kalkınması daha hızlı bir şekilde gerçekleşecektir. Hatta kadının eğitilmiş olması insanlığın gelişimine de faydalar sağlayacaktır. Habertürk Gazetesinin 5 Ekim tarihli şu haberini konumuz açısından değerlendirelim: “2018 Nobel Fizik Ödülü, Kanadalı bilim kadını Donna Strickland ile Amerikalı bilim adamı Arthur Ashkin ve Fransız bilim adamı Gerard Mourou'ya verildi. Donna Strickland, 55 yıl sonra bu ödülü alan ilk bilim kadını oldu. Ödül, Strickland'a lazer fiziği alanındaki çalışmaları nedeniyle verildi”. Bu örnekteki bilim kadını Donna Strickland'ın bir an için yeterli eğitim almamış ve ev hanımı olarak çocuklarına bakan biri olarak düşünülmesi bile, bütçelemede CDB'ye neden önem verilmesi gerektiğini göstermeye yeterli olacaktır.

4. CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEMENİN GELİŞİMİ

Cinsiyete duyarlı bütçenin gelişiminde feminist mücadelenin önemli etkileri olduğu görülmektedir. Kadın hakları arayışlarını 18. yy., hatta 1789 Fransız İhtilaline kadar götürsek de bu konudaki önemli gelişmelerin 20 yy.'den itibaren olduğu görülmektedir (Kurular, 2018, s.94-99).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 1979 yılında kabul edilen Kadına Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (CEDAW), cinsiyet eşitliğinin, kızların ve kadınların gelişiminin önemini vurgulamaktadır (Stotsky, 2016, s.3). Ayrıca cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışının gelişiminde dünya çapında düzenlenmiş olan bir dizi konferansın önemli rolü olmuştur. Bu konferanslar; Mexico City şehrinde, 19 Haziran-2 Temmuz 1975 tarihleri arasında yapılan I. Dünya Kadın Konferansı, Kopenhag şehrinde 14-30 Temmuz 1980 tarihleri arasında II. Dünya Kadın Konferansı, Nairobi'de

15-26 Haziran 1985 tarihleri arasında düzenlenen III. Dünya Kadın Konferansı ve Cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda kesin hükümlerin ele alındığı toplantı ise Pekin’de 4-15 Eylül 1995 tarihleri arasında düzenlenen IV. Dünya Kadın Konferansı’dır (Tüğen ve Özen, 2008). Özellikle “Pekin Eylem Platformu” başlıklı IV. Dünya Kadın Konferansında, toplumsal cinsiyet perspektifinin ve kadınların bütçe politikaları ve programlarında ihtiyaçlarının göz önüne alınması için çağrıda bulunulmuş olması cinsiyete dayalı bütçelemeyle yakından alakalıdır (Stotsky, 2016, s.5).

Avustralya cinsiyete duyarlı bütçeleme girişimi, hükümet bütçelerini toplumsal cinsiyet perspektifinden analiz eden ilk girişim olup, 1980’lerin ortalarına kadar federal ve eyalet hükümetleri, toplumsal cinsiyet ve ekonomik politikada toplumsal cinsiyetin yaygınlaştırılması için bir araç olarak Kadın Bütçe Bildirimlerini (WBSs) uygulamaya koydu (The ILO Bureau for Gender Equality, 2018, s.4).

1989 yılında Birleşik Krallık Kadınlar Bütçe Grubu, 1993 yılında Kanada sivil toplum kuruluşu olan Uluslararası Barış ve Özgürlük Cemiyeti, gelişmekte olan ülkeler bağlamında, 1996 yılında Güney Afrikalı Kadınların Bütçe Girişimi (SAWBI) vb. gruplar birtakım faaliyetlerde bulunmuşlar ve özellikle SAWBI toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelerin geliştirilmesi için önemli bir rol modeli sağlamışlardır. (The ILO Bureau for Gender Equality, 2018, s.4).

Avustralya, Barbados, Fiji, Kenya, Mozambik, Namibya, Filipinler, Güney Afrika, Sri Lanka, St. Kitts, İsviçre, Tanzanya, Uganda, Zambiya, Zimbabve ve Büyük Britanya cinsiyete duyarlı bütçeleme ile ilgili olarak, çoğunlukla kamu gider ve gelirlerinin analizlerine yer vermiştir (Orkunoğlu ve Furtuna, 2017). Avrupa Birliği ülkelerinde de CDB ülke tecrübeleri söz konusudur. Yaygın görünüm, hükümet/bürokrasi, parlamento, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve araştırmacılar arasında çeşitli düzeylerde sağlanan iş birliklerine dayalı girişim biçimleridir (İngiltere, İskoçya, Kenya, Güney Afrika, Uganda). Bununla birlikte hükümet/bürokrasi odaklı girişimler olarak Avustralya, Avusturya, İrlanda, Fransa, Filipinler; sivil toplum kuruluşlarının bağımsız çalışmaları açısından Meksika ve Şili örnekleri anılabilir (TBMM, 2014, s.18).

5. TÜRKİYE’DE TEMEL POLİTİKA BELGELERİ BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Kamu bütçesi denildiğinde akla ne gelir, neyi düzenler, neyi sağlamanın bir aracıdır? Hükümetler kamu hizmetlerine nasıl karar verir ve bunu nasıl hayata geçirir? Bu sorular hizmet – kaynak ilişkisi ile cevaplanabilir. Bu soruların cevabını Anayasa ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda aramamız gerekir.

Anayasanın; 65 inci maddesinde “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek, malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”, 166’ncı madde “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir, kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir. Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir. Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir.” hükmü yer almaktadır. Anayasanın bu hükümlerine göre Devlet ülkenin, özel kesim ve kamu kesimi dahil, kaynaklarını kalkınmayı sağlayacak şekilde planlar. Devlet

kaynak planlamasında ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı dikkate almalıdır. Ekonomik ve sosyal alanlarda kendisine tahsis edilen görevleri başarmak isteyen devlet, planlarda gösterilen hedefleri mali imkanları ölçüsünde başarmalıdır.

5018 sayılı yasanın, 1'inci maddesinde bu kanunun amaçları sayılırken kamu bütçelerinin yapılıp uygulanmasında ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasında kalkınma planlarının dikkate alınması gerektiği üzerinde durulmaktadır. 9'uncu maddesinde stratejik planların hazırlanmasında kalkınma planlarında gösterilen önceliklerin gözetilerek hazırlanması gerektiği vurgulanmaktadır. 10'uncu maddesinde bakanlar ve üst yöneticilerin stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu olduğu ifade edilmektedir. 13'üncü maddesinde bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanıp, uygulanacağı vurgulanmaktadır. 16'ncı maddesinde kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın bütçe hazırlıklarında kullanılmak üzere yayınlanacağı ve aynı amaçla orta vadeli mali planın orta vadeli programla uyumlu olarak çıkarılacağı vurgulanmaktadır, 17'nci maddesinde orta vadeli plan ile belirlenen ödenek tavanlarının belirlenmesinde kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planlarının dikkate alındığı belirtilmektedir, 64'üncü maddesinde iç denetim görevinin idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek olduğu vurgulanmaktadır. 5018 sayılı yasanın bu maddelerdeki ifadelerden anlaşılan bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi sırasında kalkınma planlarına, yıllık programlara, orta vadeli program ve orta vadeli mali planda çizilen temel politika, ilke ve değerler ile büyüklüklere uyulmasının dikkate alınması gerektiğinin üzerinde durulmaktadır.

Anayasa ve 5018 sayılı yasada yukarıda anılan ifadeler dikkate alındığında, temel politika belgeleri ile kamu bütçeleri ilişkisinin ne kadar önemli olduğu anlaşılacaktır. Kalkınma planı ve yıllık program/Cumhurbaşkanlığı programı ülke kalkınmasında hangi sektörlerin öne çıkarılacağını, hangi sektörlere kaynak sevk edileceğini gösteren temel politika belgeleridir. Bu yönüyle özel kesim ve kamu kesiminin, kaynaklarını hangi sektör ya da alanlara yöneltmesi gerektiğini gösteren makro düzeyde ve uzun vadeli politika belgeleridir. Kamu kesimi kaynaklarının bütçeler vasıtasıyla, amaçlanan kalkınmanın ve gelişimin sağlanmasına yönlendirilmesini sağlayıcı politika belgeleridir. Kalkınma planları uzun vadeli ve makro düzeyde planlamanın aracıdır ve bu yönüyle özel kesimi ve kamu kesimini kaynak/kullanım/dağılım dengesi bakımından uzun süreli projeksiyonlar yapmaya sevk eder.

Orta vadeli program (OVP) kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan bir programdır. Bu yönüyle diğer politika belgelerinin oluşumu ve uygulanma süreçleriyle yakından ilgili bir politika belgesi olmasından dolayı bütçeyle de yakın ilişkili bir belgedir.

Bütçe süreciyle ve diğer politika belgeleriyle yakın ilişkili belge orta vadeli mali plan (OVMP)'dir. OVMP, orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlendiği bir politika belgesidir. Bu yönüyle başta OVP olmak üzere kalkınma planları ile stratejik planlarla ilgili bir belgedir.

Diğer taraftan kamu idareleri stratejik planları uzun vadeli ancak mikro düzeyde planlama araçlarıdır ve bu yönüyle herhangi bir kamu idaresinin uzun vadeli kaynak/kullanım/dağıtım dengesini gözetirler. Stratejik planlar mikro düzeyde planlama aracı olmaları nedeniyle kalkınma planı, orta vadeli program ve orta vadeli mali planla uyumunun bulunması gerekir.

6. TEMEL POLİTİKA BELGELERİ CİNSİYETE DAYALI BÜTÇELEME İLİŞKİSİ

Bütçe sürecinde temel politika belgeleri olarak görülen kalkınma planları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ile idarelerin stratejik planları CDB sürecinde önemli belgelerdir. Bu politika belgeleri kamu kesiminin kaynak/kullanım/dağıtım dengesini etkileyecek kararlar içerir. Bu nedenle CDB ile başarılmak istenilen konuların bu belgelerde yer almış olması, dikkate alınmış olması CDB'nin başarısı için şarttır. Kalkınma planında ve idarenin stratejik planında yer verilmeyen hiçbir konu ile ilgili kaynak tahsisi yapılması mümkün değildir. Bu nedenle CDB ile ilgili konularda ilerleme sağlayabilmek için öncelikle bu konuların politika belgelerinde yer alması, sonra da yıllık bütçelerde bunlara kaynak tahsis edilmesi gerekir.

Bu nedenle Türkiye'de CDB'nin düzeyini tespit etmek için söz konusu politika belgelerini incelemek gerekir. Aşağıdaki bölümlerde, bu politika belgelerinden Onuncu Kalkınma Planı (OKP), son on yıllık orta vadeli programlar (OVP) ve orta vadeli mali planlar (OVMP) ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı stratejik planları incelenmiştir.

6.1. Onuncu Kalkınma Planının Cinsiyete Dayalı Bütçeleme ile İlişkisi

OKP 7'nci maddesinde; kalkınma planlarındaki politikaların hayata geçmesinde kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ile bunlar için yapılan kaynak dağılımlarının (bütçe) kalkınma planıyla uyumlu olması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca aynı maddede; "...kurumsal düzeyde stratejik planlar ile kalkınma planları arasında gerekli bütünlük ve uyumun sağlanabilmesi amacıyla kapsayıcı bir anlayış benimsenerek tüm kurumlara yön verebilecek, öncelikleri belirlemede yardımcı olabilecek bir politika seti oluşturulmuştur." denilerek, kalkınma planları stratejik plan uyumuna vurgu yapılmaktadır. OKP'nin 12'nci maddesinde; "Onuncu Kalkınma Planının etkin uygulanması amacıyla OVP, yıllık programlar, kurumsal stratejik planlar, bölgesel gelişme ve sektör stratejileri, Kalkınma Planı esas alınarak hazırlanacaktır. Kamu kuruluşları politikalarını, yatırımlarını, kurumsal ve hukuki düzenlemelerini bu çerçevede tespit edeceklerdir." ve 14'üncü maddesinde ise; "Bütçe hazırlık sürecini başlatan OVP, planda yer alan politikalarla uyumlu olarak hazırlanacaktır." denilerek, kalkınma planı ile OVP ve stratejik planların, dolayısıyla kamu bütçesi arasındaki ilişki vurgulanmıştır.

OKP bir takım temel amaçları başarmaya odaklanmıştır. Bunlar OKP'de "Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum", "Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme", "Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre" ve "Kalkınma İçin Uluslararası İş birliği" başlığı altında toplanmıştır. OKP'deki bu temel amaçları başarmak için birtakım konularda geliştirilen politikalar ile CDB ilişkisi gösterilerek, değerlendirmeler yapılacaktır. Bir diğer konu; OKP'nin yukarıda anılan temel amaçlarına ulaşılabilmesi açısından önem taşıyan, temel yapısal sorunlara çözüm olabilecek, dönüşüm sürecine katkıda bulunabilecek, genellikle birden fazla bakanlığın sorumluluk alanına giren, kurumlar arası etkin koordinasyon ve sorumluluk gerektiren kritik reform alanları için "Öncelikli Dönüşüm Programları" tasarlanmış olmasıdır. Söz konusu dönüşüm programlarının CDB ile ilişkisi de ortaya konularak değerlendirilecektir.

OKP'nin nitelikli insan, güçlü toplum temel amacının başarılmasında CDB ile ilgili eğitim politikası olarak; "147. İlk ve orta öğretimde başta engelliler ve kız çocukları olmak üzere tüm çocukların okula erişimi sağlanacak, sınıf tekrarı ve okul terki azaltılacaktır." denilmektedir. Çocuk ve gençlik politikaları olarak; OKP'nin

251'nci maddesinde; "Kadınların karar alma mekanizmalarında daha fazla yer almaları, istihdamının artırılması, eğitim ve beceri düzeylerinin yükseltilmesi sağlanacaktır." ifadeleri, 256'ncı maddesinde; "Kadına yönelik şiddetin ve ayrımcılığın ortadan kaldırılabilmesi amacıyla özellikle erken çocukluktan başlayarak örgün ve yaygın eğitim yoluyla toplumsal bilinç düzeyi yükseltilecektir." ifadeleri ve 257'nci maddesinde; "Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda farkındalık oluşturulacak ve örnek uygulamalar geliştirilecektir." ifadeleri yer almaktadır. İstihdam ve çalışma hayatı ile ilgili politikalarıyla ilgili olarak da OKP'nin 314'üncü maddesinde; "Bölgesel, yerel ve sektörel işgücü dinamikleri dikkate alınarak, başta kadın ve gençler olmak üzere tüm kesimler için nitelikli istihdam imkânları geliştirilmeye devam edilecektir." ifadesi yer almaktadır. Nüfus dinamikleri politikası olarak; "Genç ve dinamik nüfus yapısının korunması ve doğurganlıktaki hızlı düşüşün önüne geçilebilmesi için kadınlara yönelik iş ve aile yaşamını uyumlaştırıcı nitelikte uygulamalar ile çalışanlar için doğuma bağlı izin ve haklar geliştirilecek, kreşler teşvik edilecek, esnek çalışma imkânları sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır.

OKP'nin yenilikçi üretim, istikrarlı yüksek büyüme temel amacı ile CDB ilişkisinde; girişimcilik ve KOBİ'ler politikası kapsamında, OKP'nin 693'üncü maddesinde; "Girişimcilik ve KOBİ desteklerinin sağlanmasında yenilik, verimlilik ve istihdam artışı, büyüme, ortak iş yapma gibi ölçütlerin yanı sıra kadın, genç girişimcilik ve sosyal girişimciliğe de öncelik verilecektir. Uygulamada izleme ve değerlendirme süreçleri iyileştirilecek, etki analizlerinden yararlanılarak desteklerin ekonomiye katkısı ölçülecektir." denilmektedir.

OKP'de anılan dönüşüm programları ile CDB ilişkisi yönünde "işgücü piyasasının etkinleştirilmesi programı" bazında geliştirilen politikalara bakıldığında, hedeflerinden biri işgücü piyasası dışındaki kadınlar olup, bu programla işgücü piyasası daha etkin hale getirilerek, istihdamın artırılması, işsizliğin azaltılması, işgücü verimliliğinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bunun için kadınların işgücüne ve istihdama katılımının artırılması bileşeni altında, kadınlara yönelik istihdam teşviklerinin etkinleştirilmesi, çocuk, hasta ve yaşlı bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve kadın girişimcilere özel bütüncül bir destek programının uygulanması belirlenmiştir. Bu bileşenin başarılmasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı sorumlu kuruluş olarak belirlenmiştir.

6.2. Orta Vadeli Programların Cinsiyete Dayalı Bütçeleme İle İlişkisi

OVP'ler, bilindiği üzere özellikle kamu idarelerine orta vadeli bir projeksiyon çizmek için her yıl gelecek üç yılı içerecek şekilde yayımlanırlar. Son on yılda yayımlanan OVP'lerde CDB'ye dair geliştirilen politikalar aşağıda OVP'nin üç yıl aralığı yerine ilk çıkış yılı anılarak gösterilmiştir. OVP'ler; kadın istihdamı başta olmak üzere, şiddete karşı koruma, eğitimde okullaşma oranının artırılması, kırsal alandaki kadınların desteklenmesi genel itibarıyla kadınlara yönelik eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik konularından ibarettir.

2010 yılı OVP'de; istihdamı artırma konusunun işlendiği bölümde, "İşgücü piyasasında başta gençler, kadınlar ve özürülüler olmak üzere, dezavantajlı kesimlere yönelik destekleyici politikalar sürdürülecektir." ifadesi yer almaktadır. Bu ifade 2011, 2012, 2013, 2016 ve 2017 yıllarında çıkan OVP'lerde de tekrarlanmaktadır. 2016 OVP'sinde yukarıdaki ifadeyi destekler mahiyette "Kadınlar ve engelliler başta olmak üzere, dezavantajlı toplum kesimlerinin işgücüne katılım ve istihdam oranlarını artırmaya yönelik politikaların uygulanmasına devam edilecektir." vurgusu yapılmaktadır. Yukarıdaki ifadeye benzer ifade 2014, 2015 OVP'lerinde, "Etkin ve bütüncül bir istihdam politikası izlenerek; kadın, genç ve engelliler başta olmak üzere, işgücüne katılım ve istihdam oranları artırılmaya devam edilecektir." şeklinde yer almaktadır. 2018 OVP'sinde "Kadınların istihdamını desteklemek için mekân ve zaman kısıtlarını azaltacak esneklikte, başta bilişim teknolojileri olmak üzere teknolojinin daha fazla

kullanımına yönelik bir teşvik mekanizması geliştirilecektir.” ifadesi ve “Başta kadınlar olmak üzere özel politika gerektiren grupların istihdamını kolaylaştırmak üzere mevzuatta yer alan esnek çalışma biçimlerinin hayata geçirilmesi sağlanacaktır.” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca 2018 ve 2019 OVP’lerinde “Kadınların iş hayatına katılımının artırılması amacıyla bakım hizmetleri desteklenecek ve buna yönelik altyapı güçlendirilecektir.” ifadesine yer verilmiştir.

2010 OVP’inde “Aile destek hizmetleri yaygınlaştırılacak, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddete karşı daha yoğun mücadele edilecek, dezavantajlı çocuklara yönelik önleyici, koruyucu ve rehabilite edici hizmetlerin kalitesi artırılabilecektir.” denilmekte ve bu 2011, 2012 ve 2013 yılları OVP’inde tekrarlanmaktadır. 2013 OVP’inde bu ifadelere birtakım ilaveler yapılarak “Aile eğitim programları ve destek hizmetleri yaygınlaştırılacak, kadınlar ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda güçlendirilecek, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddete karşı daha yoğun mücadele edilecek, dezavantajlı konumdaki çocuklara yönelik önleyici, koruyucu ve rehabilite edici hizmetlerin kalitesi artırılabilecektir. Sosyal yardım ve hizmet alanında ailenin ihtiyaçlarına bütünsel olarak yaklaşan bir sistem kurulacaktır.” denilmektedir.

2010 OVP’indeki “Eğitimin tüm kademelerinde okullaşma oranları artırılacak, donanım ve fiziki altyapı geliştirilecek, eğitime erişimde bölgeler ve cinsiyet itibarıyla dengesizlikler azaltılacaktır.” ifadesi 2011 ve 2012 yılları OVP’inde de tekrarlanmaktadır. 2018 OVP’inde eğitimi de içine alacak şekilde genel anlamda ve kadınları da içine alan dezavantajlı gruplara yönelik olarak “Dezavantajlı gruplar için eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal güvenlik gibi temel hizmetlere erişilebilirlik artırılacaktır.” şeklinde politika geliştirilmiştir.

2010 OVP’sinin gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele kısmında “Aile destek hizmetleri yaygınlaştırılacak, kadınlara ve çocuklara yönelik şiddete karşı daha yoğun mücadele edilecek, dezavantajlı çocuklara yönelik önleyici, koruyucu ve rehabilite edici hizmetlerin kalitesi artırılabilecektir.” ifadesi kullanılmaktadır. 2011 OVP’inde gelir dağılımının iyileştirilmesi kısmında 5982 sayılı yasa ile Anayasa’da kadınlar, çocuklar ve özürllülerle ilgili yapılan değişikliklerle ilgili kanun değişikliği yapılacağı, kırsal kalkınmanın sağlanması kısmında ise “kırsal alanda kadınların durumunun iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi için önlemler alınacağı” belirtilmektedir. Dikkat edileceği üzere 2011 OVP’inde 2010 yılı OVP’sine göre ilave politika-kaynak dengesine yönelik ifadeler görülmektedir.

6.3. Orta Vadeli Mali Planların Cinsiyete Dayalı Bütçeleme ile İlişkisi

Son on yılın orta vadeli mali planlarının (OVMP) incelenmesi sonucunda; OVMP’lerin çıkarılma amacı, genel itibarıyla merkezi yönetim bütçesinin gelecek üç yıla ilişkin gelir ve giderleri ile hedef açık ve borçlanmanın tahmin edilmesi ve bu kamu idarelerinin ödenek tavanlarının belirlenmesi olduğundan, konumuzla ilgili herhangi bir politikaya rastlanmamıştır. Bununla birlikte 2013 OVMP’de orta vadeli programdaki ifadelerle benzer bir şekilde “İşgücü piyasasında başta kadınlar olmak üzere gençler ile dezavantajlı grupların istihdamının artırılması, işletmelerin ilave istihdam oluşturması ve kayıt dışının engellenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmaya devam edilecektir.” denilmekte ve bu ifadeler 2015, 2016, 2017 OVMP’inde de yer almaktadır. 2014 OVMP’inde ise “İşgücü piyasasında başta kadınlar olmak üzere gençler ile dezavantajlı grupların istihdamının artırılması, işletmelerin ilave istihdam oluşturması ve kayıt dışının engellenmesi için gerekli vergisel düzenlemelerin tespit edilmesi ve gerekli kanuni düzenlemelerin yazımı çalışmalarına devam edilecektir.” denilmektedir.

6.4. Stratejik Planların Cinsiyete Dayalı Bütçeleme ile İlişkisi

Daha önceki kısımlarda CDB ile ilişkileri anlamında 10 uncu kalkınma planını ve son on yıllık OVP ve OVMP’ler incelenmiştir. Bu politika belgesiyle zamanlama ve içerik bakımından uyum sağlamak açısından Aile

Sosyal Politikalar Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2014-2018 Stratejik Planı, Milli Eğitim Bakanlığının 2015-2019 Stratejik Planı ve Sağlık Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planı incelenecektir².

Aile Sosyal Politikalar Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planında CDB ile ilgili amaç ve hedefler incelendiğinde (Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2012); stratejik planın 1, 2, 4'ncü amaçlarının CDB'yle yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Bunlar;

- Amaç-1: Ülkenin ihtiyaçlarına yönelik sosyal politikaları geliştirmek ve model oluşturmak,
- Hedef-2: Toplumsal şiddeti azaltmak,
- Hedef-3: Toplumsal istismarı azaltmak ve
- Hedef-6: Toplumda sosyal ve ekonomik eşitsizliği gidermek,
- Amaç-2: Birey ve aileyi güçlendirmek, toplumu bilinçlendirmek,
- Hedef-2: Kadın, çocuk, engelli, yaşlı, şehit yakını ve gazilerin haklarının korunmasına, fırsat ve imkanlardan eşit şekilde yararlanmasına ilişkin toplumsal bilinci yükseltmek,
- Amaç-4: Bakım, koruma ve rehabilitasyon hizmetlerini "hizmet alan odaklı" geliştirmek ve kalitesini yükseltmek,
- Hedef-5: Koruma altındaki kadınların gelişimlerini sağlamak,
- Hedef-6: Kuruluş ve yeni uygulama modellerinin uygulanmasını artırmak, şeklindedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2014-2018 Stratejik Planında CDB ile ilgili amaç ve hedefler incelendiğinde (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 2013); stratejik planın 1, 4 ve 6'ncü amaçlarının CDB'yle ilişkili olduğu görülmektedir. Bunlar;

- Amaç-1: Çalışma hayatındaki koşulları iyileştirmek,
- Hedef-2: İşgücü piyasasında toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetilen düzenlemelerin geliştirilmesi,
- Amaç-4: İstihdama yönelik politikaları etkinleştirmek,
- Hedef-1: Özel politika gerektiren grupların istihdama katılımı ve ayrımcılığın önlenmesi konusunda toplumsal farkındalığın artırılması,
- Amaç-6: Avrupa Birliğinin insan kaynakları politikalarının ülkemizde daha etkin kullanılmasını sağlamak ve kazanılan deneyim ve perspektifi ulusal ve uluslararası düzeyde geliştirmek ve paylaşmak,
- Hedef-1: İnsan kaynaklarının geliştirilmesi bileşeni kapsamında Avrupa Birliği tarafından ülkemize tahsis edilen fonların etkin bir şekilde kullanımının sağlanması,
- Hedef-3: Sosyal politika ve istihdam faslındaki müzakerelere yönelik gerekli çalışmaların yapılması ve Avrupa istihdam ve sosyal içerme stratejilerine uyum çalışmaları kapsamında bu alanlara ilişkin uygulamalar yürütülmesi, şeklindedir.

² Bu noktada, CDB ilişkisi yönünden yapılan incelemede neden geleceğe yönelik politika belgeleri yerine geçmiş yıllarla ilgili politika belgelerinin incelendiği sorusu yöneltilebilir. 2018 yılında yapılan seçimlerle birlikte Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bu nedenle 2019-2023 yıllarını kapsayan 11 inci Kalkınma Planının yürürlüğe girmesindeki gecikme ve yine bu sistemle birlikte bakanlıkların birleştirilmesi nedeniyle Aile ve Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının 2018-2022 Stratejik Planının yenilenmesi gerekmiştir. Bir diğer sebepten, geleceğe yönelik politika belgeleri üzerinde çalışıldığında, bu belgelerdeki politikaların OVP'lere yansımaları (OVP'ler gelecek yıllarda yayınlanacağı için) görülememektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planında CDB ile ilgili amaç ve hedefler incelendiğinde (milli Eğitim Bakanlığı, 2015); sadece birinci amaç altındaki birinci hedefin doğrudan CDB'ye yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar;

- Amaç-1: Bütün bireylerin eğitim ve öğretime adil şartlar altında erişmesini sağlamak,
- Hedef-1: Plan dönemi sonuna kadar dezavantajlı gruplar başta olmak üzere, eğitim ve öğretimin her tür ve kademesinde katılım ve tamamlama oranlarını artırmak, şeklinde düzenlenmiştir.
- Sağlık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planında CDB ile ilgili amaç ve hedefler incelendiğinde (Sağlık Bakanlığı, 2012); stratejik planın 1, 2 ve 3'üncü amaçlarının CDB'yle ilişkili olduğu görülmektedir. Bunlar;

- Amaç-1: Sağlığa yönelik risklerden birey ve toplumu korumak ve sağlıklı hayat tarzını teşvik etmek,
- Hedef-4: Üreme sağlığı konusundaki farkındalığı artırmak ve sağlıklı davranışları teşvik etmek,
- Amaç-2: Birey ve topluma erişilebilir, uygun, etkili ve etkin sağlık hizmetleri sunmak
- Hedef-2: Anne, çocuk ve ergen sağlığını korumak ve geliştirmek,
- Amaç-3: İnsan merkezli ve bütüncül yaklaşımla bireylerin sağlık ihtiyaçlarına ve beklentilerine cevap vermek,
- Hedef-2: Bedensel, zihinsel, sosyal ya da ekonomik şartları sebebiyle özel ihtiyacı olan kişilerin uygun sağlık hizmetlerine daha kolay erişimini sağlayarak ihtiyaçlarına daha iyi yanıt vermek,
- Strateji-4: Toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında sağlık hizmetlerini iyileştirmek, şeklindedir.

6.5. Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planının (2018-2023) Cinsiyete Dayalı Bütçeleme ile İlişkisi

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanan Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023) kadınların eğitim ve sağlık başta olmak üzere seçili beş alanda durumlarının geliştirilmesini hedefleyen, adeta bir kadın konulu stratejik planıdır. Söz konusu eylem planında kadınların güçlenmesi, “kadınların kendi hayatları üzerinde güç ve kontrol sahibi olmalarını ve stratejik seçimler yapma yeteneklerini kazanmaları sürecidir.” şeklinde tanımlanmaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.17). Aynı planda kadınların güçlenmesinin unsurları, “kadınların kendi değerinin farkında olması; seçeneklere sahip olma ve bunlar arasında tercih yapma hakkı; fırsatlara ve kaynaklara erişim hakkı, ev içinde ve dışında kendi hayatlarını kontrol etme gücüne sahip olma hakkı; ulusal ve uluslararası düzeyde daha adil bir toplumsal ve ekonomik düzen oluşturmak için toplumsal değişimin yönünü etkileme becerileri” olarak belirlenmiştir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.17). Eylem planında eğitim, sağlık, ekonomi, karar alma mekanizmalarına katılım ve medya olmak üzere beş alanda 2023 yılına kadar gelişmeler sağlanması için her alanla ilgili birtakım amaçlar, hedefler ve stratejiler belirlenmiştir. Bu alanlarda sağlanacak gelişmeler, kadının belirtilen unsurlara sahip olma becerisini geliştirerek, kadını güçlendirecektir.

Eylem planında; eğitim alanıyla ilgili temel amaç, “Kız çocukları ile kadınların eğitimin tüm kademelerine tam erişimlerini ve etkin katılımlarını sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu amaç altında yedi hedef belirlenmiştir. Bunlar kısaca, kadınlarda okuryazar oranını %100 yapmak, zorunlu öğretimde kızların okullaşma oranını %100 yapmak, eğitimde fırsat eşitliğinin izlenirliğini sağlamak ve bilgi birikimi geliştirmek, hayat boyu öğrenme programlarını yaygınlaştırmak, eğitim süreçlerinde paydaşların kadın erkek eşitliğine duyarlılığını

artırmak, eğitim süreçlerinde özel politika gerektiren kadınlara yönelik farkındalığı artırmaktır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.117-118).

Aynı planda; sağlık alanıyla ilgili temel amaç, “Kadınlara sunulan sağlık hizmetlerini iyileştirip, kadınların sağlık bilincini artırarak sağlıklı yaşam sürmelerini sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu amaç altında üç hedef belirlenmiştir: Kadın sağlığına yönelik bilimsel çalışma ve ölçümleri artırmak, kadın sağlığına yönelik koruyucu ve tedavi edici sistemleri güçlendirmek ve kadınlarda sağlık okuryazarlığının düzeyini yükseltmektir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.149-150).

Ekonomi alanında temel amaç; “Kadınların çalışma hayatının her alanına tam ve etkin katılımını sağlayarak değişen işgücü piyasası dinamikleri doğrultusunda ekonomik hayatta söz sahibi olmasını temin etmek” olarak belirlenmiştir. Bu amaç altında altı hedef tespit edilmiştir. Bunlar: Ulusal İstihdam Stratejileri (2014-2023)’deki sektör stratejileri dikkate alınarak, kadınların bu sektörlerde istihdamını artırmak, 2023 yılına kadar bilgi iletişim sektöründe 200 bin kadın yetiştirmek, kadınların kayıt dışı istihdamıyla ilgili mücadele konusunda çalışmalar yapmak, kadınların çalışma hayatına tam ve etkin katılımı konusunda özel sektörün rolünü güçlendirmek, kaliteli ve ulaşılabilir çocuk, engelli ve yaşlı bakım hizmetlerini yaygınlaştırmak, girişimcilik desteklenerek, kadın girişimci sayısını artırmaktır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.169-170).

Karar alma mekanizmalarına katılımı alanındaki temel amaç; “Karar alma mekanizmalarında yerel ve ulusal düzeyde kadınların temsilini artırmak ve karar süreçlerine etkin katılımlarını sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu amaç altında dört hedef tespit edilmiştir. Bunlar: karar alma mekanizmalarında kadın temsilini artırmak, karar alma mekanizmalarında yer alan kadınların karar süreçlerindeki etkinliğini artırmak, özel politika gerektiren kadın gruplarının karar alma mekanizmalarında yer almalarına ilişkin politikalar geliştirmektir (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.209-210).

Medya alanındaki temel amaç; “Medyada kadın temsilinin iyileştirilmesini ve güçlendirilmesini, ayrıca kadınların medyayı verimli eleştirel kullanımlarını sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu amaç altında iki hedef tespit edilmiştir. Bunlar: Medya içerik üretici, düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların kadın temsilinin iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi konusunda duyarlı olmasını sağlamak ve kadınların farkındalıkları artırılarak, yeni iletişim mecralarını ve medyayı verimli-eleştirel kullanmalarını sağlamaktır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2018, s.227-228).

Kadının Güçlendirilmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planıyla üretilen politikaların hayata geçmesiyle Türk kadını hak ettiği yere bir adım daha yaklaşmış olacaktır. Bununla birlikte eylem planında belirlenmiş politikaların hayata geçebilmesi için bu politikaların, kamu bütçelerinin hazırlanması sırasında dikkate alınması zorunluğu bulunan kalkınma planı, Cumhurbaşkanı yıllık programı, kurumların stratejik planlarında yer alması gerekir. Aksi halde bu strateji belgesi ve eylem planı bir niyetten öteye geçmez. O halde yapılması gereken şey; öncelikle, eylem planındaki politikaların, yapım süreci devam eden onbirinci kalkınma planında yer almasını sağlamak gerektiğidir. Şunu da kaydetmek gerekir ki, söz konusu strateji belgesi ve eylem planında oluşturulan politikaların, bir bakanlık tarafından hazırlanmış olması ve Cumhurbaşkanı tarafından tanıtımı yapılmak suretiyle desteklenmiş olması, onbirinci kalkınma planında yer alacağına güçlü işaretlerdir (Cumhurbaşkanlığı, 2018).

7. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu bütçesinin hazırlanması ve onaylanması süreçlerinde dikkate alınma gerekliliği bulunan kalkınma planı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve idare stratejik planlarının CDB açısından önemi büyüktür. Bu

önem, CDB ile ilgili bir konu için bütçede ödenek ayrılabilmesi için, onun belirtilen politika belgelerinde yer almış olma gerekliliğinden doğmaktadır.

Buradan yola çıkarak OKP, son on yıllık OVP ve OVMP ile seçili bakanlıkların yakın geçmişte uygulanmış stratejik planları CDB açısından incelenmiştir. İncelemenin amacı, bu politika belgelerinde CDB ile ilgili üretilen politikaları teşhis etmek ve belgelerin birbiriyle uyumunu görmektir. Bir diğer inceleme, Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planındaki (2018-2023) CDB perspektifi üzerinden yapılmıştır. Bu incelemenin amacı ise, CDB ile ilgili gelecekte uygulanması muhtemel politikaları teşhis etmektir.

Bu incelemeler sonucu, konuyla ilgili değerlendirmeler şu başlıklarda toplanabilir:

- OKP'nin temel dört amacından ikisinde ve dönüşüm programlarında CDB ile ilgili politikalar geliştirildiği,
- OKP'de geliştirilen politikalardan kadınlarla, dolayısıyla CDB'yi ilgilendirmesi bakımından; ikisinin doğrudan eğitim, birinin doğrudan CDB, birinin doğrudan istihdam ve birinin de eğitim, istihdam ve beceri düzeyinin artırılmasını birlikte ele alan genel mahiyette olduğu,
- OKP'de dönüşüm programı anlamında oluşturulan politikanın kadınların istihdama kazandırılmasıyla ilgili olduğu,
- OVP'lerde değinilen kadınlarla ilgili istihdam politika beklentilerinin OKP ile uyumlu olduğu,
- OVP'lerde değinilen kadına şiddetin önlenmesi politika beklentilerinin OKP ile uyumlu olduğu,
- OVP'lerde değinilen kadınların eğitim politika beklentilerinin OKP ile uyumlu olduğu,
- OVMP'nin konumuzla ilgili politika üretmekten ziyade, Devletin mali konularla ilgili durumunu ortaya koyup, bununla ilgili önlemleri bulmaya odaklanan bir belge olması nedeniyle CDB ile ilgili diğer politika belgelerinde üretilen politikaların gelişigüzel sunulmasının ötesine geçemediği,
- Stratejik planlarla ortaya konulan amaç ve hedefler bakımından; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının belirledikleri amaç ve hedeflerin CDB açısından umut verici, Çalışma Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığının belirlediği amaç ve hedeflerin ise sayıca ve içerik yönünden yetersiz olduğu,
- Kadının güçlendirilmesiyle ilgili Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığınca hazırlanan ve 2018-2023 yıllarını kapsayan strateji belgesi ve eylem planının CDB açısından geleceğe ilişkin umut verici politikalar üretmiş olduğu, ancak bu planda yer alan politikaların bütçe ile hayata geçirilebilmesini teminen onbirinci kalkınma planında da yer almaları gerektiği, düşünülmektedir.

Sonuç olarak;

Türkiye'de CDB'nin politik dayanağını teşkil eden kalkınma planı, OVP, OVMP ve idare stratejik planlarında birtakım politikaların geliştirilmiş ve dolayısıyla uygulanmış olması, kadın haklarının eşitlenmesiyle ilgili politikaların yeterli olduğunu göstermemektedir. Yeterli olmadığı siyaset yapıcılar tarafından da kabul edilmiş olacak ki, ileriye dönük hazırlanan 2023 strateji belgesi ve eylem planında CDB ile ilgili yeni ya da benzer politikalar daha güçlü bir şekilde vurgulanma gereği duyulmuştur.

KAYNAKÇA

- Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2012). 2013-2017 Stratejik Planı. Erişim: 21.12.2018, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/RwXEu+publication.pdf>.
- Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023).(2018). Erişim:22.12.2018, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/RySPo+KADININ_GUCLENMESI_STRATEJI_BELGESI_VE_EYLEM_PLANI_2018-2023_.pdf.
- Bellamy, K. (2002). Gender Budgeting (A Background Paper For The Council Of Europe's Informal Network Of Experts On Gender Budgeting), Council Of Europe. (Erişim:29.11.2018). <https://wbg.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Gender-Budgets-Council-of-Europe-Bellamy-2003.pdf>.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (2013). 2014-2018 Stratejik Planı. Erişim: 21.12.2018, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/zKeJM+Calisma_Ba_stratejik_plan.pdf.
- Ergen, Z. ve Durak, B. (2017). Bütçeleme Anlayışında Yeni Bir Yaklaşım: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme. Çukurova Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimleri Dergisi. 9(2), ss.107-226. Erişim:25.11.2018, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/437988>.
- European Institute for Gender Equality. Erişim:29.11.2018. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/gender-budgeting>.
- Kalkınma Bakanlığı.(2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Erişim: 23.11.2018, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/view/15089/Onuncu_Kalk%C4%B1nma_Plan%C4%B1.pdf.
- Kalkınma Bakanlığı. (2010-2019). (2010-2019 Yılları Arasında Çıkarılan) Orta Vadeli Programlar. Erişim: 25.11.2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>.
- Külekcı, C. ve Canbay, T. (Mayıs 2012). Kadına Haklarının Kazandırılmasıyla Birlikte Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme. Electronic Journal of Vocational Colleges. ss. 32-48. Erişim: 23.11.2018, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/62615>.
- Kurular, G.Y.Ş. (2018). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Politikalarının Feminist Kökenleri. Fe Dergi 10. Bahar 2018. ss. 94-108. Erişim: 10.12.2018, http://cins.ankara.edu.tr/19_8.pdf.
- Maliye Bakanlığı. (2010-2019). (2010-2019 Yılları Arasında Çıkarılan) Orta Vadeli Mali Planlar. Erişim: 25.11.2018, <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>.
- Milli Eğitim Bakanlığı. (2015) 2015-2019 Stratejik Planı. Erişim:22.12.2018, http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2015_09/10052958_10.09.2015sp17.15imzasz.pdf.
- Nobel Fizik Ödülü 55 yıl sonra ilk kez bir bilim kadınına verildi. (5 Ekim 2018) Habertürk Gazetesi. Erişim: 06.12.2018, <https://www.haberturk.com/nobel-fizik-odulu-55-yil-sonra-ilk-kez-bir-bilim-kadinina-verildi-2164963>.
- Orkunoglu Şahin, I.Ş. ve Yılmaz Furtuna, E. (2017) Feminist İktisat Teorisi Bağlamında Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme. TBB Dergisi 2017 (özel sayı). ss. 441-472. Erişim:06.12.2018, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2017-2017-1731>.
- Sağlık Bakanlığı.(2012). 2013-2017 Stratejik Planı. Erişim: 22.12.2018, <http://dosyasb.saglik.gov.tr/Eklenti/9843,saglik-bakaligi-stratejik-plan--2013-2017pdf.pdf>.

- Savaşan, F. (2013). Piyasa Başarısızlığından Devletin Başarısızlığına Kamu Ekonomisi. İstanbul: Dora Yayınları.
- Stotsky, J.G.(2016). IMF Working Paper, Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. Erişim 28.11.2018, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>. UNDP. (2005). Basic concepts of gender-responsive budgeting(GRB). Erişim:26.11.2018. <https://www.ndi.org/sites/default/files/Gender%20Responsive%20Budgeting%20Trainers%20Manual.pdf>
- TBMM,(2014) Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu. Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları No: 14. Erişim:06.12.2018, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/kefek_but_rpr.pdf.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı,(2018), Cumhurbaşkanının Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planının Tanıtım Toplantısında Yaptıkları Konuşma. Erişim:22.12.2018, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/91787/kadinin-guclenmesi-strateji-belgesi-ve-eylem-planinin-tanitim-programinda-yaptiklari-konusma>.
- The ILO Bureau for Gender Equality,(2006) Overview of Gender-responsive Budget Initiatives. Erişim: 12.12.2018, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111403.pdf.
- Tüğen, K. ve Özen, A. (2008). Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Anlayışı, Maliye Dergisi. Kış 2008. ss.1-11. Erişim: 11.12.2018, https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/154/1.Kamiltuden.Ahmetozen.pdf.