



Avrupa Birliği tarafından
finanse edilmektedir.

Kamu Harcamaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması



GÜLAY GÜNLÜK-ŞENESEN
REYHAN KARABABA

2025

Türkiye’de Katılımcı Demokrasinin Güçlendirilmesi:

Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin İzlenmesi Projesi Faz III

Kamu Harcamaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması

Gülay Günlük Şenesen

Reyhan Karababa

Temmuz 2025

CEİD YAYINLARI

Kamu Harcamaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması

ISBN: 978-625-7666-50-3

Kaynak gösterilmek kaydıyla yararlanılabilir.



Tel: 0 312 440 04 84

www.ceid.org.tr

www.ceidizler.ceid.org.tr

Süpervizör: Burça Kızılırmak

Editör: Handan Çağlayan

Kapak/İç Tasarım: Hasan Kürşat Akcan

Bu yayın Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir. İçeriği yalnızca Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği sorumluluğundadır ve her zaman Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmaz.

Teşekkür

Katkıları için Ö. Akduran Erol, E. Bayraktar, H. Çağlayan, G. Güngör Göksu, M. Kahveci, B. Kızılırmak, A. Yakar Önal ve Y. Yücel ile CEİD Ortak Anlayış Toplantısında (11.12.2024) bu raporu değerlendirme masasının katılımcılarına teşekkürlerimizle.

İçindekiler

Teşekkür	4
Tablolar Listesi.....	7
Şekiller Listesi.....	8
Kutular Listesi	8
Kısaltmalar.....	9
Giriş	10
I. Normların ve Standartların Belirlenmesi.....	15
A. Tematik Alanla İlgili İnsan Hakları Belgelerinin Listelenmesi	15
B. Normların Belirlenmesi	16
Kamu Harcamaları Normları	17
Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi Normları	18
C. Standartların, Ölçütlerin ve İyi Örneklerin Belirlenmesi	19
Standartlar: Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması ile İlgili Standartlar	19
Ölçütler ve İyi Örnekler	20
Uluslararası Kurumların Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler	20
Ülkelerin Bütçede Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler	29
II. Türkiye Bağlamının Mevcut Durum Analizi: Normatif Politik Yapı.....	36
A. Yerel Mevzuatın Haritalaması: Mevzuatın İlgili İnsan Hakları Belgeleriyle Uyumunun Tespiti (Yapısal İzleme).....	36
Toplumsal Cinsiyet Eşitliği	46
Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama.....	47
İnsan Onuruna Saygı	47
Katılımcılık.....	47
Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi ve Kaynakların Azamisinin Kullanılması	48
Etkililik ve Etkinlik.....	50
Hesap Verebilirlik.....	51
Kullanıcı Analizi	52
B. Türkiye’de Bütçe Süreci.....	53
Merkezi Yönetimin Hazırlıkları	54
Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerinin Sunulması ve Görüşmeler:	54
Bütçe Kanun Teklifinin TBMM’ye Sunumu ve Kabul Edilmesi:	54
Politika, Bütçe, Kurum ilişkilenmesi: Program Bütçe Uygulaması	55

C. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Cinsiyet Eşitliği Açısından İzlenmesinde Kullanılabilecek Yaklaşımlar	56
Bütçe Programları: Genel	57
Bütçe Programları Arasında Kadın ya da Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Odaklı Olanlar... 57	
Kamu Kurumlarının Cinsiyet Eşitliği Perspektifiyle Değerlendirilmesi	57
D. Sivil Toplum Örgütlerinin ve Diğer Kamusal Aktörlerin Kapasitelerinin Haritalaması (Yapısal İzleme).....	63
III. Kamu Harcamaları (Bütçe) Gösterge ve Veri Kaynakları	66
A. Merkezi Yönetim Harcamaları Açısından Göstergeler.....	66
B. Veri Kaynakları.....	71
C. Türkiye’de Gösterge Uygulama Örnekleri: Kamu Harcamaları, Haklar ve Toplumsal Cinsiyet	71
IV. Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Haritalaması	79
A. Adalet Bakanlığı	79
B. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	83
C. Millî Eğitim Bakanlığı	87
V. Son Dakika Gelişmeleri: Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (KEEDB).....	90
VI. Kamu Harcamalarını Yerelde İzlemek İçin Yol Haritası	102
VII. Kavramlar ve Teknik Terimler.....	115
VIII. Kaynaklar	118
EK 1. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) ve Proje İlleri..	125

Tablolar Listesi

Tablo 1. TCDKMY-1.1 Harcamalarla İlgili Politika Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi	26
Tablo 2. TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi Göstergesi	26
Tablo 3. TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi Göstergesi	27
Tablo 4. TCDKMY-6.1: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme Göstergesi	28
Tablo 5. TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama Göstergesi	28
Tablo 6. Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Harcamalarını Cinsiyet Eşitliği Açısından İzleme Soruları, Göstergeler ve Türkiye İçin Altyapı Çerçevesi	33
Tablo 7. On İkinci Kalkınma Planı’nda Cinsiyet Eşitliğine İlişkin Tedbirler	38
Tablo 8. Orta Vadeli Program’da Cinsiyet Eşitliği ile İlgili Politika ve Tedbirler	42
Tablo 9. Orta Vadeli Program’da Öncelikli Reform Alanlarına Yönelik Düzenlemeler	42
Tablo 10. Türkiye’deki İlgili Mevzuatın Normlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi	45
Tablo 11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İnsan Kaynakları Dökümü	58
Tablo 12. Adalet Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı’nda Şiddet Mağduru Kadınların Adalet Erişimi: Hedef, Çıktı ve Sonuçlar	60
Tablo 13. ASHB Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma Programı: Kapsam ve Harcamalar	62
Tablo 14. STK’ların 2015 Sonrasında Kamu Harcamaları ve Cinsiyet Eşitliği Belgeleri	64
Tablo 15. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarında (SKA) Kamu Harcamaları: Seçilmiş Göstergeler	68
Tablo 16. Kamu Harcaması Değerlerine Dayanan Göstergeler	69
Tablo 17. Fonksiyonel Sınıflandırmanın İkinci Düzeyi Açısından Gerçekleşen Harcamaların Başlangıç Ödeneklerine Oranları (yüzde) (Güngör Göksu, 2019; Tablo 3’den son yıllar) ..	73
Tablo 18. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Haklarla İlişkili Programlar ve Bütçe içindeki Payları (2023)	74
Tablo 19. Adalet Bakanlığı Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe, 2024 ..	82
Tablo 20. ASHB Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe 2024	84
Tablo 21. Milli Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı ve Bütçe, 2024	87
Tablo 22. Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı ve Bütçe	89
Tablo 23. Uluslararası Standartları Yapısal İzleme Örneği: Türkiye	92
Tablo 24. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Ekonomik Sınıflandırma, 2023, milyon TL	103
Tablo 25. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Fonksiyonel Sınıflandırma, 2023, milyon TL	104
Tablo 26. İl Nüfuslarına Göre Kişi Başı Fonksiyonel Kamu Harcamaları, 2023, milyon TL ..	106
Tablo 27. Cinsiyete Duyarlı Anahtar Göstergeler ile Merkezden Yerele Kaynak Tahsisi ...	107
Tablo 28. Üç Proje İli için başlangıç izleme soruları örneği ve bulgular (2019-2022)	114

Şekiller Listesi

Şekil 1. Türkiye’de Bütçe Takvimi	53
Şekil 2. Türkiye’de Bütçe Hiyerarşisi.....	79

Kutular Listesi

Kutu 1. Ana Hedef (2 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD).....	22
Kutu 2. Önemli Hedef (1 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD).....	23
Kutu 3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetiminin adımları (PEFA):	24
Kutu 4. Her kod için Standart tanımlar (PEFA)	25
Kutu 5. TCDB: Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in demeci, 26 Ekim 2011.....	91
Kutu 6. KEEDB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlarının Demeçleri, 2021 ve 2024	92

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği (European Union)
AAEG	Addis Ababa Eylem Gündemi (Addis Ababa Action Agenda)
ADB	Asian Development Bank
AK	Avrupa Konseyi (Council of Europe) (COE)
ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler (United Nations) (UN)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi)
CEİD	Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği
DTCDB	Dirlik Temelli Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme
ESKHUS	Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
GEM	Gender Equality Marker (Cinsiyet Eşitliği İşaretleyicisi)
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	The International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İH	İnsan Hakları
İHEB	İnsan Hakları Beyannamesi
KWDI	Korean Women’s Development Institute (Kore Kadınların Kalkınması Enstitüsü)
MSHUS	Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Civil and Political Rights)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OVP	Orta Vadeli Program
PDEP	Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu (Beijing Declaration and Action Plan)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı)
SBB	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SEGE	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları
SKA	BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (Amaç) (UN Sustainable Development Goal(s)) (SDG)
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDB	Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme
TCDKMY	Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (Gender Responsive Public Finance Management -GRPFM)
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UN	United Nations (Birleşmiş Milletler)
WB	World Bank (Dünya Bankası)

Giriş

(Dünyada) Kadınların güçlenmesi için yılda ek 360 milyar dolara ihtiyaç var.¹

Bu rapor Türkiye’de Katılımcı Demokrasinin Geliştirilmesi: Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin İzlenmesi Projesi (Faz III) kapsamında belirlenen Kamu Harcamaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği tematik alanında haritalama çalışmasıdır. Raporun amacı kamu politika uygulamasında kullanılan kamusal kaynakların toplumsal cinsiyet eşitliği temelinde izlenebilmesi için gerekli çerçeveyi sunmaktır. Raporda genelde insan hakları, özelde ise cinsiyete duyarlı bütçeleme konularındaki bilgi ve deneyim birikiminin ışığında, bütüncül bir çerçeve içinde, özellikle merkezi yönetimin harcamalarını izleme örnekleri yer almaktadır.

Kamu politikasının başat amacı toplumsal refahın artırılması, büyümenin nimetlerinden toplum katmanlarının adil pay almasıdır. Bütçe, arka plandaki makroekonomik politika doğrultusundaki kamu politikasını, dolayısıyla merkezi ve yerel yönetimlerin önceliklerinin daha doğrusu tercihlerinin iktisadi, siyasi ve sosyal boyutlarını yansıtır; kamunun bu boyutlara ilişkin taahhütleri, kaynak tahsisi ile somutlaşır. Ulusal kamu bütçesi kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin belgesidir. Kamu gelirlerinin ana kaynakları yerleşiklerin ödediği vergi, harç, katkı payları ile kamu arazisi kirası ya da satışı gibi toplumun müşterek varlıklarından elde edilen gelirlerdir.² Bu gelirler kamu kurumları tarafından eğitim, sağlık, adalet, güvenlik, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin sunumunun gerekleri için harcanır.

Kamu gelirlerinin ve harcamalarının alt kalemlerinin incelenmesi, ilgili politikaların mevcut eşitsizlikleri pekiştirdiği mi yoksa iyileştirdiği mi sorularına yanıtlar ile olası müdahale alanlarının belirlenmesine olanak sağlar. Vergileme yapısının toplumsal katmanlara yansıma biçimlerinin önemi yadsınmamakla birlikte bu raporda kamu harcamaları toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden ele alınmaktadır.

Demokrasilerdeki temel haklardan *bütçe hakkı*, Türkiye’de bütçe hazırlığı belgelerinde “Devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları” olarak tanımlanmaktadır.³ Bütçe hukuku açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) yetkili olmakla birlikte geniş anlamıyla demokrasi açısından bütçe hakkı toplumsaldır. Bu bağlamda kamu otoritesinin insan haklarına saygı gösterme ile insan haklarını teşvik etme, koruma ve hayata geçirme yükümlülüklerinin mali boyutlarının olduğu; bu yükümlülüklerin mali kaynak planlamasında gözetilmesini gerektirdiği açıktır. Nitekim bu gereklilik uluslararası toplumun onayladığı Kadınlara Yönelik

¹ <https://turkiye.un.org/tr/245419-yeni-un-women-raporuna-g%C3%B6re-kad%C4%B1nlar%C4%B1n-g%C3%BC%C3%A7lenmesi-i%C3%A7in-y%C4%B1lda-ek-360-milyar-dolara- ihtiya%C3%A7>; UNWomen (2023)

² Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ulusal kaynakların yanı sıra uluslararası finansman olanakları (kredi, yardım, borç vb.) da kullanılmaktadır. Bu raporda kamu otoritesinin şeffaflık ve hesap verebilirlik yükümlülükleri, dolayısıyla katılımcılık ortamının sağlanması öncelendiğinden uluslararası boyutu ele almayacağız.

³ Bknz. 2024-2026 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, s.5.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/2024-2026_Rehber_Bolum1-2.pdf.

Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi⁴ (CEDAW) (1981), Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı⁵ (PDEP) (1995), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) gibi bu raporun odaklandığı konuya temel dayanak olan belgelerde belirtilmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi de insan haklarının hayata geçirilmesinde izleme göstergelerinin ve bütçenin işlevlerini somutlayan raporlar yayınlamıştır (UN, 2012; 2017). Bu belgelerde hükümetlerin insan haklarını yaşama geçirme yükümlülüklerini bütçeye yansıtması, bu doğrultuda da katılım, şeffaflık, nesnellik ve hesap verebilirlik koşullarını yerine getirmeleri öngörülür.

İnsan hakları göstergelerinin kullanılabilmesi kuşkusuz uluslararası anlaşmalar doğrultusundaki ulusal yasal yükümlülüklerin üstlenilmesi ile mümkündür. Bu başlangıç aşaması yapısal gösterge aşamasıdır. Uygulamanın izlenmesi için gerekli süreç göstergeleri arasında ilgili hak iyileştirme programının hedef kitlesi ve bu programa ayrılan kamu kaynağı bulunmaktadır. Uygulamanın hedef kitlenin durumundaki değişime etkileri de sonuç göstergeleri ile izlenir. Ara aşamalar dâhil bu işleyişin veriminin kamu kurumları tarafından güvenilir veri üretilmesine bağlı olduğu açıktır. Kamu otoritesi farklı uzmanlık ve görev tanımlarıyla alt kurumlardan oluşur. Dolayısıyla burada çok genel çerçeve ile belirtilen tüm aşamalar ilgili kamu birimlerine mali kaynak yani bütçe kalemi tahsis gerektirir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’de⁶ (ESKHUS) (1976) belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” gereği, insan haklarına duyarlı bütçeleme yaklaşımının hareket noktasıdır. UN (2017: 18)’de vurgulandığı gibi Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’nin⁷ (MSHUS) uygulanması için de kaynak tahsis edilmelidir. İktisadi konjonktürdeki dalgalanmaların yaratabileceği hak ihlallerine karşı da kaynak tedbirleri alınmalıdır. Özetle insan haklarının hem geniş kapsamı ile hem de bileşenlerinin kesişimleri ile hayata geçmesi için kamu otoritesi gerek kaynak yaratma ve gerekse kullanmada ilgili standartları gözetmelidir. Bu süreçte kamu maliyesi kurumlarının başat rolünün olduğu açıktır. Ancak kesişimsellik tüm kamu birimleri arasında bu doğrultuda eşgüdümü gerektirir. UN (2017: 31-32)’de İnsan haklarına duyarlı bütçeleme yaklaşımının Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) konusundaki birikimden de beslendiği belirtilmekte; ancak toplumsal cinsiyet eşitliği odağının haklar ile ilişkilendirilmesi uyarısı yapılmaktadır.⁸ Burada değindiğimiz raporlar yol gösterici niteliktedir; insan hakları ile kamu harcamalarının eşleştirilerek irdelendiği uygulama örnekleri henüz yaygınlaşmamıştır.

Birleşmiş Milletler (BM) nezdinde politika tasarımına ve bütçeye kadın hakları perspektifinden yaklaşmanın kurumsallaşmasının temel taşlarının feminist akademisyen ve hak savunucularının uzun soluklu çabalarıyla yapılanan CEDAW ile PDEP olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği’nin 1998’de toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılmasını, kısaca toplumsal cinsiyet boyutunun tüm politika süreçlerine içkin olmasını yürürlüğe sokması ve bütçe ile bağını kurması bu çabalara önemli bir dayanak olmuştur. Kadın haklarının kamu politika ve bütçesi ile ilişkisini ayrıntılı irdelleyen Elson (2006) çalışmasının da yol açıcılığı ile TCDB örnekleri, özellikle 2000’li yıllarda uluslararası ve ulusal sivil toplum

⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18898.pdf>; <https://www.aile.gov.tr/media/35256/kadinlara-karsi-her-turlu-ayrimciligin-onlenmesi-sozlesmesi-ve-ihiyari-protokolu.pdf> ; Türkiye 1985 yılında onaylamıştır.

⁵ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>; <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/159>

⁶ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>. Türkiye 2003 yılında onaylamıştır.

⁷ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/626>

⁸ Örneğin eğitim harcamalarının eşit dağılıyor olması kadın ve erkeklerin eğitim haklarının gerçekleştirildiğini gösteremeyebilir. Zira eğitime yetersiz kaynak ayrıldığında düşük eğitim olanağı düzeyinde eşitleme söz konusu olabilir. (UN, 2017: 31-32)

kuruluşlarının sahiplenmesiyle hız ve yaygınlık kazanmıştır. Türkiye’de 2011 yılında Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in “Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladı” başlıklı demeci konunun genelde kamu, özelde maliye bürokrasisinin gündemine girdiğinin habercisi olsa da yakın zamanda bu konunun Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na devredildiğini görüyoruz. 2021 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık, “Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (2022-2024)” projesini tanıtmış, 2024 yılı başında ise ilgili Bakan Mahinur Özdemir Göktaş bu proje kapsamında hazırlanan “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı”nın (2024-2028) yayınlandığını duyurmuştur.

TCDB konusunda sayılamayacak kadar çok İngilizce ve Türkçe el kitapları ile uygulama ve inceleme örnekleri mevcuttur.⁹ Bu nedenle TCDB izleğindeki bu raporumuzda TCDB’ye ayrıntılı yer vermeyeceğiz. Kısaca tanımlamak gerekirse TCDB, bütçenin kadınlar ve erkekler, kız ve oğlan çocuklar üzerindeki farklı etkilerini değerlendirmek üzere gelir ve harcama politikalarının analizini içerir. Bütüncül bir yaklaşımla politikaların toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini azaltıp azaltmadığının ya da artırıp artırmadığının izi sürülebilir. Bu çaba kuşkusuz sadece doğrudan kadının güçlendirilmesi amaçlı politikalar ile sınırlı değildir. Kaldı ki kadınlar odağında uygulanan kimi politikalar uzun vadede sosyal dışlanmayı dolayısıyla kamusal alanda cinsiyet eşitsizliğini pekiştirebilmektedir. Kadınlara özel toplu (pembe) ulaşım aracı buna klasik örnektir. Politikaların doğrudan etkileri hedeflenen ve ulaşılan yararlanıcılar ile ölçülebildiğinden, tahsis edilen mali kaynak, kapsanan ve potansiyel yararlanıcılar karşılaştırmasına olanak sağlar. Böylelikle cinsiyet eşitsizliğini dönüştürmeye yönelik politika düzenlemelerinin yanı sıra potansiyel yararlanıcıların kapsanmasının gerektirdiği mali kaynak belirlenebilir. Diğer politikalar da bu açılardan sorgulanabilir.

Görüldüğü gibi TCDB yaklaşımı için başlıca iki veri kümesi gereklidir. Birincisi, ulusal ve yerel düzeyde yaşam kalitesinin bileşenleri (istihdam, katılım, hareketlilik, sağlık, eğitim gibi) ve haklar (ayrımcılık gibi) açısından ayrıntılı cinsiyet kırılımlı verilerdir. İkincisi ise yine ayrıntılı kamu politikaları ile eşleşen kamu harcaması (bütçe) verileridir. Bu çerçevede performans program ve bütçe sistemi ile bağdaşmaktadır. Türkiye’de bu sistemin uygulanmakta olması yerel yönetim (belediye) düzeyindeki TCDB çalışmalarının önünü açmıştır. Bu raporumuzda ise konuyu merkezi yönetim düzeyine taşımaktayız.

Ağırlıklı olarak yerel düzeyde, küçük ölçekli ve proje biçiminde olan TCDB örneklerinin türdeş olması beklenmemekle birlikte daha çok yoksul, azınlık, göçmen gibi en yoksun kadınların güçlendirilmesine odaklandığını belirtelim. Ne var ki yakın dönemdeki iktisadi kriz ve pandemi konjoktüründe bu çabaların ve gerektirdiği kaynakların sürdürülebilirliği aksamıştır. Yine de dünyada merkezi yönetim düzeyindeki anaakımlaştırma uygulamaları ile karşılıklı etkileşim ve gündemde tutma ortamlarının birlikte yaratıldığını görüyoruz.

Nitekim BM 5 no.lu Toplumsal Cinsiyet Eşitliği SKA’nın 5.c.1 göstergesi cinsiyet eşitliği politikasını kamu harcamaları ile açıkça ilişkilendirmiştir.¹⁰ Bu gösterge toplumsal cinsiyet

⁹ TCDB’in tarihsel süreci, kapsamı ve örnekleri konusunda bkz. Günlük-Şenesen (2009, 2010, 2013); Günlük-Şenesen vd. (2017); Yakar Önal (2021, 2023) ile bu çalışmaların kaynak listeleri.

¹⁰ Bknz. <https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1>; Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri (<http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf>)

eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlendirilmesi -kadına yönelik şiddet ve kadın istihdamının artırılması öncelikli olmak üzere- için kamu kaynağı tahsisini ve izlenmesini, dolayısıyla bütçelerin buna göre yapılandırılmasını öngörmektedir. SKA 5.c.1 göstergesi açısından asıl sorumlu kuruluş merkezi yönetimdir. Ancak ülke düzeyinde her bir SKA’nın gerçekleşmesinin yerel düzeydeki uygulamaların toplamını da içerdiğini belirtmek gerekir. Nitekim Türkiye’nin ilgili 2019 tarihli gönüllü SKA uygulama raporu küçük ölçekli yerel örneklerle dayanmaktadır (Turkey’s Sustainable Development Goals, 2019). Raporda Türkiye’de kadınların durumuna ilişkin veriler bulunmakla birlikte 5.c.1 özelinde bilgi yoktur. Bu doğrultuda daha güncel bir rapor bulunmamaktadır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta şudur: BM kaynaklarında SKA 5.c.1 göstergesinin, örneğin alt eşik değerlerine ilişkin açık bir öneri bulunmamaktadır. Benzer sorun incelediğimiz diğer uluslararası kurum kaynakları için de geçerlidir. Konumuz açısından uluslararası taahhütler yerine tavsiyeler yaygındır, ülke uygulamaları da farklılaşmaktadır. Örneğin PEFA (2020: 52) Filipinler’deki uygulamada benimsenen “bütçenin en az yüzde 5’inin toplumsal cinsiyet eşitliğine tahsisi ilkesi”nin geri kalan yüzde 95’lik bölüme yansımaya bileceğine, tersine bu yüzde 95’lik kısmın hepten “cinsiyet körü” olabileceğine dikkat çekerek, bütüncül yaklaşımın önemini vurgulamaktadır.

Yakın dönemde BM 5 no.lu Toplumsal Cinsiyet Eşitliği SKA’nın da ışığında Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, OECD, PEFA gibi uluslararası kuruluşlar politika belgelerinde hükümetlerin toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için kaynak planlamasının ayrıntılı yol haritalarına yer vermiştir. Özellikle kalkınma yardımı odaklı uluslararası programlarda fon aktarımı, yani proje finansmanı koşulları arasında toplumsal cinsiyet eşitliği vurgulanmakta ve proje aşamalarının toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki etkilerinin belirlenmesi istenmektedir. Bu gelişmeleri raporun 2.3.2 bölümünde ayrıntılı olarak ele alıyoruz.

Cinsiyet eşitliği politikalarının başlangıç noktası eşitsizlik alanlarının belirlenmesi olduğuna, bu alanlar da kadınların yaşam kalitesi, yani dirliği (well-being) açısından tanımlanabileceğine göre kaynak tahsisinin de bu bağlamda ele alınması gerekir. Bu perspektif yakın dönemde TCDB çalışmalarına yeni bir boyut kazandırmış ve Dirlik Temelli TCDB (DTCDB) (well-being gender budgeting) modeli geliştirilmiştir. Bu model ile sadece kadınlara yönelik politika ve kaynakların izlenmesinin ötesine geçilerek barınma, güvenlik, hareketlilik, sağlık, eğitim, istihdam, katılım vb. alanlarındaki politikaların cinsiyet eşitliği üzerindeki olası etkileri bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımın arka planını ise geniş kapsamı ile insan haklarının yasal düzlemde gerçekleşme düzlemine geçirilmesi, yani somutlaştırılması sorunsalına çözüm arayışları oluşturmaktadır.¹¹ Kent yaşamına ilişkin politika belgelerinin elverişliliği nedeniyle Türkiye’de belediyelerin politika ve bütçe kalemlerinin kadınların dirliğinin bileşenleri ile eşleştirilerek irdelendiği örnekler mevcuttur.¹²

¹¹ Örneğin geceleri sokakların güvenli olmaması kadınların gece sokağa çıkmasının önünde önemli bir engeldir. Güvenli yaşam hakkı sokakların güvenli olması ile gerçekleşebilir ki bu kamu otoritesinin sorumluluğudur. Kamu politikasının bunu kapsamı, araçların belirlenmesi ve gerçekleştirmek için de mali kaynak ayrılması gerekir. İnsan haklarının yaşam kalitesi bağlamında ele alınması konusunda bkz. Fukuda-Parr ve Cid-Martinez (2019); Günlük-Şenesen vd. (2021, 20-21); Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023).

¹² Günlük-Şenesen (2016, 2021, 2023); Günlük-Şenesen vd. (2017, 33-41); Yücel ve Günlük-Şenesen (2018).

Bu raporda özellikle uluslararası toplumsal cinsiyet eşitliği hak savunusu çevrelerindeki yaygın ifade¹³ ile Türkiye’de “paranın” yani kamu harcamalarının “izi” toplumsal cinsiyet eşitliği penceresinden “sürülmektedir”. Bu çabanın iki boyutu vardır: Birinci boyut kadınların güçlenmesi açık hedefiyle tanımlanan ya da bu doğrultuda yorumlanan faaliyetlere ayrılan kaynaklardır. Burada kadınlara yönelik olan ama atfedilen geleneksel rolleri, dolayısıyla eşitsizlikleri pekiştireceği düşünülen faaliyetlere dikkat etmek gerekecektir. İkinci boyut toplumsal cinsiyet eşitliğine katkısının olduğu değerlendirilen faaliyetlere ayrılan kaynaklardır. Ama şehirlerarası yol yapımı gibi toplumsal cinsiyet açısından ayrıştırılması güç olan faaliyetler ile ilgili kaynaklar kapsam dışında kalabilecektir. Her iki boyut da DTADB kapsamına içkin olmakla birlikte bu boyut ayrımı faaliyetlerin dolayısıyla harcamaların kadınların yaşam kalitesinin bileşenleri üzerinden iz sürmeyi kolaylaştıracaktır.

Bu raporun kapsam ve süre sınırları nedeniyle seçilmiş bakanlıkların politika belge ve bütçeleri kadın odaklı irdelendi; iz sürme noktaları belirlendi. Gelecekteki çalışmaların cinsiyet eşitsizliğinin yaşam kalitesine yansımalarının mali boyutlarını ortaya koymasını umuyoruz. Bu yöndeki bulgular merkezi yönetim düzeyindeki politika tasarımını dönüştürme önerileri geliştirmeye temel olacaktır.

¹³ Bknz. <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2023/11/what-is-gender-responsive-budgeting>

I. Normların ve Standartların Belirlenmesi

A. Tematik Alanla İlgili İnsan Hakları Belgelerinin Listelenmesi

En temel insan haklar belgesi olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB¹⁴ (1948) “insan haklarının anayasası” olarak tanımlanır.

Bildirgenin 2. maddesi olan “Herkes, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Bildirge ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilir.” ile diğer ayrımcılık boyutlarının yanında cinsiyet ayrımcılığının yapılmaması güvence altına alınır.

Bildirgenin 22. maddesi ise şöyledir: “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve **kaynaklarına göre**, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.”

Bu maddede vurguladığımız kaynak koşulu ile cinsiyet eşitliği normu ilişkisini İHEB’i izleyen haklar anlaşmalarında daha açık görebiliyoruz. Örneğin ESKHUS’un 2.1 maddesi, devletlerin **mevcut kaynakların azamisini kullanarak** ilgili hakların hayata geçirmesini öngörür. Sözleşmenin 3. maddesi ise devletleri kadınlara ve erkeklere eşit hak sağlamakla yükümlü kılar.

Çok açık ve ayrıntılı olarak kamusal ve özel alanlarda kadınlara karşı ayrımcılığın her türlü biçiminin yasaklanmasını öngören uluslararası anlaşma CEDAW’dır. Beijing yani Pekin’de düzenlenen BM 4. Dünya Kadın Konferansı’nda CEDAW taahhütlerinin ve ilgili sözleşmelerin gerekleri vurgulanarak 1995 yılında PDEP belgesi oluşturulmuştur. Bu belge ile devletlerin hakların hayata geçmesinde kaynak kullanma yükümlülüğü bütçe bağlamında somutlaşmıştır.

PDEP’in Mali Düzenlemeler başlıklı VI. bölümünün A. Ulusal Düzey alt başlığında yer alan 346. maddesinde benimsenen uluslararası stratejinin ulusal gerekleri ana hatları ile yer almaktadır:

“Hükümetler, kadınların kamu sektörü harcamalarından nasıl yararlandıklarını sistematik olarak gözden geçirmeye çaba göstermeli; hem üretim kapasitesini artırmak hem de sosyal ihtiyaçları karşılamak için kamu sektörü harcamalarına eşit ulaşabilirliği sağlayacak bütçe ayarlamaları yapmalı; ve Birleşmiş Milletlerin diğer zirve ve konferanslarında kabul edilen cinsiyete ilişkin taahhütleri gerçekleştirmelidirler. Hükümetler, Eylem Platformuna ilişkin başarılı ulusal uygulama stratejileri geliştirmek için, cinsiyetler arası etki analizlerini gerçekleştirmeye yönelik kaynaklar dahil, yeterli kaynak tahsis etmelidirler. Aynı zamanda da Hükümetler, ek kaynakları harekete geçirmeleri için hükümet dışı kuruluşları, özel sektörü ve diğer kurumları teşvik etmelidirler.” (PDEP, md.346)

¹⁴ <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/612>
<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf> ; Türkiye 1949 yılında onaylamıştır.

Görüldüğü gibi bu madde raporumuzun temel dayanağı olmaktadır. Ayrıca kadınların yaşam kalitesinin yani dirliğinin bileşenleri olan barınma, istihdam, güvenlik, eğitim, sağlık vb. yapabilirliklerinin işlevselleşmesinin kamu politikasının kamu harcaması gerektirdiği de tekil madde ve fıkralarda belirtilmektedir.

Avrupa Konseyi (AK) (COE), bu ve benzeri gelişmeler ışığında toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma stratejisini şu temel tanımla 1998 yılında yürürlüğe sokmuştur:¹⁵

“Toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma, cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm politikaların her düzey ve aşamasında içkin olmasını sağlamak için politika yapıcı aktörlerin politika süreçlerini düzenleme, iyileştirme, geliştirme ve değerlendirmesidir.” COE (2004:12).

Bu strateji kamu yönetimi ve maliye kurumlarının koordinasyonunu ve dönüşmesini ve bütçenin yapılandırılmasını öngörmektedir. Son 20 yılda toplumsal cinsiyet anaakımlaştırmasının bütçeye yansıtılmasını öngören bir dizi karar TCDB uygulamalarının dayanağı olmuştur.¹⁶ Bu çalışmaların çok sayıda örneği merkezi yönetimden ziyade yerel yönetim düzeyindedir. TCDB örneklerinin bir diğer ortak özelliği ise ağırlıklı olarak kadın hakları ve/veya cinsiyet eşitliği savunucusu ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının öncülüğünde çoğalmış olmasıdır.

B. Normların Belirlenmesi

Kamu harcamalarına ilişkin normların dayanağı günümüzdeki kamu yönetiminin temel ilkeleridir. “Toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşim” olarak tanımlanan kamu yönetimine Yönetişim yaklaşımı uyarınca, birbiri ile bağlantılı olan bu ilkeler kısaca şöyledir (Eryılmaz Sözen, Köseoğlu, 2016: 13; 38-43; EIGE, 2019):

Saydamlık: Yönetimin karar ve uygulama süreçlerinin yönetilenlerin bilgisine ve denetimine açık olmasıdır. Vatandaşların bilgiye erişim haklarının hayata geçirilmesi öngörülür.

Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticilerinin karar, uygulama ve harcama eylemlerini açıklama ve gerekçelendirme zorunluluğudur. Yasal ve kurumsal gibi boyutların yanı sıra konumuz açısından vurgulamamız gereken boyut, toplumsal hesap verebilirliktir. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin standartlarının ilanı, vatandaşların hizmetlerden memnuniyet düzeyinin ölçümü gibi uygulamalar ile bireylerin haklarının ve katılımının genişletilmesi öngörülür.

Katılımcılık: Vatandaşların özellikle kamu politikası yapımı sürecinde görüş belirtmesi, katkıda bulunmasıdır. Uygulamada bireysel katılım değil de paydaş STK’lar düzeyinde katılım yaygındır.

Etkinlik ve Etkililik:¹⁷ Temel bir iktisat terimi olan etkinlik asgari girdi ile azami çıktıyı üretmektir. Kamu hizmeti açısından etkinlik mevcut kaynaklar (insan gücü, bütçe, altyapı vb.) ile en yüksek üretim düzeyinin hedeflenmesidir. Yolsuzluk ve kaynak israfı etkinliği aksatır. Kamu hizmeti açısından etkililik ise politika uygulamasının hedeflenen toplumsal sonuçları ortaya çıkarmasıdır.

Etik ve Dürüstlük: Kamu yetkisi ve kaynağı kullanarak kamu hizmeti üretenlerin yukarıda belirtilen ilkeler uyarınca davranmaları öngörülür.

Bu ilkelerin arka planında MSHUS’un özellikle katılım ve bilgiye erişim (ör.19, 25) maddeleri ile İHEB’deki eşitlik ve ayrımcılık yapmama normlarının kamu hizmeti sunumunda gözetilmesi bulunmaktadır.

Kamu Harcamaları Normları

Kamu mali yönetimi hükümetin kamu hizmeti üretimi için kaynak yaratma, tahsis ve harcama süreçlerini ve kapsamını düzenleyen prensip ve yönergeler ile sürdürülür. Bu yapı ülkelerin bürokratik ve hukuki sistemlerine bağlı olduğundan türdeş değildir. Öte yandan küresel sistemin işleyişi ulusal sistemlerin siyasi ve iktisadi açıdan belli bir düzeyde uyumunu gerektirir. AB, BM, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kurumlara üyelikler ile ulusal sistemler de dönüşür.¹⁸ Haklar açısından ise kamu harcamalarına ilişkin normların dayanakları Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmede (ESKHUS) yer almaktadır (UN, 2017).

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliğinin insan haklarının hayata geçirilmesini hükümet bütçeleri ile ilişkilendiren UN(2017) raporu bu konudaki en kapsamlı rapordur. Kamu kaynağının, kamu yetkililerince, kamu yararı odaklı kullanılmasını vurgulayan bu çalışma tavsiye niteliğindedir. Ayrımcılık yapılmaması ve eşitliğin gözetilmesi normlarının yanı sıra BM raporunda kamu kaynak tahsisi için tanımlanan temel normlar şunlardır:

1. Uygun yani yeterli ve etkili kaynak tahsis edilmesi ve harcanması: Odaklanılan hakların hayata geçmesini sağlamak için kaynak ayrılması, harcama yapılması ve hedeflenen hakların gerçekleşmesi ile sonuçlanması. Burada hak açığının saptanması, müdahale kanalları ve uygulama sonuçları belirleyicidir.
2. Mevcut kaynakların azamisinin tahsis edilmesi ve tam kullanılması: Odaklanılan hakların tümüyle hayata geçmesini sağlamak koşuluyla kaynak ayrılması ve bu kaynakların tümünün bu amaçla harcanması (ESKHUS 2.1). Burada hakların gerçekleşme önceliğinin kamu kaynağı kullanımında da gözetilmesi belirleyicidir.

Bu normların bu ifade biçimiyle kamu maliyesi disiplini de yerleşik olduğunu söylemek mümkün değildir. Ulusal düzeyde kamu politikası tasarımı ve bütçe süreçlerinin iktisadi, sosyolojik ve siyasi boyutları belirleyici olagelmıştır. Öte yandan, yukarıda ele aldığımız kamu yönetimi normları kamu mali yönetimi için de geçerlidir.

Uluslararası mali sistemin uyumlu ve istikrarlı işleyişi amacıyla Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile Fransa, İngiltere, İsviçre ve Norveç hükümetleri tarafından 2001 yılında oluşturulan Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı (PEFA) konumuz açısından açılım sağlamaktadır.¹⁹ PEFA girişimi ile ulusal mali sistemlerin ortak bir çerçevede izlenmeye uygun hale getirilmesi öngörülür, ancak yaptırım söz konusu değildir. Açık ki başat koşullar mali saydamlık ve hesap verebilirliktir. Örneğin PEFA (2020) raporunda bütçelerin teknik anlamda ortak yapılarının bu doğrultuda ayrıntılı belirlenmesinin adımları tanımlanmaktadır. PEFA’nın ülkelerin mali sistemlerinin performans

¹⁸ Küresel sistemden ulusal sisteme politika transferi için bkz. Yakar Önal (2023: 14-20)

¹⁹ 2009 yılında PEFA’ya Slovakya ve Lüksemburg maliye bakanlığı düzeyinde katılmıştır.

değerlendirilmesini bu temelde yaptığını, politika uygulamalarının toplumsal ve siyasi çıktıları kapsamadığını belirtmek gerekir.²⁰

PEFA sisteminin hem raporumuz açısından hem de ilgili akademik ve savunuculuk faaliyetleri açısından hem dayanak hem de geliştirme zemini oluşturma potansiyelinin olduğu kanısındayız. Bağlayıcı olmamakla birlikte, PEFA’nın merkezi yönetim düzeyi için önerdiği toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı kamu mali yönetimi çerçevesini (PEFA, 2020) aşağıda 2.2.2 kısmında anahatlarıyla, 2.3.2.1 kısmında ise ayrıntılı ele alıyoruz.

Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi Normları

BM ve AK’ın konumuzla ilgili kararlarının üye ülkelere tavsiye niteliğinde olması nedeniyle özellikle toplumsal cinsiyete duyarlı kaynak tahsis ve harcamasına ilişkin bağlayıcı bir norm kümesinin varlığından söz edemeyiz. Bununla beraber, AK’ın toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma stratejisinde bütçenin bu doğrultuda yapılandırılması önerileri bulunmaktadır (COE, 2004). Cinsiyet eşitliğini sağlama faaliyetleri insan gücü ile mali kaynak gerektirdiğinden bu doğrultudaki politika planına ayrıntılı bütçe planının eşlik etmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda, birincil hedefi cinsiyet eşitliği olmayan faaliyet alanlarına yönelik politikaların ve bütçelerinin de cinsiyet eşitliği ya da eşitsizliği açısından etkilerinin belirlenmesi istenmektedir.

Öte yandan, gerek AB ve gerekse BM’nin ilgili kararlarının, SKA’ların ve özellikle de 5 no.lu Cinsiyet Eşitliği SKA’nın ağırlıklı olarak gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine yönelik olduğunu görüyoruz. Bu öncelik dış yardım kuruluşlarının programlarında da vardır. Örneğin, BM’nin kalkınmanın finansmanı alt başlıklı Addis Ababa Eylem Gündemi (AAEG) (2015) kararları bütçe sürecinde saydamlık ile eşitlikçi katılımın ve TCDB’nin içerilmesini ve izlenmesini öngörmektedir. Cinsiyet eşitliği ile kadınların güçlenmesini sağlamak için kaynak tahsisinin izlenmesi ve belgelenmesi taahhüt edilmekte, hükümetlerin hesap verebilirliğini ve yönetişimi geliştirmesi amaçlanmaktadır (md. 30, 53, 115).²¹

PEFA’nın Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (TCDKMY-GRPFM) çerçevesinin çıkış noktası özünde TCDB’dir. Mali politikalar ile uygulamalarının kadınlar ve erkekler üzerindeki etkilerinin farklı olduğu, dolayısıyla ilgili kurum, sistem ve süreçlerin cinsiyet temelindeki farklı ihtiyaçları göz önüne almalarının gerektiği öngörülür. Bu çerçevenin TCDB yaklaşımını merkezi yönetim düzeyinde bütçe sürecine taşıma girişimi olduğunu söyleyebiliriz. AAEG, CEDAW, PDEP, SKA gibi uluslararası sözleşmelere de atıfta bulunularak hükümetlerin cinsiyet eşitliği politikalarının veri gerekleri de ortaya konmaktadır PEFA(2020). Bu doğrultuda önerilen yol haritasının bileşenlerini aşağıda ayrıntılı ele alıyoruz.

²⁰ Mevcut küresel ekonomi düzeninde istikrarı önceleyen IMF, üye ülkelerde mali saydamlığın geliştirilmesinin çerçevesini oluşturmaktadır: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

²¹ https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

C. Standartların, Ölçütlerin ve İyi Örneklerin Belirlenmesi

Standartlar: Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması ile İlgili Standartlar

Yukarıda belirttiğimiz gibi merkezi yönetim düzeyinde norm bağlamında tanımlayabildiklerimiz, özünde tavsiye niteliğindedir. Yani ulusal düzeyde bağlayıcı değildir. Bu normlarla bağlantılı -örneğin kaldırım genişliği ya da yüksekliği türünden- standartların bulunmadığı söylenebilir. Ülkelerin farklı gelişme düzeyleri, farklı üretim yapıları, farklı kültürel ve sosyal dokuları başlıca nedenler olarak düşünülebilir. Bunların da yansıması olan siyasi, yönetsel ve yasal yapı farklılıklarını da göz önüne almamız gerekir.

Bütçenin insan hakları açısından irdelenmesine odaklanan UN (2017) raporunda harcamaların sosyoekonomik ve sektörel açıdan incelenmesi öneriliyor. Harcamaların farklı katmanlardaki (sınıf, cinsiyet, etnisite gibi) gruplar üzerindeki etkileri ile harcamaların yararlanıcılarının kimler olduğuna göre bir inceleme sosyoekonomik eşitsizlikleri ortaya çıkarır. Sektörlere, yani sağlık, eğitim, güvenlik gibi alanlara yapılan harcamalar temel haklar bağlamında kamu hizmetlerine erişimdeki eşitsizlik yapısını ortaya çıkarır UN (2017: 145-146).

Bu noktada Avrupa Komisyonu’nun Hükümet Harcamalarını Sınıflandırma Sistemi’nin büyük ölçüde Türkiye’de uygulandığını belirtelim.²² Bu sistem Türkiye haritalandırma çabamıza da açıklık kazandıracaktır. Türkiye’deki bütçe sürecine göre kurumlar (örneğin bakanlıklar) üst politika metinleri (12. Kalkınma Planı gibi) doğrultusunda politikalarını ve bütçelerini belirlerler. Bu idari sınıflandırmadır. Bu harcamaların toplamının ekonomik (örneğin personel ödemeleri-maaşlar, mal ve hizmetler, transferler ve sermaye yatırımları) açısından sınıflandırılması ekonomik sınıflandırmadır, tüm kurumları kapsar. Kurum bütçeleri de bu ayırımla izlenebilir.

Burada kısaca değindiğimiz UN (2017)’deki sektörel sınıflandırmanın maliye disiplininde karşılığı fonksiyonel sınıflandırmadır; harcamaların toplamının eğitim, sağlık, savunma, kamu düzeni ve emniyet, sosyal koruma gibi işlevlerine göre dökümüdür. Bu işlevler de çok sayıda kurumun katkısıyla yerine getirilir. Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı’nın (ASHB) kadının güçlenmesi, kadına yönelik şiddetle mücadele ya da kadın istihdamının artırılması gibi politikalarının uygulanması, örneğin Adalet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri, Milli Eğitim, Sağlık bakanlıkları ile işbirliği gerektirir.²³

Bakanlıkların stratejik planlarında politika programları ile kaynak tahsisleri yer almaktadır. Raporumuzda seçili bakanlıkların politika kümesinde kadınlarla doğrudan ilgili olanlar harcama analizini somutlaştırmak üzere ele alınmıştır.

²² [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

²³ ASHB (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623>) : s.45-47.

Ölçütler ve İyi Örnekler

Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğine odaklı düzenlenmesi için uluslararası ve ulusal düzeyde çeşitli ölçütler önerilmektedir. Örneğin OECD, PEFA, UNDP, Asya Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi kuruluşların tanımladığı kıstas ve işaretleyiciler politika taahhütleri ile harcamaların cinsiyet eşitliği odağında değerlendirilmesini sağlar. Bu yaklaşımlar ile hem dış yardımlarda hem de ulusal bütçe harcamalarında cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi teşvik edilmektedir. Uluslararası kuruluşların genel yaklaşımlarının birbiriyle uyumlu olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu yöntemler arasındaki temel fark, Asya Kalkınma Bankası, UNDP, Dünya Bankası gibi kurumların kendi dış yardım projelerinin yürütülmesine odaklanması, diğerlerinin ise genel kamu mali yönetim süreçlerini kapsamasıdır.²⁴

Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi cinsiyet eşitsizliğini azaltma/giderme politika yaklaşımları/niyetleri, bütçede kaynak/harcama tahsisi ile eşleşmediğinde taahhütlerin gerçekleşme olasılığı zayıflamakta; izleme kanalları ya daralmakta ya da bulunmamaktadır. Bu bölümde uluslararası kuruluşlar ile örnek ülkelerin kamu harcamaları ve cinsiyet eşitliği kesişimindeki yaklaşımları üzerine odaklanılmaktadır.

2021 tarihli bir uluslararası tarama çalışmasına göre 120 hükümetten sadece 17’sinin (%14) bütçe beyanlarında cinsiyet boyutu yer almaktadır: Arjantin, Avustralya, Bangladeş, Ekvator, Ermenistan, Fas, Fransa, Güney Kore, Hindistan, İspanya, İsveç, Kolombiya, Meksika, Nepal, Nikaragua, Senegal ve Ürdün.²⁵ Türkiye 2017, 2019 ve 2021 yıllarındaki taramalarda bütçe sürecinde katılımcılığı en zayıf ülkeler arasında yer almaktadır. Burada önce cinsiyet eşitliği-politika ve bütçe (parasal bilgi ile harcama) bileşimiyle erişebildiğimiz İngilizce örneklerden öne çıkanları ele alıyoruz.

Uluslararası Kurumların Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler

Avrupa Birliği²⁶

AB Komisyonu’nun 2020-2025 dönemi için yürürlüğe soktuğu Cinsiyet Eşitliği Stratejisi, birlik bünyesindeki eşitsizliklerin giderilmesi için ayrıntılı bir yol haritası sunmaktadır. Stratejide çok yıllık mali sisteme cinsiyet boyutunun katılacağı, kadınların işgücü piyasasına katılımı, iş-yaşam dengesi, işyerinde ayrımcılık, bakım olanakları ve işverenlik ile eğitim alanında kız ve oğlan çocuklar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için mali destek sağlanacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra kamunun ihale sürecinde de ayrımcılık ile mücadele ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması öngörülmektedir. Komisyon, AB’nin dış yardımlarında da cinsiyet eşitliğinin bütçede anaakımlaştırılması yaklaşımı ile yeni programların yüzde 85’inin kadınların güçlendirilmesine ve cinsiyet eşitliğine katkıda

²⁴ ADB (2021), UNDP (2020, 2023), Ruiz Abril & Ofosu-Amaah (2009), World Bank Group (2024)

²⁵ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>

²⁶ European Commission, “The Gender Equality Strategy 2020-2025”:

<https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/682425/en>; “Multiannual financial framework 2021-2027”:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en; “Annual EU budget 2024”: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/2024_en;

http://publications.europa.eu/resource/cellar/f6808c78-d15c-11ee-b9d9-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1

bulunacağını taahhüt etmektedir. Bu açıdan değerlendirmenin OECD’nin cinsiyet eşitliği işaretleyicilerine dayanacağı belirtilmektedir. AB’nin 2021-2027 dönemini kapsayan çok yıllık mali çerçeve belgesinde bu strateji uyarınca harcamaların cinsiyet eşitliği açısından izlenmesi için yöntem geliştirileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda 2022 yılında “Kamu Politikası ve Bütçe Süreçlerinde Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma”²⁷ başlıklı, uzun soluklu bir pilot proje başlatılmıştır. AB’nin 2024 yılı bütçesinde ise gerçekleştirilecek programların çoğunda cinsiyet eşitliği boyutu yer almaktadır. Örneğin, doğrudan odaklı Daphne programında cinsiyet temelli tüm şiddetle mücadele önlemleri için 24,8 milyon Euro dolayında kaynak ayrılmıştır.

Uluslararası Para Fonu (IMF)²⁸

IMF özellikle 2020’li yıllarda cinsiyet boyutunun kaynak dağılımı politikalarında içkin olmasını vurgulamaktadır. Cinsiyet eşitsizliğinin ekonominin işleyişi ve toplum refahı üzerinde ciddi olumsuz etkileri olduğu saptamasıyla, makro iktisat politikalarını izlediği ve finansman sağladığı ülkelerde uyguladığı programlarına toplumsal cinsiyet boyutunu katmıştır. Örneğin kamunun eğitim, sağlık ile çocuk ve yaşlı bakımı hizmetlerini ve ilgili harcamalarını arttırmasının kadınların işgücüne katılımı dolayısıyla ekonomik büyüme ve gelir eşitliği üzerindeki olumlu etkileri ortaya konmuştur.

Cinsiyet eşitliğinin anaakımlaşması ve bütçenin cinsiyete duyarlı yapılanması konusunda Dünya Bankası ve BM Kadın birimi (UN Women) ile işbirliği içinde olan IMF, ülkelere destek programlarında gözetilmek üzere bu doğrultuda kurum içi yol haritaları hazırlamıştır. Kurumun stratejisi ile ülke uygulamalarının uyumu için ise yasal zeminden başlayarak bütçenin düzenlenme ve izlenme sürecinin aşamalarını belirlemiştir.

IMF’nin G20 ülkelerindeki uygulamalara ilişkin bir tarama çalışmasında Türkiye, bütçesinde cinsiyet eşitliği boyutuna ilişkin yasal düzenlemesi olmayan ülkeler arasında yer almaktadır. Öte yandan Türkiye’de 2000’den itibaren cinsiyet eşitliğine ilişkin mevzuatın geliştirildiği, TBMM’nin bütçenin bu doğrultuda yapılanmasında öncü faaliyetlerinin olduğu ve 10. Kalkınma Planı’nda cinsiyete duyarlı bütçeleme taahhüdünün bulunduğu, ancak uygulamanın zayıf olduğu değerlendirilmiştir (Alonso-Albarran vd., 2021).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) Cinsiyet Eşitliği İşaretleyicisi (Gender Equality Marker - GEM), kalkınma yardımı ve projelerinin cinsiyet eşitliğine odaklanmasını izlemek ve ölçmek için tasarlanmış bir araçtır. Bu araç, OECD’nin sürdürülebilir kalkınmanın

²⁷ European Commission, “Gender mainstreaming in Public Policy and Budget Processes”: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/revenue-administration-and-public-financial-management/gender-mainstreaming-public-policy-and-budget-processes_en

²⁸ “Interim Guidance Note on Mainstreaming Gender at The IMF”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/01/12/Interim-Guidance-Note-on-Mainstreaming-Gender-at-The-IMF-543779>; “IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/07/28/IMF-Strategy-Toward-Mainstreaming-Gender-521344>; “How to Operationalize Gender Issues in Country Work”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>;

temel bileşenleri olarak cinsiyet eşitliğini ve kadınların güçlendirilmesini teşvik etmeye yönelik taahhüdünü yansıtır. Başka bir ifade ile GEM OECD'nin tüm çalışma alanlarında toplumsal cinsiyet eşitliğini anaakımlaştırma çabalarının bir parçasıdır.

- GEM ile dış yardım projeleri, hedeflerinin cinsiyet eşitliği ile kadınların güçlendirilmesine potansiyel etkilerine göre 0, 1, 2 puan ile derecelendirilir. 2 puan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana hedef olduğunu, tasarımın ve beklenen sonuçların ayrılmaz bir parçası olduğunu ve bu hedef olmadan projenin başlatılamayacağını gösterir. 1 puan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin önemli bir hedef olduğunu ancak ana hedef olmadığını, genellikle proje içindeki anaakımlaştırma uygulamalarına yansıdığını gösterirken; 0 puan projenin toplumsal cinsiyet eşitliğini özellikle hedeflemediğini gösterir. Potansiyel etkileri belirlenmeyen projelere puan verilmez.²⁹ Her üç düzey için sağlanması gereken asgari koşullar aşağıda verilmektedir (OECD, 2016a, b).

Ana Hedef (2 puan): Bir yardım projesi veya programının ana hedefi cinsiyet eşitliğini teşvik etmek ise, en yüksek puanı alır. (**Kutu 1**)

Kutu 1. Ana Hedef (2 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)

Proje veya program, ana niyet olarak cinsiyet eşitliğini ilerletmek ve/veya kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesini sağlamak, cinsiyet ayrımcılığını veya eşitsizlikleri azaltmak veya cinsiyete özgü ihtiyaçları karşılamak için tasarlanmıştır.

Asgari koşullar (tümüyle sağlanmalı)	EVET
Projenin/programın cinsiyet analizi yapılmıştır.	✓
Bu cinsiyet analizinden elde edilen bulgular, projenin/programın tasarımını şekillendirmiş ve 'zarar vermeme' yaklaşımı benimsenmiştir.	✓
Projenin/programın en üst düzey amacı, cinsiyet eşitliğini ve/veya kadınların güçlendirilmesini ilerletmektir.	✓
Sonuç çerçevesi, cinsiyete özgü sonuç/etki izleme göstergeleri ile projenin/programın cinsiyet eşitliği hedeflerine doğru ilerlemesini ölçer.	✓
Uygulanabilir olduğunda veri ve göstergeler cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.	✓
Projenin değerlendirme aşamasında cinsiyet eşitliği sonuçlarını izleme ve raporlama konusunda taahhütte bulunulmuştur.	✓

Önemli Hedef (1 puan): Ana hedefi cinsiyet eşitliği olmayan ancak cinsiyet eşitliğinin önemli ve bilinçli bir hedef olarak belirlendiği projeler buna göre puanlanır. (**Kutu 2**)

²⁹ Proje puanlaması örnekleri için bkz.: (OECD, 2016a, b). Göstergenin "SMART" türünde (Belirli, Ölçülebilir, Ulaşılabilir, Gerçekçi ve Zamanlı) tanımlanması gerekir.

Kutu 2. Önemli Hedef (1 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)

Proje veya program, ana niyet olarak cinsiyet eşitliğini ilerletmek ve/veya kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesini sağlamak, cinsiyet ayrımcılığını veya eşitsizlikleri azaltmak veya cinsiyete özgü ihtiyaçları karşılamak için tasarlanmıştır.

Asgari koşullar (tümüyle sağlanmalı)	EVET
Proje/programın bir cinsiyet analizi yapılmıştır.	✓
Bu cinsiyet analizinden elde edilen bulgular, projenin/programın tasarımını şekillendirmiş ve 'zarar vermeme' yaklaşımı benimsenmiştir.	✓
En az bir açık cinsiyet eşitliği hedefi, en az bir cinsiyet göstergesiyle desteklenmiştir (veya projenin işaretlenmesi sırasında sonuç çerçevesi henüz detaylandırılmamışsa bu sıkı bir şekilde taahhüt edilmiştir).	✓
Uygulanabilir olduğunda veri ve göstergeler cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.	✓
Projenin değerlendirme aşamasında cinsiyet eşitliği sonuçlarını izleme ve raporlama konusunda taahhütte bulunulmuştur.	✓

Hedeflenmeyen (0 puan): Cinsiyet eşitliğinin bir hedef olarak belirlenmediği faaliyetler 0 puan alır. Cinsiyet eşitliği açısından değerlendirme yapılmamış olan faaliyetler (boş alan) ile belirtilir.

Bu puanlamanın büyük ölçüde uygulandığını; eğitim, sağlık, istihdam gibi alanlardaki yardımların cinsiyet eşitliği içeriği verilerinin oluşturulduğunu görüyoruz. Türkiye, 2019-2020 döneminde cinsiyet eşitliği kuruluşlarının projeleri ile kadın ve kız çocuklarına yönelik şiddetle mücadele projelerine aktarılan fonlar açısından öne çıkan ülkeler arasındadır. Örneğin, Slovakya’nın Türkiye’ye yardımının yüzde 99’u bu kapsamdadır. Diğer bağışçı ülkeler için bu oranlar şöyledir: Belçika (%97), Almanya (%64), AB kuruluşları (%51), Macaristan (%50), Fransa (%34) ve Avusturya (%26) (OECD, 2022a).

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (PEFA)

PEFA, Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile Fransa, İsviçre, Lüksemburg, Norveç, Slovakya ve İngiltere hükümetleri tarafından oluşturulan Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı’dır. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (TCDKMY-GRPFM) başlıklı PEFA (2020) belgesi, yaptırımı olmasa da kamu mali sisteminin toplumsal cinsiyete duyarlılığının izlenmesi açısından en önemli belgedir. TCDB’ye atıfta bulunan ancak daha geniş ve bütüncül bir çerçevesi olan PEFA (2020) merkezi yönetim düzeyi için oluşturulmuşsa da yerel yönetim düzeyi için de yol göstericidir. Bu çerçevenin birbirleriyle bağlantılı aşamaları şunlardır (PEFA, 2020: 38):

1. Farkındalık ve Analiz: Bu aşama, cinsiyet eşitsizliklerinin belirlenmesi ve maliye bakanlığı, bakanlıklar, kamu ve sivil toplum kurumları gibi başlıca paydaşların

kapasitelerinin geliştirilmesini içerir. Cinsiyete göre ayrıştırılmış veriler bütçenin gelir ve harcama bileşenlerinin cinsiyet temelinde analizi için kritik önemdedir.

2. Hesap Verebilirlik: Bu aşama, TCDKMY girişimlerini bütçe döngüsünün tamamına yaymayı ve kamu kuruluşlarının cinsiyet eşitliği bağlamında şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamasını içerir.

3. Değişim ve Anaakımlaştırma: Bu aşama, hükümetin bütçe ve politikalarını değiştirerek bunların cinsiyete duyarlı olmasını ve bu yönde değişimini amaçlar. Bu aşama aynı zamanda tahsisat değişikliklerinin etkisini izleme ve değerlendirme araçlarının kullanılmasını da içerir.

PEFA (2020) belgesinde kamu yönetimi, kamu harcama ve geliri ile hizmet sunumunu toplumsal cinsiyet açısından izlemenin yol haritası 9 adımla kapsamaktadır. (Kutu 2.3) Böylelikle cinsiyet eşitliği kamu politikası stratejisi, tasarımı, uygulanması, uygulamanın başaramı ve denetlenmesinde içkin hale getirilirken bütçe ile bağı kurulmaktadır.

Kutu 3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetiminin adımları (PEFA):

TCDKMY-1 Bütçe Politikası Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi) önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi)	(TCDKMY-1.1 (TCDKMY-1.2 Gelir politikası
TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırımı Yönetimi	
TCDKMY-3 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Döngüsü	
TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Öneri Belgeleri	
TCDKMY-5 Hizmet Sunumunun Cinsiyet Kırımlı Performans Bilgisi sunumunun cinsiyet kırımlı performans planları) cinsiyet kırımlı performansı)	(TCDKMY-5.1 Hizmet (TCDKMY-5.2 Hizmet sunumunun
TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Bütçe Harcaması İzleme	
TCDKMY-6 1Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Bütçe Harcaması İzleme	
TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama	
TCDKMY-8 Hizmet Sunumunun Toplumsal Cinsiyet Etkilerinin Değerlendirilmesi	
TCDKMY-9 Bütçenin Toplumsal Cinsiyet Etkilerinin Yasal İncelemesi toplumsal cinsiyete duyarlı yasal incelemesi) toplumsal cinsiyete duyarlı yasal incelemesi)	(TCDKMY-9.1 Bütçenin (TCDKMY-9.2 Denetim raporlarının

Bu adımların her biri için tanımlanan göstergeler sıralı bir ölçekle D'den A'ya kadar dört düzeyde kodlanır. Kodlama, ilgili adım için belirtilen her koşulun sağlanmasına dayanır. C kodu, her gösterge için temel performans seviyesini yansıtır. D kodu, ölçülen özelliğin bu temel performans seviyesinin altında olduğunu, tamamen yok olduğunu veya göstergenin

puanlanması için yetersiz bilgi bulunduğunu belirtir. Yetersiz bilgi nedeniyle verilen D puanı, düşük seviye performansı nedeniyle verilen D puanından (D*) ile ayırt edilir. Kodlamanın ülkenin koşullarına uygulanamadığı durumlar için ise "..." (boşluk) konması önerilmektedir. Kutu 4’te bu kodların standartları verilmektedir (PEFA, 2020: 23-27):

Kutu 4. Her kod için Standart tanımlar (PEFA)

Her gösterge için standart kod şöyle tanımlanmaktadır:

Tümü: yüzde 90 veya daha fazla (değer olarak)

Pek Çoğu: yüzde 75 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 75-89)

Çoğunluğu: yüzde 50 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 50-74)

Bazıları: yüzde 25 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 25-49)

Birkaçı: yüzde 25’ten az ve yüzde 10’dan fazla (değer olarak)

Bu adımların tümünü burada ele almak olanaksızdır. Burada, bu raporun odağı ile doğrudan bağı olan ve veri ile gösterge geliştirilmesine ışık tutan 6 no.lu “**Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme**” adımıdır. Bu adım ile merkezi yönetimin toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik harcamaları izleme kapasitesinin değerlendirilmesi amaçlanır. TCDKMY-6.1, bütçe harcamalarının bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama aşamalarında hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili bütçe ödeneklerine göre izlenmesini öngörür. Kodlama için asgari gereklilikler, harcamaların bütçe ödeneklerine göre sınıflandırılmasını, uygulama sırasında izlenmesini ve ilgili bütçe kalemlerinin belirli toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla eşleştirilmesini içerir.

Burada tamamlayıcı bağlamlarının olması nedeniyle 6 no.lu adımın yanı sıra şu adımlara ilişkin açıklamalar ile gösterge kodlarına da yer veriyoruz:

TCDKMY-1 Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi,

TCDKMY-2 Toplumsal cinsiyete duyarlı kamu yatırım yönetimi,

TCDKMY-4 Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe belgesi ve

TCDKMY-7 Toplumsal cinsiyete duyarlı raporlama.

TCDKMY-1 Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi

Hükümetin harcama politikası önerilerinin toplumsal cinsiyet üzerindeki etkilerini değerlendiren bir çerçevedir; harcama politikalarının kadınlar ve erkekler üzerindeki farklı etkilerini anlamak için tasarlanmıştır. Örneğin, kamunun çocuk bakımı desteğinin genişletilmesine yönelik bir harcama önerisi, kadınları - genellikle birincil ebeveyn sorumluluklarını üstlenme durumunda olduklarından- erkeklerden daha fazla etkileyebilir. Benzer şekilde, askeri gazilere yönelik desteklerin iyileştirilmesine yönelik bir harcama önerisi, erkekleri -genelde erkeklerin silahlı kuvvetlerde görev yapma oranı daha yüksek olduğundan- kadınlardan daha fazla etkileyebilir (PEFA, 2020: 43-45). (Tablo1)

Tablo 1. TCDKMY-1.1 Harcamalarla İlgili Politika Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi

A	B	C	D
Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin pek çoğu bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin çoğunluğu bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin bazıları bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi

Hükümetin büyük kamu yatırım projelerinin ekonomik analizinde, toplumsal cinsiyet üzerindeki etkileri ne kadar dikkate aldığı değerlendirilir. Bu gösterge ile büyük yatırım projelerinin fizibilite veya ön fizibilite çalışmalarında toplumsal cinsiyet etkilerinin kapsanma düzeyi ölçülür. (PEFA, 2020: 48-50). Büyük yatırım projeleri, toplam yatırım maliyeti toplam yıllık bütçenin yüzde 1'ine eşdeğer veya daha fazla olan ya da en büyük 10 projeden biri olarak sınıflandırılanların yanı sıra, kamu-özel sektör ortaklıkları gibi projeleri kapsar. (Tablo 2)

Tablo 2. TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi Göstergesi

A	B	C	D
Tüm büyük yatırım projelerini değerlendirmek için ulusal rehberler doğrultusunda yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir ve sonuçlar yayınlanır.	Çoğunlukla büyük yatırım projelerini değerlendirmek için ulusal rehberler doğrultusunda yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir ve bazı sonuçlar yayınlanır.	Bazı büyük yatırım projelerini değerlendirmek için yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi

Hükümetin bütçe önerisi belgesinde cinsiyete göre önceliklerin ve cinsiyet eşitliğini iyileştirme önlemlerinin içerilme düzeyi değerlendirilir (PEFA, 2020:57). Bu düzeylerin kodlanması şu koşullara dayanır (Tablo 3):

1. Hükümetin cinsiyet eşitliğini iyileştirmeye yönelik politika öncelikleri çerçevesi
2. Cinsiyet eşitliğini güçlendirmeye yönelik bütçe önlemleri
3. Bütçedeki politikalarının cinsiyet eşitliği etkilerinin değerlendirilmesi

Tablo 3. TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi Göstergesi

A	B	C	D
Hükümetin yayınlamak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi üç koşulu da sağlar.	Hükümetin yayınlamak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi iki koşulu sağlar.	Hükümetin yayınlamak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi bir koşulu sağlar.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme

Hükümetin cinsiyet eşitliğine ilişkin harcamalarını izleme kapasitesi değerlendirilir. Bu gösterge ile de hükümetin hesap verebilirlik ve şeffaflık yükümlülükleri vurgulanmaktadır (Tablo 4).

Gösterge bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinde Kadın Bakanlığı ya da cinsel şiddet gibi kadınlara özgü kurum ya da alanlar ile sınırlı değildir. Örneğin yönetim kanallarının geliştirilmesiyle kadın katılımını; toplu ulaşımın iyileştirilmesiyle kadın hareketliliğini ve güvenliğini artıracak yaklaşımları da kapsar. Daha açık bir deyişle toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleme açısından bütçe harcamalarını sınıflandırma grupları şöyledir:

1. Belirli bir Cinsiyet için Fırsat Eşitliği Programları: Bu gruptaki harcamalar doğrudan cinsiyet eşitliğini hedefleyen ve bu amaca özel olarak kaynak tahsis edilmiş programları içerir (örneğin ücretli annelik izni, çocuk bakım desteği ile kadın istihdamının sürmesi, erkeklerin ve oğlan çocuklarının cinsiyete dayalı şiddet konusunda farkındalığı, kız çocuklarının eğitime erişimi).
2. Belirli Bir Cinsiyeti Hedef Alan Genel Kamu Hizmetleri: Bu grupta kadınların güçlenmesine yönelik programların (örneğin ileri teknolojili alanlarda kadın girişimciliğinin desteklenmesi, metro istasyonu gibi ulaşım alanlarının çevresinin aydınlatma ile güvenli hale gelmesi) harcamaları yer alır.
3. Genel Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler (örneğin yerel tarım üreticilerinin mikro krediye erişimi), belirli bir cinsiyete veya cinsiyet eşitliğine özel olarak odaklanmaz (PEFA, 2020: 67-69).

Tablo 4. TCDKMY-6.1: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme Göstergesi

A	B	C	D
Harcamalar, muhasebe sisteminde hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili özel olarak sınıflandırılmış bütçe tahsislerine göre izleniyor.	Harcamalar, bütçenin uygulanması sırasında belirli bütçe kalemleri veya program ödenekleri veya hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili planlama süreci ile izleniyor.	İlgili bütçe kalemi veya program harcaması yapıldıktan sonra (ardıl olarak) belirli cinsiyet sonuçlarıyla eşleştiriliyor.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama

Hükümetin toplumsal cinsiyetle ilgili harcamaları ve bütçe politikalarının toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisini ne derece detaylı bir şekilde yansıttığı ölçülür. Hükümetlerin yıllık olarak yayınladığı raporlar, cinsiyet eşitliği sonuçlarının analizi, toplumsal cinsiyetle ilgili harcama verileri, bütçe politikalarının uygulanması ve etkilerinin değerlendirilmesi gibi konulara ne kadar odaklandığı belirlenir (PEFA, 2020: 72-74). Bu raporların kapsamı ve detay seviyesi, hükümetin cinsiyete duyarlı bütçeleme ve politika uygulamalarındaki şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyini de yansıtır. (Tablo 5)

Tablo 5. TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama Göstergesi

A	B	C	D
Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden en az üçünü içeren yıllık raporlar yayınlar.	Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden ikisini içeren yıllık raporlar yayınlar.	Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden birini içeren yıllık raporlar yayınlar.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

Raporların içermesi gereken temel bilgiler şunlardır:

- Cinsiyet Eşitliği Sonuçlarının Analizi: Toplumsal cinsiyet eşitliğindeki genel ilerlemenin yanı sıra eğitim, sağlık, istihdam, yoksulluk, suç gibi belirli alanlardaki durumu içerir.
- Toplumsal Cinsiyetle İlgili Harcama Verileri: Toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen bütçe politikalarına ayrılan kaynakların detaylarını içerir.

- Bütçe Politikalarının Uygulanması ve Etkilerinin Değerlendirilmesi: Politikaların toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki ardıl etkileri ve bu politikaların hedeflerine ulaşp ulaşmadığına dair analizleri içerir.

- Merkezi Yönetim Bütçe Birimlerindeki İstihdamın Cinsiyet Kırılımlı Verisi: Hükümetin mali birimlerindeki ve idari pozisyonlarındaki istihdamın cinsiyete göre ayrıştırılmış verilerinin bilgilerini içerir. Bu gösterge, hükümetlerin toplumsal cinsiyet eşitliğini ne kadar ciddiye aldığını ve bu konuda somut verilerle nasıl bir politika izlediğini anlamamızı sağlar.

Görüldüğü gibi uluslararası kurumların yaklaşımları ağırlıklı olarak kamu politikası ve bütçesinin cinsiyet eşitliği açısından sorgulanması için çerçeve oluşturmak yönündedir. Parasal değer düzeyleri açısından önerme yoktur. Aşağıdaki ülke örnekleri bilgileri ile bunlardan esinlenerek hazırladığımız izleme soruları kümesini bu bölümün sonunda sunuyoruz.

Ülkelerin Bütçede Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler

İskoçya³⁰

İskoçya bütçe belgelerinin “Eşit ve daha Adil İskoçya Bütçesi” adından da anlaşılacağı üzere öne çıkan özelliği insan hakları ekseninde düzenlenmiş olmasıdır. Bu açıdan insan haklarına duyarlı bütçeleme için öncü bir örnektir. Bu yaklaşımın hükümetin stratejisi ile iç içe olan 2024-2025 dönemi bütçesinde, 5.nolu cinsiyet eşitliği SKA’ya atıfla kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesi için özel bir fon oluşturulduğu belirtilmektedir. Dahası uygulanacak sağlık, cinsiyet kimliği, bakım, şiddet, meslek eğitimi, istihdam, barınma, ulaşım güvenliği, ücret açığı, tarım, eğitim, işveren programlarında cinsiyet eşitsizliğinin giderilmesine yönelik önlemler ile kaynak tahsisi belirtilmektedir. Maliye Bakanlığı ile Hazine birimlerinin belgelerinde insan haklarına duyarlı bütçeleme bağlamında katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yer almaktadır. İskoçya’nın resmi belgelerinde yönetim kanallarının açık olduğu, İskoç Kadın Bütçe Grubu (Scottish Women’s Budget Group, SWBG) ve diğer ilgili STKlar ile işbirlikleri de belirtilmektedir.

Avustralya³¹

Avustralya, cinsiyet eşitliğine duyarlı bütçelemeyi 1984 yılında merkezi yönetim düzeyinde uygulamaya başlayan ilk ülkedir. Tüm kamu programlarında cinsiyet eşitliği üzerindeki etki düzeyi ve kapsamının, beklenen iyileşmelerin, veri gereklerinin belirtilmesi istenmektedir.

³⁰ <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/>;
<https://www.gov.scot/publications/scottish-exchequer-fiscal-transparency-discovery-report/>;
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/impact-assessment/2023/12/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/documents/annex-b-detailed-analysis-portfolio/annex-b-detailed-analysis-portfolio/govscot%3Adocument/annex-b-detailed-analysis-portfolio.pdf>;
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/impact-assessment/2023/12/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/documents/annex-equality-fairer-scotland-budgeting-process-2024-25-budget/govscot%3Adocument/annex-equality-fairer-scotland-budgeting-process-2024-25-budget.pdf>; <https://www.gov.scot/publications/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/>

³¹ <https://www.pmc.gov.au/resources/including-gender-aps-guide-gender-analysis-and-gender-impact-assessment>;
https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/quick-reference-guide-to-gender-analysis_0.pdf;

2023-2024 dönemi için hazırlanan 87 sayfalık Kadın Bütçesi³² beyanı Başbakan A. Albanese, Maliye, Kadın ve Kamu Hizmeti Bakanı K. Gallagher ile Hazine Başkanı J. Chalmers tarafından imzalanmıştır. Bu belgede çocuk, engelli ve yaşlı bakımı, şiddetle mücadele, cinsel kimlik, sağlık, spor, istihdam, yönetim, barınma, sosyal güvenlik, yoksulluk ve mesleki eğitim konularındaki eylemlerin gerekçeleri ve öngörülen harcama bilgileri, her yaştaki kadınlar ve nüfusun yüzde 4’ünü oluşturan Aborjin toplulukları için ayrıntılı verilmektedir. Bu alanlardaki eşitsizlik durumu saptamaları karşılaştırmalı kadın ve erkek verilerine dayanmaktadır.

Bangladeş³³

Bangladeş’te hükümet 2009’dan bu yana her yıl parlamentodaki bütçe görüşmeleri sırasında Toplumsal Cinsiyet Bütçesi Raporu sunmaktadır. Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan 216 sayfalık 2023-2024 dönemi raporunun dayanaklarının Anayasa, Perspektif Plan (2021-2041), 8. Beş Yıllık Plan (2020-2025) ile 2011 yılında hazırlanan Kadınların Gelişmesi için Ulusal Politika belgesi ile 5 no.lu Sürdürülebilir Kalkınma Amacı olduğu belirtilmektedir. Raporun bu denli kapsamlı olmasının nedeni her kamu kurumunun faaliyetlerinin çok ayrıntılı dökümünün harcama ile bağının kurulmasıdır.

Bangladeş’in bu raporunda bakanlıklar dâhil 44 üst düzey kamu kurumu faaliyet alanları ile ilişkileri temelinde üç tematik alanda sınıflandırılmıştır. Bu tematik alanlar şunlardır: 1. Kadınların güçlenmesi ve toplumda itibar kazanması; 2. İşgücü piyasasında kadınların verimliliğinin, katılımının ve gelir getirici faaliyetlerinin artırılması ve 3. Kadınların kamu hizmetlerine erişiminin artırılması. Kadınların yaşam kalitesinin iyileştirilmesinin 16 bileşeni (gelir, güvenlik, hareketlilik, adalet erişim, eğitim, sağlık, girişimcilik, IT becerisi, katılım, sosyal güvenlik vb. gibi) belirlenmiş ve kurum faaliyetlerinin bu bileşenlerle bağı performansa ilişkin alt sorularla kurulmuştur. Her kurumun toplam harcamaları içinde Bangladeş Takası (Tk) cinsinden ilgili faaliyetlere yaptığı harcamaların payı, o kurumun toplumsal cinsiyete duyarlılığını göstermektedir. Bu pay yüzde 33’ün altında olduğunda kurumun kadınların gelişmesine doğrudan katkısı asgari düzeyde sayılmaktadır.

Bu yapı ile hem cinsiyet eşitliğine yönelik harcamaların, hem de yukarıda belirttiğimiz üç tematik alan kapsamındakilerin toplam harcama içindeki payları ortaya konmaktadır. Örneğin cinsiyet eşitliği için harcamanın bütçedeki payı, önceleri yüzde 24 dolayındayken son yıllarda yüzde 30’un üzerine çıkmıştır. Yine örneğin 1 no.lu “Kadınların güçlenmesi ve toplumda itibar kazanması” tematik alanındaki sorumlu kurumların bütçelerinin toplamı içinde kadınların gelişmesine ayrılan payın 2021-2022 döneminde yüzde 45 dolayında olduğu görülebilmektedir.

³² <https://budget.gov.au/content/womens-statement/index.htm>

³³ Gender Budget Report 2023-2024 , Finance Division, Ministry of Finance, Government of the People’s Republic of Bangladesh, www.mof.gov.bd
[https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20\(English%20for%20Website\).pdf](https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20(English%20for%20Website).pdf)

Güney Kore³⁴

2010 yılından bu yana Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’nın bütçe teklifi ekinde cinsiyet eşitliği beyan belgesi ile Ulusal Meclis’e sunulmakta, Meclis’te cinsiyet eşitliği beyan belgesinin içeriği, hedeflenen projelerin seçim kriterleri, cinsiyete duyarlı bütçenin işleyişi tartışılarak hükümete öneriler ileilmektedir. Hükümetin toplumsal cinsiyet eşitliği programı çerçevesinde her kurumdaki mali birim ile toplumsal cinsiyet eşitliği biriminin hazırladığı bütçe önerisinde eşitliğe hem doğrudan katkısı olan projelerin etki değerlendirmesi hem de dolaylı katkısı görülenlerin belirlenmesi istenmektedir. Ayrıca öncelikli alan olan kadına yönelik şiddet odağında proje önerisi hazırlanması ve tüm süreçte hükümetin sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini göz önüne alması beklenmektedir. Örneğin 2020 yılındaki cinsiyet eşitliği beyanının içeriği şöyledir:

1. Cinsiyet eşitliği amaçları - genel,
2. Projelerin listesi ve süreç durumu,
3. Projeler hakkında ayrıntılı bilgi:
 - Proje başlığı ve ilgili muhasebe kategorisi,
 - Yıl itibarıyla proje bütçesi,
 - Proje türü (cinsiyete duyarlı, cinsiyet eşitliği odaklı, ulusal cinsiyet eşitliği indeksinin bileşenlerine katkı potansiyeli),
 - Politika hedefleri,
 - Projenin ayrıntıları: Dönem, destek türü, icracı kuruluş,
 - Projenin cinsiyet eşitliği amaçları,
 - Cinsiyet eşitliği için beklenen katkılar,
 - Üç yıllık Cinsiyet eşitliği yarar analizi (projenin hedefleri, yararlanıcıları, bütçesi, analizi),
 - Projenin performans değerlendirme yöntemi (yıl bazında),
 - Projenin göstergeleri ve hesap yöntemi ile projenin önceki dönemdeki performansı ile karşılaştırma araçları.

Kore’de sivil toplumun, kamu kurumlarının toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik faaliyetlerini değerlendirme ve aksayan noktalar ile geliştirme önerilerini iletme kanalları mevcuttur. Ama sanırım asıl vurgulamamız gereken nokta Kore Ulusal Beşeri ve Sosyal Bilimler Konseyi altında bir kamu kuruluşu olan Kore Kadınların Kalkınması Enstitüsü’nün (KWDI) cinsiyet eşitliği ve cinsiyete duyarlı bütçeleme konularındaki uzmanlığı ile hükümete yol göstermesidir. KWDI’nın Korece adı 2007’de Kore Kadın Politikası Enstitüsü olarak değiştirilmiştir. KWDI hükümetin uygulamalarını eleştirel değerlendirme kapasitesine sahiptir. Cinsiyet eşitliğini ilerletme yolundaki aksaklıkları, örneğin bakım ve iş-yaşam dengesi hizmetleri ile işgücü piyasasındaki ayrımcılığın giderilmesi projelerine yeterli ödenek ayrılmadığını ortaya koymaktadır. (KWDI, 2021a).

Kore’nin PEFA tarafından **TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme göstergesi** odaklı bir pilot izleme çalışmasında, 2020 yılında cinsiyete

³⁴ Kore kaynaklı sınırlı İngilizce kaynaklardan derlenmiştir: (KWDI, 2020, 2021a, b) . Ayrıca bkznz.
<https://eng.kwdi.re.kr/about/history.do>

duyarlı 284 projeye yaklaşık 26 milyar \$ ayrıldığı ve projelerde sağlık, girişimcilik ve istihdam alanlarının öne çıktığı görülmüştür.³⁵

Bu incelemeye göre özellikle Güney Kore ile Bangladeş örnekleri cinsiyet eşitliğinin merkezi düzeydeki kamu politikasında içkin olmasıyla (anaakımlaşma) kamu harcamasının bağını somut ve ayrıntılı ortaya koymaları açısından ufuk açıcudur. Bu örneklerden derlediğimiz izleme soruları kümesi Tablo 2.6’da sunulmaktadır. Kamu harcaması özelinde derlediğimiz parasal değer gerektiren göstergeler ise 4. bölümdedir.

³⁵ <https://www.pefa.org/resources/grpfm-case-study-republic-korea-grpfm-6-tracking-budget-expenditure-gender-equality>

Tablo 6. Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Harcamalarını Cinsiyet Eşitliği Açısından İzleme Soruları, Göstergeler ve Türkiye İçin Altyapı Çerçevesi

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
KATILIM ŞEFFAFLIK BİLGİYE ERİŞİM	UN (2012) İSKOÇYA AVUSTRALYA	Bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinde paydaş katılımına ilişkin kurumsal düzenlemeler var mı?	VAR/YOK	Varsa: Düzenlemenin biçimi
POLİTİKA: CİNSİYET EŞİTLİĞİ	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 1.1a	Ana amacın cinsiyet eşitliğini sağlamak olduğu programlar var mı?	VAR/YOK	Varsa: Program listesi ve içerikleri
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 1.1b	Cinsiyet eşitliğine hizmet edecek programlar var mı? (Örn. kamu hizmetleri, altyapı, sosyal koruma)	VAR/YOK	Varsa: Program listesi ve içerikleri
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Cinsiyet eşitliği için öncelikleri ve amaçları kapsayan ulusal strateji, politika vb. gibi belge var mı?	VAR/YOK	Varsa: Cinsiyete duyarlı mali politika (Cinsiyete duyarlı bütçeleme, harcama/vergi politikası)
				Varsa: SBB, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Gelir İdaresi Başkanlığı (vergi dairesi), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Kamu kurumları
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Cinsiyet eşitsizliğini gidermek için hangi politikalar yürürlükte?		Yasal düzenlemeler, finansal içerme, işgücü piyasası reformları
	AVUSTRALYA	İlgili politika alanında cinsiyet eşitsizliği var mı?	VAR/YOK	Örnek: Hizmetlere adil erişim, karar süreçlerine katılım, kaynak dağılımı, kaynaklara erişim.

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
CİNSİYET EŞİTLİĞİ İÇİN BÜTÇE	PEFA (2020) soru 1.2	Cinsiyet eşitliğini içeren programlar varsa yeterli kaynak tahsis ediliyor mu?	EVET/HAYIR	Evet ise: Yeterlilik için gösterge ve veri - hedef kitle - yararlanıcı sayısı - yararlanıcı sayısının hedef kitle içindeki payı
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.1	Maliye Bakanlığı’nın cinsiyet eşitliğine duyarlı kaynak tahsisatı konusunda bütçe hazırlık yönergesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Hazırlık Rehberi incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.3	Cinsiyet kırılımındaki veriler temel politika ve kaynak tahsisi kararlarında kullanılmış mıdır?	EVET/HAYIR	Bütçe Hazırlık Rehberi ve Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.4	Bütçede hükümetin odağında cinsiyet eşitliği bulunan beyanı ya da yasal düzenlemesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.5	Bütçe tahsisatlarının cinsiyet eşitliği işaretlemesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.7	Bütçenin cinsiyete duyarlı politikaların performansı üzerindeki etkisini değerlendirecek bağımsız denetim mekanizması var mı?	EVET/HAYIR	
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 3.1	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları yayınlanmakta mı?	EVET/HAYIR	Kurum performans programları ve faaliyet raporları
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 3.2 ve 3.3	Soru 3.1’e yanıt EVET ise: Bu bilgilere Maliye Bakanlığı’nın ya da ilgili kurumların web sayfasından zamanında erişim var mı?	EVET/HAYIR	Maliye Bakanlığı, SBB ve ilgili diğer bakanlıkların web siteleri
	İSKOÇYA	Bütçe kaynaklarının dağılımında belirli grupların aleyhine değişme var mı?	EVET/HAYIR	Bütçede kırılğan gruplara (kadınlara) ayrılan kaynakların zaman içindeki seyri

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
CİNSİYET EŞİTLİĞİ ETKİ ANALİZİ	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.2	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin öncül analizi var mı?	EVET/HAYIR	Kurumların performans programları
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.6	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin ardıl analizi var mı?	EVET/HAYIR	Kurumların faaliyet raporları
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Kamu harcamalarının cinsiyet eşitsizliğini gidermeye katkısı var mı? (Örn. altyapı yatırımları, eğitim, sağlık harcamaları)	EVET/HAYIR	Çıktılar Başlangıç - sonuç karşılaştırması
	AVUSTRALYA KORE	İlgili politika yerleşik cinsiyet rollerini pekiştiriyor mu? Değiştiriyor mu? Hangi etkiler bekleniyor?		Çıktılar Başlangıç - sonuç karşılaştırması
		Politikanın cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisi konusunda paydaşların değerlendirmesi var mı?	EVET/HAYIR	
NOTLAR: 1. Uluslararası Standartlar için bknz. 2.3.2.'de belirtilen kaynaklar 2. Veri Kaynağı: Merkezi yönetim kurumları, bakanlıklar 3. Alonso-Albarran vd., (2021, s. 39-42)'daki ayrıntılı soru listesinin CEİD eğitim programları kapsamında ele alınması önerilir. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816 4. Bu izleme soruları belediye düzeyinde ayrıntılandırılabilir. Kadınların yapabilirliklerine odaklanan DTCDB yaklaşımı geliştirilebilir.				

II. Türkiye Bağlamının Mevcut Durum Analizi: Normatif Politik Yapı

A. Yerel Mevzuatın Haritalaması: Mevzuatın İlgili İnsan Hakları Belgeleriyle Uyumunun Tespiti (Yapısal İzleme)

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçeler, yasama organında (TBMM) görüşülen, onaylanan ve kamu gelir ve harcamaları için hükümete yetki veren kanunlardır. (T.C. Anayasası 87. md.) Uluslararası antlaşmaları uygun bulma yetkisi de TBMM’dedir ve onaylanan antlaşmalar kanun hükmündedir (T.C. Anayasası 90. md.). Toplumdaki herkesin insan haklarının korunması ve eşitliğin gözetilmesi anayasal bir gereklilik olduğundan, eşit hakların cinsiyet ayrımı gözetmeksizin yaşama geçmesini sağlamak devletin yükümlülüğüdür (T.C. Anayasası 10. md.) Türkiye, CEDAW ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelere taraf olarak bu yükümlülüklerini uluslararası düzeyde de teyit etmektedir.

Anayasa’nın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin devletin tüm organlarını ve diğer tüm bireyleri bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu ve kanunların anayasaya aykırı olamayacağı yer alır. Bu, yasaların anayasanın sağladığı eşitlik prensibiyle uyumlu olması gerektiği anlamına gelir ve yasal düzenlemelerin şekli ve koşulları kanunlarca tanımlanır. Konumuzla ilgili birkaç örneğe kısaca değinelim: 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu kadınların sosyal ve aile içi eşitliğini destekleyici önlemleri kapsar. 4857 sayılı İş Kanunu, işveren ve işçi arasındaki ilişkilerde cinsiyet başta olmak üzere herhangi bir sebeple ayrımcılık yapılmasını yasaklar ve kadın çalışanları korumaya yönelik önlemler içerir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu gibi çeşitli yasalar da cinsiyet eşitliğini destekler. Görüldüğü gibi, Türkiye’de cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik bütçe politikalarının yasal temeli bulunmaktadır. Politika amaçlarının nasıl gerçekleştirileceği ise bütçe sistemine dayanır.

Bütçe sistemi ve süreci 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁶ ile belirlenmiştir. Bu kanunla kamu kurumlarının, bütçelerini stratejik planlama ve performans esaslı program yaklaşımı uyarınca hazırlamaları öngörülür. Bu sürecin bileşenleri stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarıdır. Kamu kurumlarının plan, program ve bütçeleri üst politika belgeleri olan Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program (OVP) ve Cumhurbaşkanlığı’nın program ve stratejik planları ile uyumlu olmalıdır (5018 sayılı Kanun, 9. md.). Kurumların ve yerel yönetimlerin uymakla yükümlü oldukları bu üst politika belgelerinde cinsiyet eşitliği ile ilgili tedbirler şöyle özetlenebilir:

³⁶ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türkiye’nin iktisadi ve toplumsal gelişmesinin önümüzdeki beş yıllık yol haritası olan On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) beş ana eksen den oluşur:³⁷ İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi; Yeşil ve Dijital Dönüşümle Rekabetçi Üretim; Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum; Afetlere Dirençli Yaşam Alanları, Sürdürülebilir Çevre ve Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim. İstikrarlı Büyüme, Güçlü ekonomi ekseninde bir, Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum başlıkları altında toplam 27 tedbir doğrudan kadınla ilişkilendirilmiştir. Bu önlemler, kamu harcamalarının farklı alanlarıyla bağlantılıdır.³⁸ Plan’ın 726. maddesinde cinsiyet eşitliği amacı yer almaktadır:

“Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlenmesi önceliğinin tüm plan, program, politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde yer alması sağlanacaktır.”

726.2 no.lu madde ise bu amacın bütçe ile bağını kurmaktadır:

“Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir.”

Planda kamu maliyesine ilişkin uzun vadeli makro iktisadi hedefler toplamı olarak yer almaktadır.

Burada On İkinci Kalkınma Planı’nın hazırlık sürecine kısaca değinelim. Katılımcılık vurgusuyla Plan’a arka plan desteği oluşturmak üzere Haziran 2022’de yayımlanan bir genelge ile çeşitli konularda 54 Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) ve 26 Çalışma Grubu kurulmuştur.³⁹ Komisyonlarda kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademik çevrelerin; Çalışma Gruplarında ise uzmanların yer alması öngörülmüştür. Katılımcıları SBB belirlemiştir. Örneğin Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu’nda yaklaşık 90 kişi bulunmaktadır. 2022-2023 döneminde oldukça geniş katılımlı bir dizi toplantı yapan bu Komisyon’da mevcut kadın erkek eşitsizliklerinin alanları ile TCDB dâhil, alınması gereken tedbirler dile getirilmiş ve görüşlerin yer aldığı kapsamlı bir rapor hazırlanmıştır.⁴⁰ Konumuzla ilgili STK’ların hem politika hem de kaynak tahsisi açısından bu belgeleri incelemesinin önemli ve gerekli olduğu kanısındayız.

On İkinci Kalkınma Planı’nda cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiğimiz politikalar Tablo 3.1’de yer almaktadır.

³⁷ SBB (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2318>)

³⁸ CEID eğitim faaliyetlerinde 12. Kalkınma planında kadınların güçlenmesi, kadın erkek eşitliğine ilişkin maddelerin taranması ve kurumların performans programları (öncül) ve faaliyet raporları (ardıl) temelinde harcamaların izinin sürülmesi düşünülebilir.

³⁹ <https://onikinciplan.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Genelgesi.pdf>. Çalışma gruplarına burada değinmeyeceğiz.

⁴⁰ <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihisas-komisyonu-raporlari/>

Tablo 7. On İkinci Kalkınma Planı’nda Cinsiyet Eşitliğine İlişkin Tedbirler

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
3.1. İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi	3.1.7. Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı	563.5. Başta tarım satış kooperatifleri, kadın kooperatifleri ile sosyal nitelikli kooperatifler olmak üzere öncelikli sektörlerde faaliyette bulunan kooperatiflere destek sağlanacaktır.
3.3. Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum		650. İstihdam ve çalışma hayatında ikiz dönüşüm çerçevesinde işgücü piyasasının istihdam oluşturma kapasitesini azami düzeyde tutabilecek önlemlerin alınması temin edilecektir. Aktif işgücü politikaları içerik açısından zenginleştirilerek daha etkin şekilde kullanılacaktır. Plan döneminde kadın, genç ve engellilerin işgücü piyasasına katılımları desteklenecek, iş sağlığı ve güvenliği alanında çalışanları korumaya ve bilinçlendirmeye yönelik tedbirler alınacaktır.
		652. Sürdürülebilir kalkınmanın bir gereği olarak ekonomik büyümenin oluşturduğu refahın toplumun tüm kesimleriyle adil şekilde paylaşılması ile yoksulluğun azaltılması Planın öncelikli hedeflerinden biridir. Beşeri sermaye potansiyelinin geliştirilerek tam ve verimli kullanılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, özel politika gerektiren çocuklar, gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar gibi toplumun tüm kesimlerinin gözetilmesi, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin etkinleştirilerek yaygınlaştırılması ile genel yaşam standardının artırılması Planın temel politika önceliklerindendir.
		654. Türkiye’nin sürdürülebilir kalkınmasını hızlandırmak üzere kadınların ve kız çocuklarının dijital ve yeşil dönüşümün gerekliliklerine uygun bilgi ve beceriye kavuşması, çağın gerekliliklerine uygun şekilde eğitimin her seviyesine dahil olmaları ve devamlılıklarının sağlanması ile sosyal hizmetlerin geliştirilmesi yoluyla iyi olma hallerinin desteklenmesi temel öncelikler arasındadır. Kadınların istihdama tam ve etkin katılması, kamu ve özel sektör ile siyasette karar alma mekanizmalarına daha fazla dahil olması, iş ve yaşam dengesinin tesis edilmesi yönünde somut adımların atılması önemli arz etmektedir.
	3.3.2. İstihdam ve Çalışma Hayatı	697.5. Kadın istihdamını artırmaya yönelik kurumsal bakım olanaklarının ekonomik ve fiziki erişilebilirliği artırılacaktır.

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
		697.7. Mikro kredi projeleri, kadın istihdamına etkisi güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.
	3.3.3. Sağlık	706.5. Çocuk, kadın ve üreme sağlığı hizmetleri güçlendirilecek, evlilik öncesi ve yenidoğan tarama programları yaygınlaştırılacak, anne ve bebek ölümlerinin azaltılması sağlanacaktır.
	3.3.4. Aile	721.1. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması, kadın istihdamının artırılması ve dinamik nüfus yapısının korunması için kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör işbirliği içinde çalışma saatleri, alternatif çalışma yöntemlerini de kapsayacak ikincil mevzuat çalışmaları yapılacaktır.
		721.2. Çocuk, yaşlı ve engelli bakım hizmetlerinin niteliği ve niceliği iyileştirilerek yaygınlaştırılacaktır.
	3.3.5. Kadın	726. Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlenmesi önceliğinin tüm plan, program, politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde yer alması sağlanacaktır.
		726.1. Kurumlarca toplanan verilerin cinsiyet, yaş, göçmenlik statüsü, engellilik, coğrafi konum gibi nitelikler bazında üretilmesi sağlanacak ve buna dayalı analizler gerçekleştirilecektir.
		726.2. Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir.
		726.3. Spor alanında kadınların temsilinin artırılmasına yönelik politikalara dayanak teşkil edecek göstergelerin üretilmesi sağlanacaktır.
		727. Kadınların eğitim, istihdam ve karar alma mekanizmalarına katılımı ile temsillerinin artırılması için kota ve ilave destekler gibi “geçici özel önlemler” tanımlanarak uygulanacaktır.
		727.1. Kamu, özel sektör, siyaset dâhil tüm karar alma mekanizmalarında ve yönetimin her kademesinde nüfusun yarısını oluşturan kadınların temsili ve katılımının artırılması hedefiyle, aşamalı bir geçiş için çalışmalar yapılacaktır.
		728. Kadınların ekonomik, sosyal ve kültürel hayata eşit katılımının yanı sıra eşit işe eşit ücret ilkesinin

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
		benimsendiği koşullarda istihdamının artırılması sağlanacaktır.
		728.1. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve STK’larla işbirliğiyle kadın istihdamını artırmak üzere kaliteli, ekonomik ve erişilebilir bakım hizmetlerine ilişkin alternatif modeller geliştirilmesi ve pilot uygulamaları takiben yaygınlaştırılması sağlanacaktır.
		728.2. Kadınların işgücüne katılımlarını artıracak girişimcilik, finansal ve dijital okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlardaki programlar kapsamı genişletilerek yaygınlaştırılacaktır.
		728.3. İkiz dönüşümle değişen işgücü piyasasına kadınların tam, eşit, güvenceli ve etkin katılımlarının sağlanması, bu kapsamda ortaya çıkacak yeni beceri ve yeteneklerin kadınlara kazandırılmasına yönelik programlar geliştirilecektir.
		728.4. Kadın temsiline düşük olduğu matematik, fen, teknoloji ve mühendislik alanlarında kadınların eğitim ve istihdamının artırılması için kamu ve özel sektörün eşitlik ve kapsayıcılık temelinde dönüşümüne yönelik çalışmalar yapılacaktır.
		728.5. Kahramanmaraş ve Hatay merkezli depremlerden etkilenen kadın üretici ve girişimcilerin hayata yeniden katılmalarını ve tutunmalarını sağlamak için üretimin, yenilikçi teknolojilerin, işbirliğinin, psikolojik güçlenmenin de içinde olduğu program ve projeler hayata geçirilecektir.
		728.6. Kırsalda kadın girişimciliğinin ve teknoloji okuryazarlığının artırılması, kadınlara yönelik sosyal alanların oluşturulması, bakım hizmetlerinin kaliteli, ekonomik ve erişilebilir olarak sunulması, tarım işçisi olarak çalışan kadınların ücretli ve kayıtlı hale getirilmesi için çalışmalar yürütülecektir.
		729. Kadınlara yönelik şiddet ile erken yaşta ve zorla evliliklerle sıfır tolerans ilkesiyle mücadele edilecek, şiddetin önlenmesi ve şiddet mağdurlarının güçlenmesi sağlanacaktır.
		729.1. Kadınlara ve kız çocuklarına yönelik şiddet ve erken yaşta evliliklerle mücadeleye ilişkin yasal

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
3.3. Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum		düzenlemelerin şiddete sıfır tolerans anlayışıyla daha etkin bir şekilde uygulanması sağlanacaktır.
		729.2. Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında koruyucu ve önleyici hizmetlerin etkin sunumuna yönelik kurumsal kapasite geliştirilecek, hizmet standartları uygulanacak ve sistematik, güvenilir ve karşılaştırılabilir verilerin toplanması sağlanacaktır.
		729.3. Kadınlara ve kız çocuklarına karşı her türlü şiddet ile topyekûn mücadele kapsamında toplumsal farkındalık ve duyarlılığın artırılmasına yönelik çalışmalar sürdürülecektir.
		729.4. Yeni teknolojiler ile tüm iletişim kanalları dahil medyanın kadınlara yönelik olumlu tutum ve davranış oluşturma çabaları desteklenecek, toplumdaki algısını olumsuz gösteren her türlü içerikle etkin bir şekilde mücadeleye devam edilecektir.
	3.3.7. Gençlik	750.9. Eğitimde ve istihdamda olmayan genç kadınların yaşam becerilerinin geliştirilmesi ve istihdama katılımlarının sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir.
	3.3.8. Engelli Hizmetleri	764. Ulusal Engelliler Veri Tabanında ulusal bakım ihtiyaçları ve uluslararası standartlarla uyumlu, güncel, kapsamlı ve kaliteli engellilik göstergelerinin üretilmesi için çalışmalar yapılacaktır.
	3.3.13. Nüfus ve Yaşlanma	810.1. Yaşlı kadınlar başta olmak üzere yoksul yaşlıların yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik mekanizmalar geliştirilecektir.

On İkinci Kalkınma Planı hedeflerinin daha kısa erimli yol haritası olan Orta Vadeli Program (OVP, 2024-2026) aynı zamanda çok yıllık bütçe planlamasını içerir.⁴¹ Politikaların gerektirdiği kaynaklar makro iktisadi kısıtlar ve politika hedefleri çerçevesinde öngörülen başlangıç ödenekleridir. Bu nedenle bütçe ile bağınyı kurmak açısından üst politika belgesidir. OVP’de yer alan politika önceliklerinden toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiklerimiz Tablo 8’de yer almaktadır

⁴¹ SBB (2023). Orta Vadeli Program (2024-2026). Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org/handle/1/2578>)

Tablo 8. Orta Vadeli Program’da Cinsiyet Eşitliği ile İlgili Politika ve Tedbirler

13. Dijital ve yeşil dönüşümle değişen işgücü piyasasına kadınların tam, eşit, güvenceli ve etkin katılımlarının sağlanması ve bu kapsamda ihtiyaç duyulacak yeni beceri ve yeteneklerin kadınlara ve kız çocuklarına kazandırılması için özel programlar geliştirilecek ve kadınların işgücüne katılımlarını artıracak girişimcilik, finansal okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlarda programlar, kapsamı genişletilerek yaygınlaştırılacaktır.
22. Sosyal güvenlik sisteminde fiili ve yasal kapsamın artırılması doğrultusunda kadın, gençler, engelliler başta olmak üzere çalışma hayatına kalıcı katılımı sağlamayı teminen esnek çalışma biçimleri yaygınlaştırılacak, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma şekillerine daha uyumlu hale getirilecektir.
37. İstihdam teşviklerinden etkin olmayanlar sonlandırılacak, kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklerin ağırlığı artırılarak teşvik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.

2024-2026 dönemi için merkezi yönetim bütçe sürecini başlatan OVP “makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren temel politika dokümanıdır.” (OVP, 2024-2026: 1). OVP, kamu kurumlarının politika ve harcamalarını diğer üst politika belgeleri doğrultusundaki önceliklere göre yönlendirir. Dolayısıyla cinsiyet eşitliği politikalarına kaynak tahsisinin de belgesidir. Tablo 9’da OVP’deki ilgili tedbirler, yapılacak işlem, işlemin içeriği ve öngörülen takvim özetlenmiştir.

Tablo 9. Orta Vadeli Program’da Öncelikli Reform Alanlarına Yönelik Düzenlemeler

	Yapılacak İşlem (Kanun*/Karar/ İdari Düzenleme)	İşlemin İçeriği /Açıklaması	Öngörülen Takvim
Beşeri Sermaye ve İstihdam			
Ne Eğitimde Ne İstihdamda Olan Gençlerin ve Kadınların Eğitime ve İstihdama Katılımı	İdari Düzenleme	Kadınların işgücüne katılımlarını artırmak üzere girişimcilik, finansal okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlarda programlar yaygınlaştırılacak erişilebilir gündüz bakım merkezlerinin sayısı artırılabilecektir.	2024 1. Çeyrek (Sürekli)
Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi	Karar/İdari düzenleme (Sürekli)	Girişim şirketlerinin nitelikli personel istihdam etmeleri kolaylaştırılacak, başta	2024 3. Çeyrek

	Yapılacak İşlem (Kanun*/Karar/ İdari Düzenleme)	İşlemin İçeriği /Açıklaması	Öngörülen Takvim
		kadınlar olmak üzere girişimcilik programları yaygınlaştırılacaktır.	
Kamu Maliyesi			
Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Sürdürülebilirliğinin Güçlendirilmesi	Kanun	Sosyal güvenlik sisteminde fiili ve yasal kapsamın artırılması doğrultusunda kadın, gençler, engelliler başta olmak üzere çalışma hayatına kalıcı katılımı sağlamayı teminen esnek çalışma biçimleri yaygınlaştırılacak, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma şekillerine daha uyumlu hale getirilecektir.	2024 4. Çeyrek
	Kanun	İstihdam teşviklerinden etkin olmayanlar sonlandırılacak, kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklerin ağırlığı artırılarak teşvik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.	2025 2. Çeyrek

OVP’nin Kamu Maliyesi Bölümündeki harcamalara ilişkin birkaç noktaya dikkat çekelim:

1. OVP’de “2022 yılında genel devlet toplam gelirleri GSYH’ya oran olarak bir önceki yıla göre 3 puan azalırken, genel devlet toplam harcamalarının 4,9 puan azaldığı” ifade edilmiştir. Kamu harcamaları, gelirlere oranla daha fazla bir düşüş göstermiştir. Bu da dünya genelinde kriz dönemlerinde uygulanan bütçe kesintilerinin cinsiyet eşitliği üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu (Addabbo vd., 2018) saptamasını doğrulamaktadır. Konumuz açısından harcama kesintilerinin hangi alanlarda olduğunu izlemek gerekir ki bu aşamada zaman ve kapsam kısıtlılığı nedeniyle olanaksızdır.

2. OVP’de “2022 yılında 2021 yılına göre, genel devlet cari giderlerinde 2,2 puan, transfer harcamalarında 2,9 puan azalış gerçekleşmiş; yatırım harcamalarında ise 0,3 puan artış yaşandığı” belirtilmiştir. Transfer harcamalarındaki azalışın cinsiyet eşitliğine etkisi, hangi

sosyal koruma programlarının etkilendiğine bağlı olarak değişir. Özellikle kadınların iş gücüne katılımını, girişimciliğini ve sosyal korunmasını destekleyen programlardan yapılan kesintiler, cinsiyet eşitsizliklerini derinleştirebilir. Nitekim nakit transferleri gibi karşılıksız sosyal koruma programlarının, kadınların güçlenmesini, gelir ve tasarruflarını, kız çocuklarının okula kayıt ve devamını ve cinsel sağlıklarını olumlu yönde etkilediğini göstermektedir (Camilletti, 2020: 7).

3. OVP’de 2023 yılı Şubat ayında meydana gelen Kahramanmaraş ve Hatay depremlerinin yol açtığı hasarın onarımına yönelik harcamalar bütçeye ciddi bir yük getirdiği vurgulanmaktadır. Özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde meydana gelen doğal afetlerde kadınlar ve çocuklar erkeklere göre daha fazla ölüm riski ile karşı karşıyadır. Kadınlar psikolojik ve fiziksel sağlık sorunlarının yanı sıra her türlü şiddetten etkilenmektedir (Paksoy-Erbaydar vd., 2025; Fatema vd., 2019). Oysa eşitlik ilkesi gereği hükümetlerin, afetin yaralarını sarmak üzere yapılan kamu harcamalarında kadın ve çocukların dezavantajlarını göz önünde bulundurması gerekir. Afetin harcama yükünü ve ek harcamalarının bileşimini izlememiz bu aşamada zaman ve kapsam kısıtlılığı nedeniyle olanaksızdır.

Tablo 10’da mevcut mevzuatın normlar ile uyumu özetlenmektedir. Bu bağlamdaki açıklamalara aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 10. Türkiye’deki İlgili Mevzuatın Normlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

NORM MEVZUAT	Toplumsal cinsiyet eşitliği	Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama	İnsan Onuruna Saygı	Katılımcılık	Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi- Kaynakların Azamisinin Kullanılması	Etkililik/ Etkinlik	Hesap Verebilirlik	Kullanıcı Analizi
T.C. Anayasası	Madde 10.	Madde 10, Madde 70.	Anayasa Başlangıç 6. Paragraf, Madde 2.	Madde 1, Madde 67.	Madde 65, Madde 161.	Madde 166.	Madde 87, Madde 160, Madde 161.	
5018 Sayılı Kanun				Madde 9.	Madde 4, Madde 26, Madde 17.	Madde 1, 3.1,5.g, 8, 10, 11, 63, 64.b.	Madde 17.	Madde 5. g bendi.
2024-2026 Bütçe Hazırlama Rehberi	Kadının Güçlenmesi Programı (s. 151)				İdarenin Performans Programlarını Hazırlama Süreci (7. Bölüm)	Performans Göstergeleri (s. 114)	Performans Bilgileri (s.99, 110)	Performans Göstergeleri (s. 114)

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği

T.C. Anayasası: Kamu harcamaları meşruiyetini normlar hiyerarşisine göre önce anayasadan daha sonra ilgili yasa ve mevzuattan alır. Bu minvalde en öncelikli olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 10. maddesi kadın ve erkeğin eşitliğini beyan ederek Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Bütçelemeyi destekler. 10. maddeye göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir. Maddeye 2004 yılında “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.” ve 2010 yılında “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” ifadeleri eklenmiştir. Bu ifadeler devletin kamu politikalarını uygularken yaptığı harcamaların eşitliğe duyarlı bir perspektiften gerçekleştirilebilmesini destekler niteliktedir. 10. madde aynı zamanda “ayrımcılık yapmama” şeklinde ifade edilen temel uluslararası insan hakkı normu ile de yakından ilişkilidir. Nitekim insan onuru temeline dayanan eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı çoğu zaman aynı şeyi ifade etmek için kullanılmaktadır.⁴² Ayrımcılık yapmama ilkesi ve kamu harcamaları ile ilişkili bir diğer madde ise Anayasanın 70. maddesidir. Kamu hizmetine girme hakkını tanımlayan madde şu şekilde ifade edilmiştir: “Her Türk⁴³, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Cinsiyet ve inanç gibi sebeplerle vatandaşların kamu hizmetine girmekten mahrum bırakılamayacağını ifade eden maddenin kamu harcamaları ile ilişkisi kamu personel maaşlarının ciddi bir bütçe kalemi olmasından kaynaklanmaktadır.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberde toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyen ifadeler Kadının Güçlenmesi programı başlığı altında yer almaktadır (s. 151). Bu program aşağıdaki şekilde tanıtılmıştır:

“KADININ GÜÇLENMESİ: Kadına karşı ayrımcılığın önlenmesi, kadının insan haklarının ve toplumsal statüsünün korunması ve geliştirilmesi, kadının toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve imkânlarından eşit şekilde yararlanmalarının sağlanmasına yönelik ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi, belirlenen politika ve stratejilerin uygulanması,

Kadınlara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek,

Şiddete uğrayan kadınlara ve beraberindeki çocuklara geçici barınma hizmeti sunulması ile şiddete uğrayan kadınların korunması, psikososyal ve ekonomik sorunlarının çözümünde destek olunması, güçlenmesi ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler,

Şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınların, çocukların, aile bireylerinin ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişilerin korunması ve bu kişilere yönelik şiddetin önlenmesi ile koruyucu ve önleyici tedbirlerin etkin olarak

⁴²Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu: <https://www.tihk.gov.tr/kategori/pages/Ayrimcilikla-Mucadele-ve-Esitlik>

⁴³ Burada kastedilen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığıdır. (Anayasa, madde 66 - “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür.”)

uygulanmasına yönelik güçlendirici ve destekleyici danışmanlık, rehberlik, yönlendirme, izleme hizmetleri gibi benzeri konularda yapılan hizmetler, faaliyetler, iş ve işlemler, bu program altında değerlendirilecektir.”

Bunun yanı sıra, diğer bütçe harcamalarının diğer normlarla ilişkisini doğrudan destekleyen öneriler de rehberde yer almaktadır.

Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama

T.C. Anayasası: Anayasa’nın 10. maddesinde *Kanun önünde eşitlik* ve devletin eşit hakların yaşama geçmesini sağlamak yükümlülüğü açıkça belirtilmektedir. Bu yükümlülük aynı zamanda politikaların uygulayıcılarının yükümlülüğüdür. Zaten 70. maddede kamu hizmetine alınmada istihdamında nitelik dışında ayırım yapılmayacağı belirtilmektedir. Kamu harcamaları ve insan hakları ile ilgili her bir norm aslında ilişkilidir. Çünkü devletin insan haklarını güvence altına almak, eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı önlemek üzere eğitim, sağlık ve sosyal koruma gibi pek çok alanda harcama yapması öngörülür ki bu harcama alanları ile ilgili birçok insan hakkı mevcuttur.

İnsan Onuruna Saygı

T.C. Anayasası: Anayasa’nın başlangıç kısmında 6. paragrafta “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” ifadesi yer almaktadır. Böylece devlet insan onurunu cinsiyet farkı gözetmeksizin güvence altına almaktadır. 2. maddedeki Türkiye Cumhuriyeti’nin “toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti” olduğu ifadesi de bu güvenceyi vurgulamaktadır. Bu maddede devletin “sosyal” niteliğinin de belirtilmesi onurlu yaşam odaklı sosyal politika ve ilgili harcamanın dayanağıdır.

Katılımcılık

T.C. Anayasası: Anayasada kamu bütçelerinin hazırlanmasında katılımcı yöntemlerin kullanılacağı ile ilgili bir vurgu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamu harcamalarının finansman kaynağı özünde vergiler olduğundan kamu harcamalarının boyutu ve bileşimi asil-vekil ilişkisi içinde belirlenir. Seçimler aracılığı ile siyasilere (vekil) yetki veren vatandaşlar (asil) bütçe hakkının asıl sahipleridir. Halkın seçimlerle hükümeti belirlemesine olanak veren ise Türkiye’nin siyasi gücün halk ve temsilcileri tarafından paylaşıldığı bir sistem olan cumhuriyet ile yönetiliyor olmasıdır. Bu nedenle, yönetim sistemini belirleyen Anayasa’nın 1. maddesi ve vatandaşın seçme-seçilme ve siyasi faaliyet gösterme hakkını tanıyan 67. maddesi kısmen katılımcılıkla ilişkilendirilebilir. Temsili demokrasilerde bütçe hakkının gözetimi katılımcı mekanizmalarla sivil toplum örgütleri tarafından yapılır. Kadın erkek eşitliği odağında faaliyet gösteren dernek ve vakıflar konumuz özelinde bu açıdan öne çıkan

paydaşlardır. Buradan hareketle, katılımcılığın anayasa ile ilgisi dernek kurma ve üye olma hakkını güvence altına alan Anayasa’nın 33. maddesi ile kurulabilir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: 5018 sayılı Kanun “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere” oluşturulan temel bir kanundur. Kanun’un 9. maddesi Türkiye bütçe sisteminin temel bileşeni ve kurumlar ve belediyeler için orta vadeli kamu politikası niteliğinde olan stratejik planların hazırlanmasında katılımcı yöntemlerden faydalanılacağını açıkça belirtmektedir: “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”⁴⁴

Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi ve Kaynakların Azamisinin Kullanılması

T.C. Anayasası: Daha önce de belirtildiği gibi “yeterli kaynak tahsisi” ve “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesi, kadınların insan hakları açısından kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğinin hayata geçirilmesinde uyulması öngörülen normlardır. Anayasa’nın bu normlarla ilgisi 65. madde ile kurulabilir. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarını belirleyen 3. kısımda yer alan bu madde, “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” şeklinde ifade edilmektedir. Yine Anayasa’nın Mali Hükümler bölümünde yer alan 161. maddede yer alan “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir.” ifadesi kurum ve programlar temelinde kaynakların azamisinin aktarılmasının benimsendiğini gösterir. Bununla birlikte toplam harcama miktarının da harcama kalemlerinin de başlangıç ödeneklerinden sapmaları yaygındır; uygulama döneminde hem boyut hem de bileşim değişebilmektedir. Bu olgu bütçe tahsisi ve gerçekleştirmelerinin özellikle toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadının güçlenmesini öngören bütçe programları açısından izlenmesine dayanak oluşturmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’da kamu kaynaklarının azamisinin kullanılması ile ilgili bir madde bulunmamaktadır. Ancak 17. maddede ödenek tavanlarının belirlenmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte kamu kaynak dağıtımında kurumların görevlerinin esas alındığını belirten 4. madde ve bütçede yeterli kaynağı olmadığı durumlarda iş yüklenmeme gereğini ifade eden 26. madde yeterli kaynak tahsisi ile ilişkilendirilebilir. İlgili maddeler kanunda aşağıdaki gibi ifade edilmiştir:

“Kamu maliyesi

⁴⁴ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Madde 4- Kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar.

Kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır.

Yüklenmeye girişilmesi

Madde 26- Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.”

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması mevcut bütçe politikalarında cinsiyet eşitliği perspektifinin benimsenmesi anlamına geldiğinden ve mutlaka ek bütçe gerektirmediğinden bu maddelerin engelleyici değil destekleyici mahiyette oldukları düşünülebilir. Ayrıca gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasındaki ilkeleri belirleyen 17. maddenin de bu normla ilişkisi kurulabilir. Bu madde uyarınca kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları ve kurumun performans hedefleri göz önünde bulundurulmalıdır. Kaldı ki, On İkinci Kalkınma Planı’nın kamu harcamalarında toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen tedbirler içermesi ve kurumlar tarafından uygulanabilir cinsiyet kırımlı performans göstergelerini öngörmesi kurumlara kaynak tahsisinde toplumsal cinsiyet eşitliği esasının hayata geçirilmesine olanak sağlamaktadır.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Bu rehberde toplumsal cinsiyet eşitliği (rehberde kadın erkek (fırsat) eşitliği) için kaynak tahsisini destekleyen maddeler açıkça yer almaktadır:

“...Program yararlanıcısı hedef kitle, kamu hizmetinin toplum açısından önemini ve önceliğini etkileyen faktörlerden biridir. Hedef kitlenin doğru belirlenmesi, ürün ve hizmetlerle toplumun beklentileri arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasına katkı sunacaktır. Nitekim çocuk ve kadınlara yönelik hizmetlerin toplumsal duyarlılığı yüksektir ve politika öncelikleri arasında yer alması nedeniyle anılan sosyal gruplar için ayrı programlar belirlenebilecektir.” (s.17)

Rehberdeki Kırsal Kalkınma Programı bu açıdan dikkat çekicidir: “Teorik ve uygulamalı eğitimler aracılığıyla gençler başta olmak üzere tüm çiftçilerin bilgi, beceri ve girişimciliğinin geliştirilmesi, aile çiftçiliğini korumak ve sürdürülebilirliğini sağlamak için kadınlar başta olmak üzere çocuk ve gençlere yönelik eğitim, program ve projeler hazırlanması, tarıma dayalı iş kollarında kadın girişimciliğinin özendirilmesi ve desteklenmesi, çiftçilere, gençlere ve kadınlara çeşitli konularda eğitim verilmesi, el sanatlarının geliştirilmesi, tabii afetlerden

zarar gören çiftçilere yardım yapılması gibi konularda yürütülen hizmetler, faaliyetler, iş ve işlemler, ...”(s.153-154)

İdareler stratejik planları ile uyumlu olarak her yıl performans programları hazırlarlar. Bu programlarda idarenin toplam kaynak ihtiyacı hem program, alt program ve faaliyetler itibarıyla hem de ekonomik sınıflandırmaya göre verilir. Rehberdeki “Performans programlarında kaynak ihtiyacı belirlenirken, her bir faaliyet itibarıyla ödenek ve harcama verilerinin yer aldığı “Faaliyet Maliyetleri Tablosu” kullanılır.” (s. 132) ifadesi ile her kurumun cinsiyet eşitliğine duyarlı programlarını kaynak tahsisi ile belirlemesi öngörülmektedir.

Etkililik ve Etkinlik

T.C. Anayasası: Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hedefleyen bütçe programlarına kamu kaynaklarının tahsisi orta ve uzun vadeli planlama çerçevesinde yapılır. Bu planlamanın katılımcı esaslara dayanması ve toplumun her kesimini kapsayan bir ihtiyaç analizinin tespiti kaynakların yerinde ve verimli bir şekilde kullanılmasının önünü açacaktır. Başka bir ifade ile cinsiyete göre değişen yaşam koşullarının belirlediği ihtiyaçların göz ardı edilmesi bu ilkeleri zedeleyecektir. Nitekim ekonomik hükümler bölümünde yer alan 166. madde etkililik ve etkinliğin kamu kaynak kullanımında temel ilkeler olduğuna işaret eder:

“Madde 166 - 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.”

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’un 1. maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması öngörülür. Kanun’un 5. maddesinin g bendine göre “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”

Ayrıca Kanun’un 30. maddesi kamu kaynaklarının hem tasarruflu hem de etkin ve etkili kullanımı için önlemlerin alınması ve sınırların belirlenmesini buyurur. Bu madde doğrultusunda öngörülen “bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun ve diğer mevzuatla belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemler, standartlar” ve “bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve

kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeler” ile toplumsal cinsiyet eşitliğinin bir kriter olarak belirlenmesi mümkündür. 63. madde ve 64. maddenin b bendi kaynakların etkin ve etkili kullanımının iç denetime tabi olduğunu belirtir. Yine 3. maddenin I bendi, 8. madde, 10. madde ve 11. madde kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı ile ilişkilidir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberde cinsiyet eşitliği ile etkinlik arasında bağı kuran ifade ve öneriler yer almaktadır. Bu nedenle ilgili bölüm yorum yapılmaksızın aşağıdaki gibi verilmiştir.

“... göstergeler, bütçelerin kamuoyunu toplumsal duyarlılığı yüksek konularda yeterli düzeyde bilgilendirebilmesi bakımından da önemlidir. Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması da toplumsal duyarlılığın yüksek olduğu hususlardan biridir. Bu açıdan kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması için kamu hizmetleri sunulurken kadın ve erkeklerin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde tutulmalıdır. Sunulan kamu hizmetlerinin kadın ve erkekleri nasıl etkilediğinin tespit edilmesi ve kadınların güçlenmesi konusunda sağlanan gelişmelerin ölçülmesi amacıyla göstergeler oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu göstergeler aracılığıyla her idarenin yaptığı harcamalardan kadın ve erkeklerin nasıl etkilendiğinin izlenebilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması ve kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme yaklaşımının bütçe sürecine dahil edilmesi çalışmalarına katkı sağlamaya yönelik olarak idarelerin performans göstergelerini belirlerken kadın erkek fırsat eşitliğinin izlenmesine ilişkin göstergelere yer vermesi önem arz etmektedir.” (s. 114)

Hesap Verebilirlik

T.C. Anayasası: Bütçe hakkı çerçevesinde “bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek” Anayasa’nın 87. maddesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir. Yıllık olarak hazırlanan bütçeler Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur. Bütçelerin hazırlanması ve kesin hesap kanunun onaylanması ile ilgili Cumhurbaşkanı ve TBMM’nin temel sorumlulukları ve yetkileri Anayasamızın 161. maddesi ile belirlenmektedir. Bununla birlikte, hesap verme çerçevesinde bu yetkiler sınırsız değildir. Nitekim 161. maddede bu sınırlılık şu şekilde ifade edilir:

“...Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.

Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

Sayıştayın görevleri ise 160. maddede şu şekilde belirlenmiştir:

“Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.”

Görüldüğü gibi, Anayasa’nın 160. maddesi, Sayıştay Kanunu uyarınca bütçelerin eşitliğe ve insan haklarına duyarlı bir perspektifle denetlenmesine ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına imkan verir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: 2005’te yapılan değişiklik ile 17. maddeye “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır” ifadesi eklenmiştir. Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı sınıflandırılması ve analiz edilmesi şeffaflığı ve hesap verilebilirliği arttıracığı için bu yasa maddesinin ilgili toplumsal cinsiyet eşitliği normunu ve bu doğrultuda bütçelemeyi desteklediği düşünülebilir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehber genel anlamda hesap verilebilirlik esasına göre düzenlenmiştir:

“Performans bilgisi; bütçe kararlarını desteklemek ve hesap verebilirliği sağlamak üzere program ve alt programlarla ilişkili olarak üretilir, bütçeleme süreçlerinde değerlendirilir ve raporlanır. Bu çerçevede performans bilgisi kaynak tahsisinde ve planlamada bir girdi olarak kullanılır. Bu kapsamda idarenin; politika veya programlarını, işlemlerini, ürün ve hizmetlerine olan talebi etkilemesi muhtemel koşullara hazırlanmasına yardımcı olur. Göstergelerin kullanımı, bu koşulların önceden bilinmesini sağlayarak idarelere, gerekli uyumlaştırmaları yapabilmeleri için zaman kazandırır.” ile “Program ile alt program performans bilgisi, yürütülen program, alt program ve faaliyetler ile neyin başarılmak istendiğini açıklar.” (s. 99) ifadeleri buna örnektir.

Cinsiyet eşitliğine yönelik programlar bu bağlamda ele alındığında program içeriği, işlemler, hizmet talebi ve başarı düzeyini öncelikle cinsiyet kırılımlı göstergeler ile somutlaştırmak hükümetin cinsiyet eşitliğini sağlamada da hesap verebilirliğinin yolunu açacaktır.

Kullanıcı Analizi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’un 5. maddesinin g bendi “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” şeklinde ifade edilmiştir. Bu madde kamu mal ve hizmetlerinin yararlanıcılarının cinsiyet temelli analizini olanaklı ve gerekli kılar. Kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda politikanın hedef kitlesi belirlense bile

uygulamada bu kitlenin bu hizmetlere erişim düzeyi hem kaynakların etkinlik düzeyine hem de kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyine yansır. Cinsiyet eşitliği temelindeki düzenlemeler ile kullanıcı sayısı arttığında bu düzeyler de yükselecektir. Kamu hizmetlerinden elde edilen fayda farklı gruplara göre değişebileceği için toplam fayda ve maliyetlerin karşılaştırılmasında cinsiyet boyutunun analize dahil edilmesi ile kamu mal ve hizmetlerinin, dolayısıyla kamu kaynaklarının daha adil paylaşımı desteklenecektir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberdeki “Sunulan kamu hizmetlerinin kadın ve erkekleri nasıl etkilediğinin tespit edilmesi ve kadınların güçlenmesi konusunda sağlanan gelişmelerin ölçülmesi amacıyla göstergeler oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu göstergeler aracılığıyla her idarenin yaptığı harcamalardan kadın ve erkeklerin nasıl etkilendiğinin izlenebilmesi amaçlanmaktadır.” (s. 114) ifadesi yukarıda etkililik ve etkinlik normları kısmında alıntıladığımız daha uzun metinde de yer almaktadır. Buradaki alıntı ile politika uygulamasının, hizmet kullanıcılarına cinsiyet temelinde yansıma boyutunu vurguluyoruz. Bu boyutun izlenmesinin göstergelerinden biri kadın erkek kırılımlı kullanıcı sayılarıdır.

B. Türkiye’de Bütçe Süreci

Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliği odağında izlenme alanları bütçe sürecinin aşamalarıdır. Sivil toplum kuruluşlarının ve akademisyenlerin çalışmaları yaygınlıkla harcama öncesinde kaynak tahsisine (örneğin performans programları) ya da gerçekleşen harcamalara (örneğin faaliyet raporları) dayanan değerlendirmelerdir. Politika önceliklerinin, dolayısıyla ilgili harcama bileşiminin en baştan belirlenmesine müdahale kanallarını açıklığa kavuşturmak amacıyla ilgili bürokrasinin işleyiş aşamalarını aktarmayı yararlı görüyoruz.

Türkiye’de bütçe süreci, genellikle bir önceki yılın sonunda başlayan ve takip eden yıl için mali politikaların, gelir tahminlerinin ve harcama önceliklerinin belirlendiği kapsamlı bir süreçtir. Bu süreç, hükümetin ekonomik hedeflerine ve politikalarına uygun olarak kamu kaynaklarının etkin bir şekilde tahsis edilmesini amaçlar. 5018 sayılı Kanun (md.16-19) uyarınca kamu kuruluşlarının bütçe takvimi ve kurumların iş akışı Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1. Türkiye’de Bütçe Takvimi

Eylül 15	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
Eylül Ayı Sonu	Kamu İdareleri Kamu idareleri, stratejik planları ile bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar
17 Ekim	Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (17 Ekim) Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulması

Bütçenin yürürlüğe girme süreci temel olarak merkezi yönetimin hazırlığı, kamu kurumlarının bütçe tekliflerinin sunulması ile birleşik bütçenin TBMM’de görüşülmesi ve kabulü olmak üzere üç aşamadan oluşur:

Merkezi Yönetimin Hazırlıkları

Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanması: Cumhurbaşkanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlar ve kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Bütçenin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda belirlenen makro politikalar, ilkeler, hedefler ve temel ekonomik büyüklükler ile toplam gelir ve gider tahminleri, bütçe dengesi ve borçlanma durumu gibi bilgileri içeren orta vadeli programın Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla başlar.

Bütçe Çağrısı ve Rehberlerin Yayımlanması:

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, kamu idarelerinin bütçe ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirir. Bu dokümanlar en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır ve kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, standartları ve hesaplama yöntemlerini içerir.

Merkezi Yönetim Bütçesinin (Gelir ve Gider Tekliflerinin) Hazırlanması:

Kamu idareleri, orta vadeli programda belirlenen büyüklükler, kalkınma planı, yıllık program öncelikleri ve kendi stratejik planları doğrultusunda performans esasına dayalı olarak ödenek tavanlarına uygun şekilde gelir ve gider tekliflerini hazırlar. Gider ve gelir teklifleri, uluslararası standartlara uygun sınıflandırma sistemine göre, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek şekilde hazırlanır. Bu, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırır.

Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerinin Sunulması ve Görüşmeler:

Kamu idareleri, gerekçeli bütçe gelir ve gider tekliflerini en geç eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bu aşamadan sonra, gider ve gelir teklifleri hakkında kamu idarelerinin yetkilileriyle görüşmeler yapılabilir. Kurumların bütçe tekliflerinin bir araya getirilmesiyle Bütçe Kanun Teklifi oluşturulur.⁴⁵

Bütçe Kanun Teklifinin TBMM’ye Sunumu ve Kabul Edilmesi:

Anayasanın 161. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim Bütçe Kanun Teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM’ye sunar. Bütçe Kanun Teklifinin TBMM’de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından bütçe kanun teklifine eklenecek belgeler şunlardır:

a) Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesi,

⁴⁵ TBMM, Sayıştay ve düzenleyici ile denetleyici kurumlar, kendi bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM’ye, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler.

- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ve gelecek iki yıl için gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- h) Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

Bütçe teklifi önce TBMM Bütçe Komisyonu’nda görüşülür. Bütçe Komisyonu’nun elli beş gün içinde kabul edeceği metin TBMM Genel Kurulu’nda görüşülür, oylanır ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Kabul edilen Kanun, mali yıl başlamadan önce Resmî Gazete’de yayımlanır. Bütçe Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin ardından, kamu yatırım programı on beş gün içinde Cumhurbaşkanlığı kararıyla yayımlanır.⁴⁶ Sayıştay bütçe uygulamasının denetim organıdır.

Politika, Bütçe, Kurum ilişkilenmesi: Program Bütçe Uygulaması

Toplumsal gelişmenin çok çeşitli ve katmanlı boyutlarına ilişkin politikaların hayata geçirilmesi kamu kurumlarının ortak faaliyetleri ile mümkündür. Yukarıda mevzuat temelinde özetlediğimiz bütçe süreci aynı zamanda politika ve alt politika kümelerinin oluştuğu süreçtir. Türkiye’de politika öncelikleri doğrultusundaki programlar ve ilgili kaynak tahsisi 2021 yılından bu yana Program Bütçe yaklaşımı ile hazırlanmaktadır. 2024-2026 dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde 67 politika alanında 67 program belirlenmiştir.⁴⁷ 2024 yılı Bütçe Gerekçesinde ve 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda aynı dönem için bu programların her birine ayrılan kaynaklar yer almaktadır.⁴⁸ Programlarda sorumlu kurumların kaynak tahsisi ise kurumların performans programlarında yer almaktadır. Başlangıç ödemeleri olarak tanımlanan bu kaynak tahsisleri programların öncelik düzeylerini de yansıtır. İzleyen yıllarda gerçekleşen harcamalar ilgili belgelerden izlenebilecektir. Bu belgelerde programın performansının değerlendirilmesine temel alınacak göstergeler de tanımlanmaktadır.

Bu uygulamadan birkaç örnek verelim:⁴⁹ “Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim” programının sorumlu kurumu ASHB, yürütücü kurumlar ise ASHB, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı’dır. Bu programın başlıca göstergeleri kamu kurumlarında engelli istihdamı ve örgün eğitimde özel eğitim alanların sayısıdır. Dönem içinde bu sayıların artırılması öngörülmektedir. Bu programa ayrılan toplam kaynak 2024 yılı için 135.643.743.000 TL’dir . Bu programda cinsiyet eşitliğine değinme yoktur. “İstihdam”

⁴⁶ Bütçenin zamanında yürürlüğe konulmadığı durumda geçici bir bütçe çıkarılır ve bu, önceki yılın ödeneklerinin belirli bir oranına dayanır. Ödenekler yetersiz kaldığında veya öngörülmeyen hizmetler için gelir gösterilerek ek bütçe yapılabilir.

⁴⁷ <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c>

⁴⁸ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf; <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/#1550658802053-28e1db68-a098>; <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/2d-2024-2026-Donemi-Merkezi-Yonetim-Butce-Odeneklerinin-Programlara-Gore-Dagilimi.pdf>

⁴⁹ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf

programının sorumlu kurumu ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’dır. Bu bakanlığın yanı sıra Cumhurbaşkanlığı (İnsan Kaynakları Ofisi) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı yürütücü kurumlardır. Temel göstergeler istihdam oranı, işgücüne katılım oranı ile kadınların işgücüne katılım oranıdır; bu oranların artırılması hedeflenmektedir. Bu programa 2024 yılı için 238.131.763.000 TL ayrılmıştır.

Belirlenmiş 67 programın kimisinde kadınlara ilişkin alt programlar bulunmaktadır. “Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi” ile “Kadının Güçlenmesi” programları ise kadınları doğrudan kapsamaktadır. Bu programlara daha ayrıntılı değineceğiz. Kaldı ki belgelerde açıkça belirtilmese de cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirebileceğimiz programlar ve alt programlar mevcuttur. 2023 verileri ile bu doğrultudaki kapsamlı bir değerlendirme Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023) çalışmasında yer almaktadır. Bu çalışmayı da aşağıda Türkiye’den iyi örnekler kısmında ele alıyoruz.

C. Türkiye’de Kamu Harcamaların Cinsiyet Eşitliği Açısından İzlenmesinde Kullanılabilecek Yaklaşımlar

Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi yerel düzeyde politikaları ve ilgili kaynak tahsislerini TCDB yaklaşımı ile değerlendirmek yaygındır. Belediyelerin stratejik plan ve performans program belgelerinin yapılarının bir ölçüde uyumlu olması bunu olanaklı kılmaktadır. Bu belgelerde genellikle öngörülen faaliyet kalemleri ve bütçe bilgileri yer alır. Kimi durumlarda hizmetten yararlanacak yani faaliyetin kapsayacağı kişi (örneğin beceri edindirme kursuna katılan kadın) sayısı da belirtilir. Planlanan faaliyetlerin gerçekleşme durumu ise izleyen yılda hazırlanan Faaliyet raporlarında görülür. Performans programlarının yapısı ile faaliyet raporlarının yapısı her zaman uyumlu olmayabilir ama hem belli bir yıl için hem de zaman içinde karşılaştırma yapmanın temel dayanaklarıdır.⁵⁰

Merkezi yönetim düzeyindeki harcamaları izlemek için de bu yaklaşım anahatları ile geçerlidir. Ancak yukarıda değerlendirdiğimiz üst politika belgelerindeki hedeflerin de harcamaların da makro düzeyde, yani ülke çapında belirlendiği göz önünde tutulmalıdır. Dolayısıyla yapılacak izleme belediye ölçeğinden çok daha büyük ve çok daha kapsamlıdır. Örneğin 67 bütçe programından biri olan “İstihdam” programı, kadınların işgücüne katılım oranının artırılmasını hedeflemektedir. Bununla ülke çapında kadınların işgücü piyasasına daha fazla katılması öngörülmektedir. Ancak bu hedef için istihdam edilen ve iş arayan kadınların sayısının artması yeterli değildir; bu sayının çalışma yaşındaki kadın nüfusu içindeki payı artmalıdır. Bu hedefe yönelik istihdam teşvikleri, bakım destekleri kamu harcama kalemlerine örnektir.

Kapsamın genişliği göz önüne alındığında genelden özele doğru aşamalı birkaç yaklaşım önerilebilir:

⁵⁰ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Yakar Önal (2021, 2023)

Bütçe Programları: Genel

Bütçe programlarının tümünün hedefleri cinsiyet eşitliği perspektifinden ele alınabilir. Bu programların kiminin kadınların yaşam kalitesinin iyileşmesine katkıları doğrudan (örneğin “İstihdam Programı”), kiminin ise dolaylıdır. Bazılarının ise ayırt edilmesi kolay olmadığı için öznel değerlendirme gerekebilir. Burada kadın odaklı olanların eşitlik temelinde mi yoksa geleneksel konumların pekişmesi temelinde mi öngörüldüğüne dikkat etmelidir. Kaynak tahsisi, yani harcama yapısı programların toplumsal cinsiyet eşitliğine katkı düzeyini yansıtır. Aslında hükümetin cinsiyet eşitliğine ilişkin tasarımının bütüncül bir değerlendirmesi için 67 programın tümünün incelenmesi gerekir, ancak böylesi bir inceleme, iş yükü ve zaman açısından bu raporun sınırlarını aşar.

Bütçe Programları Arasında Kadın ya da Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Odaklı Olanlar

Bu program alt kümesinde seçilen programın sorumlu kurumlarının da performans programları, öngördükleri faaliyetlerin içeriği ve bütçeleri ile birlikte mercek altına alınması bütüncül değerlendirmeye olanak sağlar. Burada da kadın odaklı olanların, kadın erkek eşitliği temelinde mi yoksa kadınların geleneksel konumların pekişmesi temelinde mi öngörüldüğüne dikkat etmelidir. Programlara, dolayısıyla kaynaklara ilişkin göstergeler kapsayıcılık ve politika önceliği açısından önemli ipuçları sağlamaktadır. Burada iki örnekle yetineceğiz.⁵¹

Örneğin “Kadının Güçlenmesi” programının amacı “Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığı Önlemek, Kadınların Toplumsal Hayatın Tüm Alanlarında Hak, Fırsat ve İmkanlardan Eşit Biçimde Yararlanmalarını ve Güçlenmelerini Sağlamak” olarak belirtilmektedir. Bu programın temel göstergeleri ise “İşveren olarak çalışanlar içindeki kadın oranı” ile “Kendi hesabına çalışanlar içindeki kadın oranı”dır. Bu programın sorumlu kurumları ASHB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’dır. Bu programın amacının ve program için 2024 yılında öngörülen 3.817.148.000 TL harcamanın Türkiye’deki kadınların öncelikli ihtiyaçları arasındaki yerini sorgulamak ve uygulamanın izini sürmek gerekir.

Örneğin “Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi” programına 2024 yılında 11.904.918.000 TL harcama öngörülmüştür. Bu programın üç temel göstergesi; boşanma hızı, evlenme hızı ve kendilerine ait konutta yaşayanların oranıdır. Boşanma hızının düşürülmesi, diğerlerinin artırılması hedeflenmektedir. Sorumlu kurum ASHB’dir. Bu hedeflerin de barınma hakkı bir yana bırakılırsa, Türkiye’deki kadınların öncelikli ihtiyaçları arasındaki yerini sorgulamak ve uygulamanın izini sürmek gerekir.

Kamu Kurumlarının Cinsiyet Eşitliği Perspektifiyle Değerlendirilmesi

Tekil kurumların politika tasarımı ve kaynak tahsislerinin incelenmesi, üst politika tasarımının kurumlara yansımaları ve icrası açısından ayrıntılı değerlendirme olanağı sunar. Aynı zamanda kurumlar odağında bu tür bir izleme, somut taleplerin üst politikaya iletilmesi için çok önemli

⁵¹ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf

bir kanal açar. Zira toplumsal yaşama doğrudan etki edenler tekil kurumların programları ve uygulamalarıdır. Nitekim kamu idarelerinin stratejik planlarındaki performans göstergeleri, "miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde," "girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri" olarak sınıflandırılmaktadır.⁵²

Girdiler

Kurum kültürü ve yapısı hem uygulama sürecini hem de sonuçları belirler. Kamu yönetimi disiplini uygulamaların önce girdiler yani kurum kapasitesi açısından değerlendirilmesi yaygındır. Kamu kurumunun hizmet üretimindeki girdilerini toplumsal cinsiyet eşitliği açısından kabaca insan kaynağı ve mali olanakları olarak tanımlayabiliriz. Girdi göstergelerinden biri, çalışan personel sayısıdır. Parasal girdi açısından bakıldığında ise bu personele yapılan ödemeler kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında cari giderlerin alt kalemidir.

Kamu kurumlarının stratejik planlarında kadın ve erkek çalışan sayısı ile oranlarının yer alması yaygındır. Ancak unvan, eğitim, yönetim kademesi, yaş kırılımında veri enderdir. Oysa bu veriler kurum içindeki cinsiyete dayalı işbölümü yapısını, meslek içi ayrışmayı ve bunların maaş ödemelerine yansımaları gösterir. Bu açıdan bir örnek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planındaki ayrıntılı iç paydaş analizleri Tablo 11’de sunulmaktadır. Bu tabloda personelin yaş grubu, unvan ve eğitime göre dağılımları cinsiyet kırılımında verilmiştir. Bakanlık çalışanlarının %35’i kadın, %65’i erkektir. En üst yaş dilimindeki kadınların oranı %23’tür.

Tablo 11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İnsan Kaynakları Dökümü

Personelin Yaş Grubuna Göre Dağılımı						
Yaş Grubu	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
18-25	6	0,56	5	0,26	11	0,43
26-30	63	5,88	84	4,30	147	5,72
31-40	456	42,58	827	42,32	827	32,19
41-50	313	29,23	594	30,40	907	35,31
51-60	204	19,05	347	17,76	551	21,45
61+ Üstü	29	2,71	97	4,96	126	4,90
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

⁵² Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1, 2021, s.47.

http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf

Personelin Unvana Göre Dağılımı

Unvan	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
Daire Başkanı ve Üstü Yönetici	15	1,40	65	3,33	80	2,64
Müfettiş/Müfettiş Yardımcısı	217	20,26	699	35,77	916	30,28
Uzman/Uzman Yardımcısı	268	25,02	378	19,34	646	21,36
Şube Müdürü	32	2,99	62	3,17	94	3,11
İstatistikçi	8	0,75	5	0,26	13	0,43
Bilgisayar İşletmeni	112	10,46	97	4,96	209	6,91
Diğer	419	39,12	648	33,16	1067	35,27
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Durumu	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
İlkokul	4	0,37	18	0,92	22	0,73
Ortaokul	21	1,96	71	3,63	92	3,04
Lise	101	9,43	161	8,24	262	8,66
Ön Lisans	78	7,28	86	4,4	164	5,42
Lisans	601	56,12	1245	63,72	1846	61,02
Yüksek Lisans ve Doktora	266	24,84	373	19,09	639	21,12
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

Kaynak: ÇSGB (2024). Stratejik Plan 2024-2028. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2629>), s.31-32

Kısaca değerlendirecek olursak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’ndaki istihdamın cinsiyete ve özelliklerine göre verileri eşitlik analizinin yapılmasına olanak sağlamaktadır. Örneğin,

lisansüstü eğitilmişlerin yaklaşık %42’si kadındır. Kadın çalışanlar arasında lisansüstü eğitime sahip çalışan oranı erkeklerden daha yüksektir. Buna karşın en üst yönetici kademesinde kadın temsili düşüktür. Öyle ki 80 üst yöneticinin yalnızca %19’u kadındır. Bu da cam tavan sorununu akla getirmektedir. Orta kademedeki bilgisayar işletmenliğinde kadınların çoğunlukta olması ise çarpıcıdır.

Unvan, kıdem ve eğitimden kaynaklanan maaş farkı göz ardı edilerek kabaca bir hesaplama yapıldığında, 2024 yılı için belirlenen 2.262.565.000 liralık (2024 Performans programı ekonomik kod personel giderleri) ödemenin 800.948.010 liralık kısmı kadınlara, 1.461.616.990 liralık kısmı erkeklere yapılmaktadır. Bu durumda kadınlara ortalama kişi başı 747.851 TL, erkeklere ise ortalama kişi başı 748.013 TL ödenmektedir. Bu ortalama ödeme farkı düşük görünmektedir; kamu kesiminde aynı unvan, kıdem ve eğitim düzeyleri açısından cinsiyet temelinde ücret açığı çok düşüktür. Bununla birlikte cam tavan ve meslek içi ayrışma olgularının yol açtığı ödeme farklılığını gözden kaçırmamak gerekir.

Çıktılar ve Sonuçlar

Kamu politikalarının toplumsal cinsiyet açısından izlenmesi için öngörülen çıktıları ve uygulama sonrasında beklenen ve ardından elde edilen sonuçların izlenmesi gerekir. Mali kaynak tahsisleri bu bileşimin sınırlarını belirlediği gibi kamu politika tasarımı açısından önceliklerin başat göstergeleridir. Örnek olarak Adalet Bakanlığı’nın 2024–2028 Stratejik Planındaki şiddet mağduru kadınların adalete erişimlerini güçlendirmek için belirlenen 6.2. sayılı hedef Tablo 12’de sunulmaktadır.

Tablo 12. Adalet Bakanlığı 2024–2028 Stratejik Planı’nda Şiddet Mağduru Kadınların Adalete Erişimi: Hedef, Çıktı ve Sonuçlar

Amaç	6 ADALETE ERİŞİMİN KOLAYLAŞTIRILMASI VE ADALET HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYETİN ARTIRILMASI
Hedef	6.2 Adalet sisteminde kadın haklarına ilişkin uygulamalar geliştirilecek, adli süreçte şiddet mağduru kadınların adalete erişimleri güçlendirilecektir.
Stratejiler	a) Aile içi ve kadına yönelik şiddet suçları soruşturma bürolarının yaygınlaştırılması ve bu bürolarda görev alacak Cumhuriyet savcılarının uzmanlaşması sağlanacaktır. b) Adli yardım sisteminde kadın haklarının daha etkili korunmasını sağlayan uygulamalar geliştirilecektir. c) Hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimlerde kadın haklarına yönelik programlar geliştirilip uygulanacaktır. d) Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdürlüklerinin, şiddet mağduru kadınlara hizmet sunma kapasitesi geliştirilecektir. e) Adli süreçte kadın mağdurların haklarını etkin kullanması sağlanacak ve adalete erişimleri kolaylaştırılacaktır.

	f) Mağdur kadınların, yargısal süreçlerdeki haklarına ilişkin bilgiye kolay erişimi sağlanacaktır.	
Performans Göstergeleri	PG 6.2.1 Broşür sayısı PG 6.2.2 Eğitimlerde kadın haklarına yönelik uygulanan program sayısı	
Oluşturulabilecek Gösterge Örnekleri		
Stratejiler	Çıktı	Sonuç
a	- Yeni açılan şiddet soruşturma bürolarının sayısı - Bu bürolarda görev alan İhtisaslaşmış Cumhuriyet Savcısı	Soruşturma süreçlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlanması (Süre ve adil yargılama)
b	- Adli yardım hizmetlerinden yararlanan kadın sayısında artış (Şiddet mağdurları içindeki oranı)	-Kadınların adli yardım taleplerinin karşılanma oranında artış -Kadınların adli yardım hizmetlerinden memnuniyet düzeyinde artış
c	- Eğitim programlarına katılan personel sayısı (Mevcut personele oranı)	-Personelin kadın hakları konusunda bilgi ve farkındalık düzeyinde artış
d	Mağdur kadınlara sunulan hizmetlerin çeşitliliği ve kalitesinde artış	-Mağdur kadınlara sunulan hizmetlerin kalitesinde iyileşme -Mağdur kadınların hizmetlerden yararlanma oranında artış
e	Hizmetlere erişimdeki kolaylık düzeyi (süre)	Kadın mağdurların adil yargılama sürecinden duyduğu memnuniyet düzeyinde artış
f	Mağdur kadınların bilgiye erişiminde kullanılan kaynakların çeşitliliği	Bilgiye erişimdeki kolaylığın ve erişilen bilginin kalitesinde artış
Kaynak: Adalet Bakanlığı, (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Adalet Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624)		

Bu stratejik hedefin gerçekleştirilmesi için 35.000.000 TL (2024-2028 Dönemi) kaynak ayrılmıştır. 6. amaca aynı dönem için 61.375.581.000 TL kaynak ayrılmıştır. Hedefin 6. amaç içindeki payı yaklaşık olarak % 0,057’dir. Görüldüğü gibi parasal kaynak tahsisinin TL olarak düzeyi, hedefin görece öncelik düzeyini yansıtmaktadır.

Seçili Kamu Hizmeti açısından Değerlendirme

ASHB’nin Yaşlı Bakımı programı hem 65 yaş üstü kadınların yaşam kalitesini artırmaya hem de kadınların yaşlı bakımı yükünü azaltmaya katkısı açısından değerlendirilebilir. ASHB 2024 Performans Programı’nda yaşlılara yönelik kurumsal bakım hizmetlerinin kalitesini arttırmayı hedeflenmektedir. Tablo 13.a’ya göre 2024 yılında hizmet verilmesi hedeflenen toplam 14.950 yaşlıdan 6.500’ü kadındır. Ancak izleyen yıllara bakıldığında bu sayılarda öngörülen artış çok düşüktür. Yani kapasite artışı öngörülmemektedir. Bu da kadınların yaşlı bakımı yükünün zaman içinde azalmasına neredeyse hiç katkı olmayacağını düşündürmektedir. Kalite artışı için gerekli girdilerden bütçe değerlerine bakıldığında ise her cari değer karşılaştırmasında olduğu gibi enflasyon oranını dikkate almak gerekir. Bu oranın üzerinde bir cari değer artışı olduğunda reel olarak daha fazla kaynak tahsisinin öngörüldüğü söylenebilir (Tablo 13.b). Ancak ilgili belgede kalite odaklı bir ifade bulunmamaktadır.

Tablo 13. ASHB Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma Programı: Kapsam ve Harcamalar

a. Alt Program: Yaşlı Bakımı (kapsam)							
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2022	2023 Planlanan	2023 YS Gerç. Tahmini	2024 Hedef	2025 Tahmin	2026 Tahmin
1- Huzurevleri ve Yaşlı Bakım Rehabilitasyon Merkezlerinden hizmet alan yaşlı kadın sayısı	Sayı	-	6.468	6.500	6.500	6.550	6.600
2- Huzurevleri ve Yaşlı Bakım Rehabilitasyon Merkezlerinden hizmet alan yaşlı sayısı	Sayı	14.049	17.000	14.800	14.950	15.000	15.050
3- Kurulmuşta kalan yaşlıların sosyal, kültürel ve sportif etkinliklere katılım oranı	Oran	30	30	30	31	33	35

b. ASHB Yaşlı Bakımına İlişkin Harcamalar				
Faaliyetler	2023 Bütçe	2024 Bütçe	2025 Tahmin	2026 Tahmin
Özel Kurumlarda Yaşlı Bakım Hizmetleri	20.358.000	76.266.000	93.881.000	106.444.000
Bütçe İçi	20.358.000	76.266.000	93.881.000	106.444.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0

Yaşlılara Yönelik Kurumsal Bakım Hizmetleri	3.284.198.000	7.720.955.000	9.822.407.000	10.830.503.000
Bütçe İçi	3.284.198.000	7.720.955.000	9.822.407.000	10.830.503.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0
Toplam	3.304.556.000	7.797.221.000	9.916.288.000	10.936.947.000
Bütçe İçi	3.304.556.000	7.797.221.000	9.916.288.000	10.936.947.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0
Kaynak: ASHB (2024). 2024 Yılı Performans Programı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625), s. 44-45				

Bu kısımlardaki örneklerimiz kamu politika ve harcama belgelerinin toplumsal cinsiyet açısından değerlendirilmesi açısından görece dar kapsamlıdır. Bu örnekler ile alan dışındaki ilgilileri kamu maliyesi sistemini tanıtmaya ve izlemeye alıştırma amacı güdülmüştür. İlgilenenler için hem uluslararası hak yükümlülüklerinin ulusal uygulamaya yansımaları durumu, hem de program bütçe tekniği açısından çok daha ayrıntılı ve bütüncül yaklaşım için Adalet, Aile ve Sosyal Hizmetler ve Milli Eğitim Bakanlıkları için oluşturduğumuz örnekler 5. Bölümde sunulmaktadır.

D. Sivil Toplum Örgütlerinin ve Diğer Kamusal Aktörlerin Kapasitelerinin Haritalaması (Yapısal İzleme)

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının (STK) toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin savunuculuk faaliyetleri çok yoğun ve kapsamlı olmakla birlikte bütçe bağlamındaki çalışmaları sınırlıdır. 2000’li yılların başlarında TCDB konusunda ortaya çıkan ilginin 2015 sonrasında sürdürülmediğini söylemek mümkündür. Tablo 14’te buna ilişkin bir döküm yer almaktadır.

Tablo 14. STK’ların 2015 Sonrasında Kamu Harcamaları ve Cinsiyet Eşitliği Belgeleri

Sivil Toplum Kuruluşu	2015 yılından bu yana kamu harcaması ve toplumsal cinsiyet konusunda çalışması var mı?	Konumuzla ilgili olabilecek son çalışması, yılı
Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği (CEİD)	Var	TCDB: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme -Yakar Önal (2021) Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini İzleme Raporu 2021-2022 - Toksöz vd. (2022). https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2121 Belediyelerde Mevcut Durum Analizi: 30 Büyükşehir Belediyesi Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Dair Bize Ne Söylüyor? - Şener, İnanç, Tuncer (2024) https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2376
Eğitim Reformu Girişimi	Yok	Kız Çocukların Eğitim Hakkı, 2023: “Eğitime ayrılan kaynakların eşit ve adil dağılımını sağlamak için toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme temel alınarak kaynaklar yönetilmelidir.” s.16 ERG (2023). Kız Çocukların Eğitim Hakkı. Eğitim Reformu Girişimi. https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2630
Eşit Haklar İçin İzleme Derneği	Yok	
Eşitlik İçin Kadın Platformu (EŞİK)	Var	6 Şubat 2023 Depremleri/Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Bakış Açısından Geleceğe Notlar, 2023 https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2164
Kadın Adayları Destekleme Derneği (KA-DER)	Yok	
Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDEV)	Yok	
Kadın Koalisyonu	Yok	

Sivil Toplum Kuruluşu	2015 yılından bu yana kamu harcaması ve toplumsal cinsiyet konusunda çalışması var mı?	Konumuzla ilgili olabilecek son çalışması, yılı
Kadın Merkezi (KAMER) Vakfı	Var	TCDB: Cinsiyet Eşitliği için Yerinden Yönetim Modeli, 2023 https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2375
Kadınlarla Dayanışma Vakfı (KADAV)	Yok	
Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı	Yok	Blog: “Kadına şiddete bütçe ayrılсын, taslağımız yasalaşsın!”, 2013 https://morcati.org.tr/haberler/kadina-siddete-butce-ayrilsin-taslagimiz-yasalassin/
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)	Var	- Yerel Yönetimlerde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Bütçeleme Kılavuzu, 2012. (E. Klatzer) https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/479 Broşür: Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Veri ve Bütçeleme, 2024 (https://www.tesev.org.tr/tr/research/toplumsal-cinsiyet-esitligine-duyarli-veri-ve-butceleme/)
Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK)	Yok	Kamu Harcama Reformu hk. 2003 https://vavek.org.tr/yayinlarimiz/

III. Kamu Harcamaları (Bütçe) Gösterge ve Veri Kaynakları

Önceki bölümlerde değerlendirdiğimiz gibi, merkezi yönetimin toplumsal cinsiyet eşitliğini kaynak tahsisi ile ilişkilendiren normlar bulunmaktadır. Ancak bu normları hükümetlerin cinsiyet eşitliğini sağlama yönündeki faaliyetlerini finansman gerekleri ile somutlaştırma örnekleri çok sınırlıdır. Bu saptamamız SKA 5 açısından da geçerlidir. Bunu konumuz özelinde SKA 5.c hedefine ve bağlantılı SKA 5.c.1 göstergesine birlikte bakarak açıklığa kavuşturabiliriz:

SKA 5.c “Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ilerletilmesi ve kadınların ve kız çocuklarının her düzeyde güçlenmeleri için sağlam politikaların ve yasal olarak uygulanabilir mevzuatların kabul edilmesi ve güçlendirilmesi”⁵³ ile ilişkili gösterge şudur:

SKA 5.c.1: “Cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi için kamu ödenek tahsisatı yapan ve izleme sistemleri olan ülkelerin oranı”⁵⁴

Bu gösterge ile ulusal düzeyde cinsiyete duyarlı kamu mali sisteminin üç bileşeninin ölçülmesi öngörülmektedir.⁵⁵

1. Hükümetin cinsiyet eşitliğini yerinde politika, program ve kaynakları belirleyerek ele alma niyeti,
2. Bu politika amaçlarına yönelik kaynak tahsisini izleme mekanizmalarının varlığı,
3. Kadınlara hesap verebilirliğin artırılması için kaynak tahsislerinin kamusal erişimini sağlayan mekanizmaların varlığı.

Görüldüğü gibi bu gösterge ulusal kamu yönetimi ve hukuk sistemlerinin işleyişinin uygunluğuna yöneliktir. Kaynak tahsislerinin bileşiminin izlenebilmesi için özellikle nicel değer alan göstergelere ihtiyaç vardır.

A. Merkezi Yönetim Harcamaları Açısından Göstergeler

Raporun bu bölümünde uluslararası uygulamalarda yer alanlar ile Türkiye’de kamu harcamaları alanında yapılacak bir toplumsal cinsiyet eşitliği izlemesi için kullanılan ve kullanılması önerilen parasal göstergeler örnekler ile sunulmaktadır. Öncelikle vurgulamamız gereken nokta merkezi ve yerel düzeyde cinsiyet eşitliği özelinde kamu harcamaları için belirli göstergelerin bulunmadığıdır. Bu eksikliğin arka planını normlar ve standartlar kısmında belirttik. Örneğin konumuzun dayanaklarından SKA kararlarını bu açıdan gözden geçirdiğimizde, hükümetlerin bütçe tahsisi ve harcaması yükümlülüklerine

⁵³ Bkz. <https://turkiye.un.org/tr/sdgs/5>. SKA 5.c hedefi kimi resmi Türkiye kaynaklarında yer almamaktadır. Örneğin bkz SBB (2019). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Değerlendirme Raporu. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1061>) Öte yandan SKA 5.c hedefi TÜİK sayfasında bulunmaktadır: <https://sdg.tuik.gov.tr/5/>.

⁵⁴ <http://www.surdurulebilirlikkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf>.

⁵⁵ <https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1>

ilişkin pek az mali göstergenin bulunduğunu görüyoruz. Kaldı ki onlar da açık değil (Tablo 15). Cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiğimiz oranların nicel referans, yani eşik değerleri de bulunmamaktadır. Yine de ulusal merkezi yönetim düzeyinde 1.a.1, 1.a.2, 1.b.1, 5.c.1, 10.4.2 ve 16.6.1 göstergelerinin örnek olabileceği kanısındayız. Açıktır ki bu ve izleyen göstergeler ile ESKHUS’da⁵⁶ belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesi, öncelikle mevcut eşitsizlik durumunun nicel olarak saptanmasını yani ayrıntılı yoksunluk veri dökümünü gerektirir. Örneğin, bir belediyenin bir yılda 100 yetişkin (65+ yaş) kadına sağladığı okuma yazma kursu hizmeti için yaptığı harcama kursa katılan kadınları güçlendirecektir. Öte yandan kursa katılanlar bu yaş diliminde okuma yazma bilmeyen kadınların (60.000) çok küçük bir oranı ise bu hizmetin etki düzeyi potansiyel yararlanıcı sayısına göre çok düşüktür (Günlük-Şenesen, 2016). Kuşkusuz bu örnekte, bu belediyenin bir yıl içinde 60.000 kadına bu hizmeti götürme kapasitesinin, yani altyapı, insan gücü ve mali kaynağının bulunup bulunmadığının yanı sıra politika öncelikleri de göz önüne alınmalıdır. Merkezi yönetim düzeyinde de durum farklı değildir. Burada bir noktanın vurgulanması gerekir. İster yerel ve isterse merkezi düzeyde olsun, bir kamu politikasının, dolayısıyla harcamasının etkililiğine (örneğimizde 100 ve 60.000 kadın) ilişkin değerlendirme yapabilmek için potansiyel yararlanıcı ya da hedef kitlenin bilinmesini gerektirir. Bu da ancak o konuya özel cinsiyet kırılımlı (60.000 okumaz yazmaz yetişkin kadın sayısı gibi) veri kümesinin varlığı ile olanaklıdır.

⁵⁶ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>

Tablo 15. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarında (SKA) Kamu Harcamaları: Seçilmiş Göstergeler

SKA	Hedef	Gösterge
1. Yoksulluğun tüm biçimlerini her yerde sona erdirmek	1.a. Özellikle en az gelişmiş ülkeler olmak üzere, gelişmekte olan ülkeler için yeterli ve öngörülebilir araçlar geliştirmek ve her yönüyle yoksulluğa son vermeye yönelik politika ve programlar uygulamak için, daha gelişmiş kalkınma işbirliğini de içerecek biçimde, çeşitli kaynaklardan sağlanan imkânların önemli ölçüde seferber edilmesini sağlamak 1.b. Yoksulluğa son vermeye yönelik yatırımları hızlandırmak için, yoksul yanlısı ve cinsiyete duyarlı kalkınma stratejilerine dayalı ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde somut politika çerçeveleri oluşturmak	1.a.1. Yoksulluk azaltma programlarına doğrudan kamu tarafından tahsis edilen kaynakların oranı (2024: Bağıışçıların resmi kalkınma yardımlarının toplamının hedef ülkenin gayrisafi milli gelirine oranı) 1.a.2. Temel hizmetlere (eğitim, sağlık ve sosyal koruma) ayrılan toplam kamu harcamalarının oranı 1.b.1. Kadınların, yoksulların ve kırılgan grupların orantısız olarak faydalandığı sektörlerle yönelik kamu sermaye ve diğer harcamalarının oranı (2024: Yoksulları önceleyen sosyal harcamalar)
5. Cinsiyet eşitliğini sağlamak ve tüm kadınlar ile kız çocuklarını güçlendirmek	5.c. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ilerletilmesi ve kadınların ve kız çocuklarının her düzeyde güçlenmeleri için sağlam politikaların ve yasal olarak uygulanabilir mevzuatların kabul edilmesi ve güçlendirilmesi	5.c.1. Cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi için kamu ödenek tahsisatı yapan ve izleme sistemleri olan ülkelerin oranı
10. Ülkelerin içinde ve arasındaki eşitsizlikleri azaltmak	10.4. Özellikle mali, ücret ve sosyal koruma politikaları olmak üzere politika tesis etmek ve aşamalı olarak daha fazla eşitlik sağlamak	10.4.1 Ücretler ve sosyal koruma transferlerini içeren işgücü ödemelerinin gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı (2024: 10.4.2. Maliye politikasının yeniden bölüşüm etkisi-Gini oranı)
16. Sürdürülebilir kalkınma için barışçıl ve kapsayıcı toplumlar tesis etmek, herkes için adalete erişimi sağlamak ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak	16.6. Her düzeyde etkili, hesap verebilir ve şeffaf kurumlar geliştirmek	16.6.1. Sektöre göre (veya bütçe koduna veya benzerine göre), merkezi yönetim bütçe harcamalarının onaylanan başlangıç ödeneklerine oranı
KAYNAK: http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf ; https://turkiye.un.org/tr/sdgs ; https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11803Official-List-of-Proposed-SDG-Indicators.pdf ; 2024 güncellemesi için: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global-Indicator-Framework-after-2024-refinement-English.pdf		

ESKHUS’da⁵⁷ belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesinin bütçenin kamu harcamaları bileşenine nasıl yansıdığı belli bir yıl için bütçe başlangıç ödeneğinden izlenebilir. Bu belge tasarlanan, yani uygulanacak politikaların önceliklerini yansıtır. Bu politikaların gerçekleşme düzeyi, dolayısıyla tahsis edilen kaynağın harcanma yapısı ise ertesi yıl hazırlanan gerçekleşen harcama üzerinden izlenebilir. Bu yapıları izlemenin göstergesi programların toplam harcama içindeki yüzde paylarıdır. Bu gösterge, politika tercihlerinin yıllar içindeki seyrini de izlemeye olanak sağlar. Tekil kamu kurumlarının harcama alanları da bu gösterge ile izlenebilir.

Tasarlanan ve kesinleşen harcama belgelerindeki örüntülerin karşılaştırılması ile eksik ya da fazla yapılmış harcamaların hangi kalemler ya da programlar için yapıldığı, hangi kalemlerin lehine/aleyhine kaynak kaydırıldığı görülebilir. Bu karşılaştırma, genelde hakların, bizim bağlamımızda cinsiyet eşitliğinin göz ardı edilip edilmediğinin de aynasıdır. Örneğin kadının güçlenmesine ya da istihdama katılmasına tahsis edilen bir kaynak eksik harcandıysa aradaki fark başka kalemlere, örneğin erkek istihdamının baskın olduğu kamu inşaat faaliyetlerine aktarılmış olabilir. Kamu inşaat faaliyetlerine başlangıçtakinden daha fazla kaynak tahsisi ile cinsiyet eşitliğini sağlama yükümlülüğünün ihlal edileceği açıktır. Ters durumda ise kadının güçlenmesi öncelenmiş, hatta daha fazla ağırlık verilmiş demektir. Aslında böyle bir durumda hangi kalemden hangi kaleme aktarım yapıldığını birebir izlemek neredeyse olanaksızdır ama sapmaların boyutu ve seyri izlenebilir. Sapmanın olmaması ideal durumdur. Ancak bunu -afet gibi olağanüstü durumlar olmasa bile- uygulamada sağlamak zordur. Öte yandan sistematik bir sapma örüntüsü politika taahhütlerinin bütçe tasarımına yansımada aksaklık olduğunu gösterir. Böyle bir durum saptandığında gerekçe sorgulaması yapılabilir.

Kamu harcamalarının bileşimini izlemek için yaygınlıkla kullanılan göstergeler Tablo 16’da özetlenmiştir. Bu göstergeler doğrudan kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesi; kadınların ve kız çocuklarının yaşam kalitelerinin bileşenleri ve belirlenen eşitsizlik alanları açısından çeşitlendirilebilir.

Tablo 16. Kamu Harcaması Değerlerine Dayanan Göstergeler

Düzyey	Gösterge Dönem: Bir ve/veya Çok Yıl	Açıklama
MERKEZİ YÖNETİM (PROGRAMLAR) (İLGİLİ KURUMLAR BİR ARADA)	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının payı (%)	Politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin kadının güçlenmesi programı
	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının alt kaleminin payı (%)	Alt politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin, kadının güçlenmesi programı içinde şiddet ile mücadele
	Politika programına kişi başına ilgili harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Programın etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı bilgisi gerekir.

⁵⁷ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>

Düzy	Gösterge Dönem: Bir ve/veya Çok Yıl	Açıklama
	Politika programının alt kalemine kişi başına harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Programın alt kaleminin etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı ve hedef kitle bilgisi gerekir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğinden sapması (%) = 100 x (Gerçekleşen - Ödenek) / Ödenek = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek - 1)	Politika önceliklerinin uygulamada değişmesi izlenir. Eksi değer başta tasarlanandan daha az harcandığını gösterir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğine oranı (%) = 100 x (Gerçekleşen/Ödenek)	100’den küçük değer planlanandan eksik, 100’den büyük değer fazla harcama yapıldığını gösterir.
TEKİL KAMU KURUMU	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının payı (%)	Kurumun politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin ASPB bütçesinde şiddete karşı önlem, nakit transferi.
	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının alt kaleminin payı (%)	Kurumun alt politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin ASPB bütçesinde şiddete karşı önlem içinde sığınma evi
	Politika programının alt kalemine kişi başına harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Kurum programının alt kaleminin etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı ve hedef kitle bilgisi gerekir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğinden sapması (%) = 100 x (Gerçekleşen - Ödenek) / Ödenek = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek - 1)	Politika önceliklerinin uygulamada değişmesi izlenir. Eksi değer başta tasarlanandan daha az harcandığını gösterir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğine oranı (%) = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek)	100’den küçük değer planlanandan eksik, 100’den büyük değer fazla harcama yapıldığını gösterir.
Başlıca kaynaklar: Güngör Göksu (2019), Günlük-Şenesen vd. (2017), Kahveci, Akduran Erol ve Uymaz (2023), UN (2012, 2017), Yücel ve Günlük-Şenesen (2018), Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol (2023), http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf ; ve Bangladeş Maliye Bakanlığı (https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20(English%20for%20Website).pdf)		
NOT: Pay (%) cari TL değerleri temelinde hesaplanır. Ancak özellikle yüksek enflasyon ortamında yıllar itibari ile karşılaştırmanın cari TL değeri üzerinden yapılması yanıltıcı olur. Parasal (TL) değeri üzerinden karşılaştırma yapmak için cari değerlerin enflasyondan arındırılması gerekir. Yıllar itibariyle harcama (ödenek, gerçek) değerinin (TL) değişmesi de ancak bu değerler üzerinden yapılabilir.		

B. Veri Kaynakları

Merkezi yönetim düzeyindeki harcamaların gerek programlar ve gerekse kurumlar açısından yıllar itibarıyla verileri için başlıca kaynaklar şunlardır:

- TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- Hazine ve Maliye Bakanlığı
- Kurumların esas olarak Bakanlıkların (örneğin Aile ve Sosyal Hizmetler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Eğitim, Sağlık) Bütçe ve Politika Belgeleri

Bu verilerin Tablo 16’daki göstergelere cinsiyet eşitliği bakış açısıyla uygulanması gerek merkezi yönetimin ve gerekse kamu kurumu programlarının içeriğinin ayrıntılı incelenmesini ve buna göre açıklanmasını gerektirir. Programların, dolayısıyla harcamaların etkililik düzeylerinin izi ise tüm ülkeyi kapsayan veriler ile sürülebilir. Bu iz sürmenin veri kümesinin kapsamı ile sınırlı olacağı açıktır.

C. Türkiye’de Gösterge Uygulama Örnekleri: Kamu Harcamaları, Haklar ve Toplumsal Cinsiyet

Bilgiye erişim ve kamunun işleyişine katılma hakları İHEB ve MSHUS ile güvence altına alınmıştır (UN, 2012: 121-122). Bu güvence toplumun farklı katmanlarına özgü hakları da kapsar. Türkiye’de kamu bütçesinin harcama bileşenlerini yerel (örneğin belediye) düzeyde ve özellikle toplumsal cinsiyet açısından irdeleyen TCDB çalışmalarına Giriş bölümünde değinmiştik. Bu kısımda ise merkezi yönetim düzeyindeki kamu harcamalarını bu rapor bağlamında ele almaya en yakın olan izleme ve değerlendirme örneklerini tanıtacağız. Bu örnekler raporumuz bağlamında öncü çalışmalardır.

1. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (<http://www.kahip.org/>)

İlgili hak savunucularının bir araya geldiği Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (Bilgi STK), İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi’nin çatısı altında 2009’dan bu yana faaliyet göstermektedir. Platformun amacı, “kamunun vatandaşlardan topladığı vergileri harcama kararını verdikleri, parlamentonun kendisine verilen bu en önemli görevlerden birini yerine getirdikleri süreci izlemeyi, bu sürecin şeffaf olması için çalışmayı ve sosyal harcamaların artırılması ve etkin kullanımını” savunmaktır. Bu doğrultuda, kamu kurumlarının engellilere, yoksullara, çocuklara ve gençlere yönelik olanlar ile sosyal koruma, adalet, güvenlik alanlarındaki harcama verilerini sunan ve değerlendiren raporlar ile izleme kılavuzları hazırlanmış, milletvekillerine mektup gönderilmiştir. Bu çalışmalara da dayanan Yentürk (2018) ise sosyal koruma, sosyal güvenlik, sağlık, iç ve dış güvenlik harcamalarının bileşenlerinin 2006-2017 dönemindeki verilerini sunmakta ve Türkiye’deki durumu uluslararası örnekler ile karşılaştırmalı değerlendirmektedir. Platform yakın zamanda benzer yaklaşımla deprem ve iklim harcamaları üzerinde çalışmaktadır. Yentürk (2020) merkezi

yönetim kurumlarının çevre koruma ve iklim değişikliği programlarına harcama dökümlerini kapsamaktadır. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu’nun çalışmalarında toplumsal cinsiyet odağında izleme bulunmasa da bu açıdan izleme yapılması için ufuk açıcudur.

2. İnsan Haklarına Duyarlı Bütçeleme Analizi: Türkiye Örneği Güngör Göksu (2019)

Bu çalışmada merkezi yönetim bütçesinin fonksiyonel sınıflandırması çerçevesinde kamu hizmetinin alt kalemleri insan hakları ile ilişkisi açısından ayıklanarak seçilen 43’ünün 2006–2018 dönemindeki harcamalarının seyri incelenmektedir. Uluslararası alan yazındaki “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” koşulunun sağlanıp sağlanmadığının izi sürülmektedir. Bunun bir ölçütü gerçekleşen harcamanın en azından başlangıç ödeneğine eşit olmasıdır. Bu durumda harcamanın başlangıç ödeneğine oranı yüzde 100 olacaktır. Harcama başlangıç ödeneğinin altında olduğunda oran yüzde 100’den düşük, fazla olduğunda ise oran yüzde 100’den yüksek olacaktır. Bu çalışmada Türkiye’de özellikle sosyal güvencesi bulunmayan gruplara yapılan harcama düzeylerinde iyileşme olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır. Toplumsal cinsiyeti alt boyut olarak kapsamayan bu çalışmanın tablosu (Tablo 4.3) harcama türlerinin sınıflandırılması açısından örnektir.

Tablo 17. Fonksiyonel Sınıflandırmanın İkinci Düzeyi Açısından Gerçekleşen Harcamaların Başlangıç Ödeneklerine Oranları (yüzde) (Güngör Göksu, 2019; Tablo 3’den son yıllar⁵⁸)

İnsan Hakları ile İlişkili Hizmet Kalemleri	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.Sivil savunma	107,3	139,0	58,5	57,9	58,7	39,3	18,8
2.Güvenlik	108,0	99,8	101,9	110,1	109,4	106,9	108,9
3.Yangından Korunma	70	10	0	105,8	100	0	0
4.Mahkeme Hizmetleri	114,0	110,4	115,3	118,6	108,3	102,7	118,9
5.Cezaevi İdaresi	150,7	127,6	132,1	133,5	132,2	145,3	142,7
6.Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Ar. Ge.	97,3	96,7	80,0	87,1	96,6	66,2	52,4
7.Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik	108,5	90,9	86,0	95,4	88,9	113,2	135,0
8.Atık Yönetimi	49,0	77,0	97,9	0	0	0	200,0
9.Atık Su Yönetimi	63,7	62,7	99,5	107,5	107,3	88,9	101,7
10.Kirliliğin Azaltılması	130,4	103,2	112,6	110,7	105,1	151,8	196,4
11.Doğal ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması	74,7	73,9	86,5	90,4	68,1	75,4	85,5
12.Çevre Korumaya İlişkin Ar. Ge.	57,1	91,1	95,8	94,8	90,8	89,7	86,2
13.Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma	92,8	97,9	112,6	127,8	80,2	88,8	95,7
14.İskân İşleri	104,7	97,5	110,8	106,8	101,4	153,9	155,1
15.Toplum Refahı	219,9	234,8	207,0	372,7	227,6	131,9	111,0
16.Su Temini İşleri	101,4	122,4	184,3	126,4	95,6	118,0	203,6
17.Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması	77,8	86,2	87,4	83,5	94,1	97,0	118,0
18.Sınıflandırmaya Girmeyen İskân ve Toplum Refahı	-	-	-	-	48,3	53,3	48,0
19.Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler	78,2	90,1	92,2	85,1	106,9	101,2	99,1
20.Ayakta Yürütülen Tedavi	70,1	98,3	98,3	99,1	99,1	99,6	106,9
21.Hastane İşleri	102,4	118,3	112,7	122,3	105,8	102,3	97,3
22.Halk Sağlığı	281,1	93,3	102,7	107,0	102,9	101,0	101,7
23.Sağlık Hizmetlerine İlişkin Ar. Ge.	28,6	97,2	134,9	124,8	68,6	57,0	28,2
24.Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık	59,5	76,0	86,5	93,8	64,1	123,8	50,6
25.Dinlenme ve Spor	160,2	169,1	163,6	167,0	152,7	167,4	188,9
26.Kültür	103,3	106,4	115,7	110,4	100,5	119,0	127,2
27.Yayın ve Yayımlar	100,1	80,3	95,4	95,3	98,1	104,9	136,8
28.Din	109,2	108,0	105,2	105,5	101,0	106,2	108,6
29.Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din	66,0	26,0	86,4	78,5	81,3	81,7	90,0
30.Okul Öncesi ve İlköğretim	106,9	100,9	97,6	100,5	98,2	98,9	107,7
31.Ortaöğretim	100,1	102,4	119,9	118,5	118,9	115,2	110,7
32.Yükseköğretim	108,6	103,1	107,5	114,9	105,4	104,6	107,8
33.Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim	96,1	94,5	97,3	106,2	114,7	92,9	101,2
34.Eğitime Yardımcı	130,6	123,7	115,9	112,7	121,0	116,0	120,8
35.Eğitime İlişkin Ar. Ge.	127,6	119,7	162,3	140,8	171,0	148,9	143,9
36.Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim	102,1	79,8	62,5	71,6	56,2	52,0	89,6
37.Hastalık ve Malullük Yardım	103,5	100,0	100,0	98,5	95,8	99,5	106,5
38.Yaşlılık Yardımı	136,8	104,3	94,4	96,0	106,3	115,4	137,2
39.Aile ve Çocuk Yardımı	109,1	101,3	92,6	127,6	100,0	105,8	121,0
40.İşsizlik Yardımı	84,4	107,4	108,1	115,2	94,1	102,4	103,6
41.İskân Yardımı	-	-	-	-	-	0	0
42.Sosyal Güvenliği Bulunmayanlar	627,8	81,8	82,7	102,7	87,2	91,1	102,5
43.Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	95,6	99,8	100,4	102,4	106,3	114,0	110,3

⁵⁸ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVERİ-Harcamaların-Fonksiyonel-Sınıflandırması-10.pdf>

3. Hak ve Eşitlik Temelli Bütçeleme Işığında Türkiye’nin Program Bütçesi (Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol, 2023)

Bu çalışmada merkezi yönetim harcamaları toplumsal cinsiyet eşitliği kesişiminde haklar açısından değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kadınların yaşam kalitesi, yani dirlik bileşenlerinden eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları üzerinde odaklanılmaktadır. İlgili uluslararası ve ulusal mevzuat ile bu haklar ilişkilendirilmiş, merkezi yönetimin 2023 yılı Bütçe gerekçesindeki 63 bütçe programı toplumsal cinsiyet eşitliğine katkı durumu, temel haklar ve belirtilen dirlik bileşenleri açısından değerlendirilmiştir. Bu programların hem genel haklara hem de toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin göstergeleri de sorgulanmıştır. Bütçenin alt kalem harcamasının toplam bütçe içinde paylarının seyri, harcamalarda politika önceliklerinin aynasıdır. Bu programlar arasında doğrudan kadın yaşamına yönelik içeriği olan iki programa, istihdam ve kadının güçlenmesine ayrılan bütçe paylarının düşük olduğu görülmüştür. Kadının güçlenmesi programının ise yine istihdam ve gelir yaratma ile ilgili olduğu görülmüş; güçlenmenin ayrımcılıkla ve şiddetle mücadele, bakım olanakları, siyasi katılım gibi başat boyutlarına ayrılan kaynakların yetersizliği vurgulanmıştır. Bu programın yürütücülerinden biri olan ASHB’nin 2022-2026 dönemi stratejik planında bakım hizmetlerinin aile odaklı tanımlandığı ve Bakanlık bütçesinde görece olarak yüksek pay ayrıldığı saptamasından hareketle, bu başat boyutların göz ardı edildiği ortaya konmuştur. ASHB açısından öncelikli faaliyetlerin kadın ve kız çocuklarının yoksulluğu ve şiddet ile temel eğitim bağlamında ele alındığı görülmüştür. Kadının güçlenmesi programının diğer yürütücüsü olan Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) ile ASHB yaklaşımlarının uyumsuzluğu göstergeler açısından da vurgulanmış, bütçe gerekçesi ile bağı kurulmuştur. Bu çalışma ve Tablo 18 toplumsal cinsiyet anaakımlaştırma stratejisinin hayata geçirilmesi açısından raporumuz için olduğu kadar, uluslararası uygulamalar için de yol gösterici niteliktedir.

Tablo 18 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Haklarla İlişkili Programlar ve Bütçe içindeki Payları (2023)

(Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol, 2023: Tablo 3)

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
AİLENİN KORUNMASI VE GÜÇLENDİRİLMESİ	Evet	Evet	İstihdam	Yok	4- Kendilerine ait konutta yaşayanların oranı	0.08
AKTİF VE SAĞLIKLI YAŞLANMA	Evet	Evet	Genel, istihdam	Yok	1- 65 yaşındakilerin hayatta kalma beklentisi 2- Yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranı	0.08

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
BAĞIMLILIKLA MÜCADELE	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- 15 yaş ve üzeri alkol kullanım oranı 2- 15 yaş ve üzeri nüfusta tütün ürünü kullanım oranı 3- 15 yaş ve üzeri nüfusta en az bir defa uyuşturucu kullanım oranı	0.10
BİLGİ VE İLETİŞİM	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- BM-ITU küresel siber güvenlik endeksinde Türkiye'nin sıralaması 2- Mobil abone sayısı (kümülatif) 3- Mobil genişbant abone yaygınlığı	0.16
BÖLGESEL KALKINMA	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- En yüksek gelirli bölgenin kişi başı gelirinin en düşük gelirli bölgenin kişi başı gelirine oranı	0.05
ÇOCUKLARIN KORUNMASI VE GELİŞİMİNİN SAĞLANMASI	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Sosyal ve ekonomik destek ile ailesi yanında desteklenen çocuk sayısı	0.23
ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI VE ÖZEL EĞİTİM	Evet	Evet	İstihdam ve Eğitim	Yok	1- Kamu kurumlarında istihdam edilen engelli memur sayısı 2- Özel eğitim alan birey sayısı (Örgün Eğitim)	1.23
GENÇLİK	Hayır	Evet	Eğitim ve istihdam		1- Gençlik faaliyetlerine katılan genç sayısının genç nüfusa oranı	0.04
GÖÇ YÖNETİMİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Gönüllü ve güvenli geri dönüşlerdeki artış	0.20
HAYAT BOYU ÖĞRENME	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Hayat boyu öğrenmeye katılım oranı	0.18
HUKUK VE ADALET	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Adalet hizmetlerinde memnuniyet oranı	1.65

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
İNSAN HAKLARI	Evet	Evet	Genel	Yok	1- Alınan başvuruları ve resen incelemeleri süresinde sonuçlandırma oranı	0.00
İSTİHDAM	Evet	Evet	İstihdam	1- Kadınların işgücüne katılım oranı	1- İstihdam oranı; 2- İşgücüne katılım oranı	2.09
KADININ GÜÇLENMESİ	Evet	Evet	Genel, İstihdam	Var	1- İşveren olarak çalışanlar içindeki kadın oranı 2- Kendi hesabına çalışanlar içindeki kadın oranı	0.04
KAMU DENETÇİLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Kişi haklarının korunması amacıyla uygulama değişikliği yapılması için idareye yapılan öneri sayısı	0.00
KIRSAL KALKINMA	Evet	Evet	İstihdam, Eğitim	Yok	1- Kırsal kalkınma destekleriyle sağlanan istihdam	0.35
KORUYUCU SAĞLIK	Hayır	Evet	Sağlık	Var	1- Anne ölüm oranı(100.000 canlı doğumda) 2- Bebek ölüm hızı (1.000 canlı doğumda, tüm haftalar) 3- Beşli karma aşı (DaBT+İPA+Hib) üçüncü doz aşılama oranı	1.75
ÖLÇME, SEÇME VE YERLESTİRME	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Sınavlara başvuran adayların memnuniyet oranı	0.03
ORTAÖĞRETİM	Hayır	Evet	Eğitim, Barınma	1- 14-17 yaş kız çocuklarının okullaşma oranı	Diğer 8 genel eğitim göstergesi	2.87
SANAT VE KÜLTÜR EKONOMİSİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Ülke genelinde kültürel ve sanatsal etkinliklere katılım sağlayan ziyaretçi ve seyirci sayısı artışı	0.07

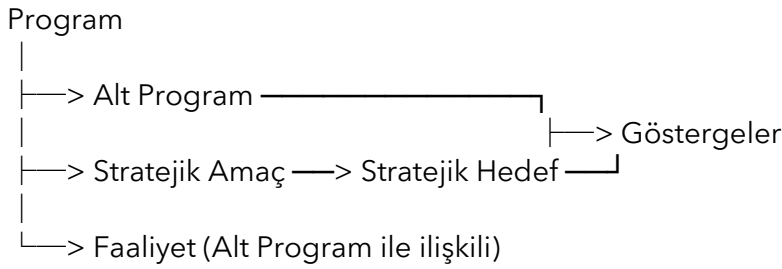
PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
ŞEHİT YAKINI VE GAZİLER	Hayır	Evet	Sağlık, istihdam, barınma	Yok	1- Şehit yakını ve gazilerin sağlanan ekonomik ve sosyal hizmetlerden yararlanma oranı	0.14
SOSYAL GÜVENLİK	Hayır	Evet	Genel, Sağlık	Yok	1- Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ye oranı	9.49
SÜRDÜRÜLEBİLİR ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Atık su arıtma hizmeti verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusuna oranı 2- Katı atık düzenli depolama hizmeti verilen belediye nüfusu oranı 3- Sıfır atık projesi kapsamında kaynağında ayrıştırılarak toplanan atık miktarı	0.13
TARIM	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- Bitkisel ürünlerin üretim miktarı 3- Kırmızı et üretim miktarı 4- Tarımsal hasıla	2.15
TEDAVİ SAĞLIK EDİCİ	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- 100.000 kişiye düşen hemşire ve ebe sayısı 2- 100.000 kişiye düşen toplam hekim sayısı 3- Nitelikli yatak oranı (Yoğun bakım yatakları hariç, Sağlık Bakanlığı)	4.58
TEMEL EĞİTİM	Hayır	Evet	Eğitim	1- 10-13 yaş kız çocuklarının okullaşma oranı; 4- 6-9 yaş kız çocuklarının okullaşma oranı	Diğer 15 genel eğitim göstergesi	4.93

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
TOPLUM GÜVENLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Suç oranındaki azalma	3.68
TOPRAK VE SU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE YÖNETİMİ	Hayır	Evet	Genel, Sağlık	Yok	Genel 7 İH göstergesi	1.00
TRAFİK GÜVENLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Bir yılda trafik kazalarında olay yerinde ve sonrasında 100 bin kişi başına düşen can kaybı sayısı	0.32
TÜKETİCİNİN KORUNMASI, ÜRÜN VE HİZMETLERİN GÜVENLİĞİ VE STANDARDİZASYONU	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- Standardizasyona yönelik uygunluk değerlendirilmesi yapılan kurum, kuruluş ve işletme sayısı 2- Tüketici bilinci oranı (kümülatif)	0.16
ULUSLARARASI EĞİTİM İŞ BİRLİKLERİ VE YURTDIŞI EĞİTİM	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Yurt dışındaki resmi okullarda okuyan öğrenci sayısı	0.17
ULUSLARARASI KALKINMA İŞBİRLİĞİ	Evet	Evet	Genel	Yok	1- Ekonomik ve sosyal altyapılar/hizmetler ve kültürel işbirliği alanlarındaki proje sayısı 2- Resmi kalkınma yardımlarının gayri safi milli hasılaya oranı (RKY/GSMH)	0.05
YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SOSYAL YARDIMLAŞMA	Evet	Evet	Genel, Sağlık, Barınma	Yok	1- Sosyal yardım harcamalarının GSYH içindeki payı	2.84
YÜKSEKÖĞRETİM	Hayır	Evet	Eğitim, Sağlık, Barınma, İstihdam	Yok	1- Lisansüstü öğrenim gören öğrencilerin toplam öğrenci sayısına oranı 2- Yükseköğretim kontenjan doluluk oranı 3Yükseköğretimde öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı	3.22
TOPLAM						44.04

IV. Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Haritalaması

Yukarıda 3. ve 4. bölümlerde Türkiye’deki program bütçeleme uygulamasının anahatlarını ve değerlendirme örneklerini sunduk. Program bütçeleme sisteminde programlar stratejik amaçlarla ilişkilidir. Stratejik amaçların altında stratejik hedefler, programların altında ise alt programlar yer alır. Stratejik hedeflerin altında yer alan göstergelerden özellikle çıktı niteliğinde olanların, ilgili olduğu alt programdakilerle ortak olması beklenir. Fakat stratejik hedefin tüm göstergeleri aynı alt program altında yer almaz. Çünkü bir program birden fazla stratejik amaçla ilişkili olabildiği gibi aynı stratejik amaç da birden fazla programla ilişkili olabilir. Bununla birlikte belli politika hedeflerine ulaşmak üzere oluşturulan programlar anahtar göstergelere sahiptir. Program, alt program ve stratejik amaç ve hedefler arasındaki ilişki Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 2. Türkiye’de Bütçe Hiyerarşisi



Merkezi yönetimin tüm idarelerini bu rapor kapsamında ele almak olanaksız olduğundan seçilen üç bakanlığın (Adalet, Aile ve Sosyal Hizmetler, Milli Eğitim) program ve stratejik amaç düzeyinde cinsiyet eşitliğine duyarlılıklarını, ilgili normların ışığında aşağıda değerlendiriyor; stratejik planlar, performans programları ve bütçe arasındaki bağı cinsiyet eşitliği üzerinden kurmaya çalışıyoruz.

A. Adalet Bakanlığı

Kadınların adalete erişimi ile ilgili hakları vurgulayan en temel uluslararası sözleşmelerden birisi olan CEDAW yasal, kurumsal ve bireysel değişiklikleri zorunlu kılmaktadır (Englehart & Miller 2014: 23) İlgili sözleşmenin 2. maddesi kadın ve erkeklerin eşit haklardan faydalanabilmesi için gerekli yasa ve mevzuat düzenlemelerinin yapılmasını öngörür. Özellikle (c) bendinde “Kadınların haklarını erkeklerle eşit bir temelde yasal olarak koruma altına almak ve kadınlara karşı her türlü ayrımcılık eylemine karşı etkili bir şekilde koruma sağlamak için yetkin ulusal mahkemeler ve diğer kamu kurumları aracılığıyla bunu garanti altına almak” olarak devletlere yüklenen görev Adalet Bakanlığı’nın alanına girmektedir. Yine CEDAW’ın 15. maddesi hukuk önünde kadın ve erkeğin eşit koşullara sahip olmasının gerekliliğini vurgular. Bu iki madde özetle cinsiyet eşitliğinin hukuki belgelerde anaakımlaştırılmasına işaret eder. Dolayısıyla sözleşme başta Anayasa olmak üzere tüm

hukuksal süreçlerde yazılı olarak garanti altına alınan eşitliğin pratikte işler hale gelmesi gerektiğini savunur. 8 Mart 2012 Tarihli ve 28227 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kararla onaylanan ve Adalet Bakanlığı’nın çalışma alanı ile ilgili bir diğer uluslararası sözleşme “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi” Sözleşmesi’dir.⁵⁹ İstanbul Sözleşmesi olarak da bilinen Sözleşme’den 19/03/2021 tarihli ve 3718 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile çıkmıştır.⁶⁰ Oysa esasları büyük ölçüde bu sözleşmeye dayanarak hazırlanan 2012 tarihli 6284 sayılı “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun”un uygulanmasında Adalet Bakanlığının üstüne düşen görevler bulunmaktadır (Bölükbaşı, 2022). Bakanlık Kanun’un uygulanması hakkında 2019 yılında bir genelge yayınlamıştır. Fakat alınan bu kararlar ile ilgili hiçbir hedef ve gösterge 2019-2023 Stratejik Planı ve 2021 Yılı Performans Programı’nda gösterilmemiştir. 6284 sayılı Kanun’un uygulanmasında yol gösterici olması amacıyla 2019 yılında yayınlanan genelgenin 2023 yılında güncellenmesi gereği doğmuştur. Bu doğrultuda, 29 maddelik bir genelge (Aile İçi ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi, Genelge No: 154/2)⁶¹ yayımlanmıştır. Bu önlemlere Adalet Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planında 6.2 numaralı stratejik hedefin altında yer verilmiştir.⁶² İlgili stratejik hedef tümü ile kadınların haklarının korunması ve adalete erişimini sağlamak üzere oluşturulmuştur.

Stratejik Planda Amaç-3 (Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Ceza Adaleti Sisteminin Etkinliğinin Artırılması) ve Hedef 3.7 (Ceza infaz kurumlarında ihtiyaca uygun yeni uygulamalar geliştirilecektir.) için cinsiyet eşitliği ile ilgili bir açıklama veya performans göstergesi bulunmamaktadır. Adalet Bakanlığı’nın 2024 Performans programında ise bu politikanın eşleştirildiği “Ceza İnfaz İyileştirme” alt programına ait 20 performans göstergesinden 2’si cinsiyet eşitliğine duyarlıdır.⁶³ Bu göstergeler “Hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alan personel sayısı” (s.44) ve “Meslek edindirme kurslarına katılan kadın hükümlü ve tutuklu sayısı”dır (s.46). Hassas gruplar arasında çocuk ve kadınların olabileceği çıkarımında bulunulabilse de gruplara ilişkin ayrıntılı bilgi verilmediği için sadece kadın yararlanıcılardan oluşan performans göstergesi değerlendirmeye alınabilir. Söz konusu hedef ve alt program tümüyle cinsiyet eşitliğine duyarlı olmamakla birlikte göstergelerin bağlı olduğu faaliyet maliyetlerine de yer verilmemiştir. Bununla birlikte performans göstergesi ile tam olarak örtüşmeyen fakat cinsiyet eşitliğine yönelik “Kadın Hükümlü ve Tutuklulara Yönelik Eğitim ve İyileştirme Faaliyetleri” 2024 performans programında yer almıştır. Faaliyetin tanımı programda şu şekilde yapılmıştır:

“5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun gereğince; kadın hükümlü ve tutukluların rehabilitasyonu ve topluma yeniden kazandırılmaları hedefiyle, bilimsel geçerliliği olan ölçme araçlarıyla bireysel ihtiyaçlar ve riskler tespit edilip, uygun modeller de belirlenerek, bireysel görüşmeler, grup müdahale çalışmaları, bireysel müdahale programları, psiko-sosyal içerikli seminer ve konferanslar, sosyal ve kültürel etkinlikler ile hükümlü ve tutuklu ailelerine yönelik çalışmaları kapsamaktadır. Bununla

⁵⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120308M1-1.pdf>

⁶⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210430-13.pdf>

⁶¹ <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/154-2-nolu-genelge27-03-20243-16-pm.pdf>

⁶² Adalet Bakanlığı Stratejik Planı, 2024-2028: <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624>

⁶³ Adalet Bakanlığı Performans Programı 2024: <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2631>

birlikte hükümlü annelerinin yanında kalan çocuklara da gelişimsel dönemlerini destekleyici çalışmalar yapılmaktadır.” (s.52)

Bu faaliyet ile hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alan personel sayısı ile ilişkilendirilen faaliyetler Bangkok kuralları olarak bilinen “Birleşmiş Milletler Kadın Mahkûmlara Muamele Kuralları ve Kadın Suçlular için Gözaltı Olmayan Tedbirler” ile uyumludur. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 21 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen karar ile onaylanan Bangkok kuralları genel olarak mahkûmların insan haklarını tamamlayıcı nitelikte mahkûm kadın ve çocukların insan haklarını korumaya dönük standartlar koymaktadır. Mahkûmların meslek edinme ve iyilik haline yönelik eğitimleri 60 ve 62. kurallar ile desteklenirken, personelin hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alması kural 13, 21 ve kurumsal personel ve eğitim başlığı altında yer alan 29’dan 35’e kadar olan kurallar ile yakından ilişkilidir ⁶⁴.

Stratejik planda ceza infaz alanında cinsiyete duyarlı gösterge ve faaliyet maliyetine yer verilmemiştir. Bununla birlikte stratejik hedef 6.2’nin ilişkili olduğu alt programın kapsamı bu hedeften daha geniştir. Bu nedenle Bakanlığın eşitliği geliştirme yönündeki faaliyetlerini göz ardı etmemek için performans programı ve stratejik plan üzerinden 2024 yılı için Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Harcama verisi beyan edilen maliyetler üzerinden hesaplanmıştır. Tablo 19’da ilgili stratejik amaç ve hedefler ile program ve alt programların analizi yer almaktadır.

⁶⁴ United Nations Rules for the Treatment of Women prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules). <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial>

Tablo 19. Adalet Bakanlığı Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe, 2024

		2024-2028 STRATEJİK PLANI		2024 PERFORMANS PROGRAMI	
		STRATEJİK AMAÇLAR		PROGRAMLAR	
Basamak	Bütçe Hiyerarşisi 1.	Amaç-3 Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Ceza Adaleti Sisteminin Etkinliğinin Artırılması	Amaç-6 Adalete Erişimin Kolaylaştırılması ve Adalet Hizmetlerinden Memnuniyetin Artırılması	Hukuk ve Adalet	Hukuk ve Adalet
	Bütçe Hiyerarşisi 2.Basamak	H 3.7 Ceza İnfaz Kurumlarında İhtiyaca Uygun Yeni Uygulamalar Geliştirilecektir.	H 6.2 Adalet Sisteminde Kadın Haklarına İlişkin Uygulamalar Geliştirilecek, Adli Süreçte Şiddet Mağduru Kadınların Adalete Erişimleri Güçlendirilecektir.	Ceza İnfaz Ve İyileştirme: Cezaların İnfazı İle Hükümlü Ve Tu- Tutukluların Yeniden Suç İşlemesinin Önlenmesi Ve Yükümlülerin Topluma İntibaklarının Sağlanması	Adalete Erişimin Artırılması: Adalete Erişimin Kolaylaştırılması Ve Adalet Hizmetlerine Memnuniyetin Arttırılması
	Performans Göstergeleri	- Kapalı Ceza İnfaz Kurumlarında Kurulan Çok Programlı Lise Sayısı -Ceza İnfaz Kurumu Yerleşkelerinde Kurulan Adalet Halk Kütüphaneleri Sayısı -Meslek Edindirme Kurslarına Katılan Hükümlü/Tutuklu Sayısı	Pg 6.2.1 Broşür Sayısı Pg 6.2.2 Eğitimlerde Kadın Haklarına Yönelik Uygulanan Program Sayısı	- Hassas Gruplara Yönelik Davranış Eğitimi Alan Personel Sayısı - Meslek Edindirme Kurslarına Katılan Kadın Hükümlü Ve Tutuklu Sayısı	1- Adli Yardım Hizmeti İçin Yapılan Harcama Miktarındaki Artış 2- Segbis (Ses Ve Görüntülü Bilişim Sistemi) Kurulumu Yapılan Mahal Sayısı
	Bütçe Hiyerarşisi:2.Basamak Maliyeti	2024 Hedef 3.7 TL 100.000.000	2024 Hedef 6.2 TL 5.000.000	2024 Alt Program TL 69.179.892.000	2024 Alt Program TL 3.736.628.000
	Faaliyetler Maliyeti	Kadın Hükümlü Ve Tutuklulara Yönelik Eğitim Ve İyileştirme Faaliyetleri: (2024 Performans Programı) TL 466.761.000		Kadın Hükümlü Ve Tutuklulara Yönelik Eğitim Ve İyileştirme Faaliyetleri: TL 466.761.000	2024 Hedef 6.2 TL 5.000.000
	Toplam Maliyet	2024 Stratejik Planı Toplam Bütçe : TL 191.723.309.000	2024 Stratejik Amaçlar İçin Toplam Bütçe: TL 191.723.309.000	2024 Programlar Toplamı: TL 191.723.309.000	2024 Programlar Toplamı: TL 191.723.309.000
	Bütçe Payı	% 0,243	%0,0026	% 0,243	%0,0026

Kaynak: Adalet Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı, <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624>
Adalet Bakanlığı 2024 Performans Programı, <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2631>

Adalet Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planı ve 2024 Performans Programının cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirilmesinde güçlük ilgili kaynak tahsisi konusunda temkinli olmayı gerektirmektedir. Doğrudan kadın mahkûmlara yönelik bütçenin toplam içindeki payı %0,24 dolayındadır. Bu bağlamdaki saptamaları şöyle özetleyebiliriz:

1. Stratejik hedefler ile alt programlar arasındaki bağlantı tam olarak sağlanamadığı için bütçe harcamaları etkin bir şekilde izlenememektedir. Cinsiyet eşitliğine duyarlı göstergeler, bağlantılı alt programlar ve hedeflerde tutarsızlık göstermektedir; birinde hedefin altında yer alırken, diğerinde alt program seviyesinde sunulmuştur. Uyumu sağlamak için, hedeflerle ilgili çıktı göstergeleri belirtilirken, alt program seviyesinde ise sonuç göstergeleri izlenebilir.
2. İlgili faaliyetler başlangıç düzeyinde cinsiyet eşitliğine duyarlı bütçeleme için olumlu bir gelişmedir fakat yeterli değildir.
3. İnsan Haklarının ve Savunma Hakkının Güçlendirilmesi isimli 5. stratejik amaç cinsiyet eşitliği ve kadının güçlendirilmesi yönünde geliştirilebilir.

B. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın misyonu 2024-2028 Stratejik Planında “Bireyin, ailenin ve toplumsal değerlerimizin korunması, güçlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik bütüncül ve adil sosyal hizmet modelleri geliştirmek ve uygulamak” olarak belirlenmiştir.⁶⁵ Kadının güçlenmesi ile ilgili birçok faaliyet de bu kapsamda bakanlığın faaliyet alanına girmektedir. Sadece kadının birincil faydalanıcısı olduğu hizmetler değil aynı zamanda geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri nedeni ile kadınları yakından ilgilendiren yaşlı, engelli ve çocuk bakımı ile ilgili hizmetler de çoğunlukla Bakanlığın sorumluluğundadır.

CEDAW, “kadınların nesillerin üremesindeki önemli rolünün” ayrımcılık için bir temel oluşturmaması gerektiğini ve bakım yükünün her iki cinsiyet ve toplum tarafından paylaşılmasını vurgulamaktadır (CEDAW, 1979: Giriş). Sözleşmede madde 5.b anneliğin sosyal bir görev olarak anlaşılmasını, madde 11.2.c ise bireylerin aile sorumluluklarını iş ve kamusal yaşama katılma ile birleştirmelerine olanak sağlayacak sosyal hizmetlerin, özellikle de çocuk bakımevleri ağının geliştirilmesinin sağlanması öngörülmektedir. Kadının sosyal ve çalışma hayatının önünde engel teşkil eden bakım yükünün hafifletilmesi gereği Avrupa Sosyal Şartı (1996)⁶⁶ madde 23’deki yaşlıların aktif yaşlanma ve sosyal korunma hakkı ve madde 27’deki ailevi sorumlulukları olan kadın ve erkek çalışanların fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı bağlamında da vurgulanmaktadır. Bu nedenle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı değerlendirilirken hem kadının birincil faydalanıcı olduğu faaliyetleri, hem de kadının ikincil faydalanıcı olduğu bakım faaliyetleri değerlendirilmiştir. 2024 Performans programında ise sadece kadının güçlenmesi programı ve alt programlarına bakılmıştır.⁶⁷ Tablo 5.2’de 2024 yılı için yer alan özet döküme göre

⁶⁵ ASHB (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623>), s.6.

⁶⁶ <https://www.anayasa.gov.tr/media/3680/avrupasosyalsarti.pdf>

⁶⁷ ASHB (2024). 2024 Yılı Performans Programı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625>)

bakım ve kadına yönelik hizmetleri bir araya getirdiğimizde toplumsal cinsiyet eşitliğinin bütçe içindeki payı % 2 dolayında, Kadının Güçlenmesi programının toplam program maliyetleri içerisindeki payı ise % 1’in altındadır. Nitekim Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023) çalışmasında da “kadının güçlendirilmesinin” Bakanlığın öncelikli alanı olmadığı” 2023 yılı verileriyle ortaya konmuştur.

Tablo 20. ASHB Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe 2024

	2024-2028 STRATEJİK PLAN			2024 PERFORMANS PROGRAMI	
	STRATEJİK AMAÇLAR			PROGRAMLAR	
BÜTÇE HİYERARŞİSİ	A.1. Bireyin, ailenin ve toplum yapısının korunması ve güçlendirilmesi	A.2. Koruyucu ve önleyici hizmetlerin geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması	A.3. Barınma, bakım, psikososyal destek ve rehabilitasyon hizmetlerinin güçlendirilmesi	Kadının Güçlenmesi	Kadının Güçlenmesi
BÜTÇE HİYERARŞİSİ 2. BASAMAK	H.1.2. Kadınların toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve imkanlardan eşit biçimde yararlanmalarını ve güçlenmelerini sağlamak	H.2.4. Kadına yönelik her türlü ayrımcılığı ve şiddeti önlemek için çalışmalar yaparak verilen hizmetlerin nitelik ve niceliğini artırmak	H.3.2. Kadınlara, çocuklara, engellilere ve yaşlılara yönelik ihtisaslaşmış barınma ve bakım hizmetlerini geliştirmek ve yaygınlaştırmak	Kadına Yönelik Ayrımcılık ve Şiddetle Mücadele Edilmesi	Kadının Toplumsal Statüsünün Geliştirilmesi ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması

	2024-2028 STRATEJİK PLAN			2024 PERFORMANS PROGRAMI	
	STRATEJİK AMAÇLAR			PROGRAMLAR	
Performans Göstergeleri	PG1.2.1 Kadının güçlenmesine yönelik uygulanan proje/ programdan yararlanan kadın sayısı	PG2.4.1 Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında verilen eğitim/seminer/ farkındalık etkinliği sayısı	PG3.2.1 Çocuklara yönelik ihtisaslaşmış kuruluş (İÇİES) sayısı	1-Kadın Konukevi sayısı	1- İşbaşı eğitim programlarında n
	PG1.2.2 Kadın-erkek eşitliği ile ilgili farkındalık etkinliklerine katılan erkek sayısı	PG2.4.2 Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında verilen eğitim/seminer/ farkındalık etkinlikleriyle ulaşılan kişi sayısı	PG3.2.2 İhtisaslaşmış kadın konukevi sayısı	2- Kadına yönelik ayrımcılık ve şiddetle mücadele kapsamında farkındalık etkinliklerine katılan kişi sayısı	yararlanan kadın sayısı
	PG1.2.3. Kadının güçlenmesine yönelik uygulanan proje/ program sayısı	PG2.4.3 Kadına yönelik şiddetle mücadele alanında Bakanlığımıza bağlı hizmet sunan kurumsal hizmet birimi sayısı	PG3.2.3 Alzheimer alanında ihtisaslaşmış huzurevi sayısı		2- Kadın konukevlerinde Aile Eğitim Programı (AEP) eğitimlerine katılan kadın sayısı
		PG2.4.4 Kadına yönelik şiddetle mücadele alanında uygulanan program ve proje sayısı	PG3.2.4 Otizm Spektrum Bozukluğu alanında ihtisaslaşmış gündüzlü bakım ve rehabilitasyon merkezi sayısı		3- Kadın konukevlerinde işe yerleştirilen kadın sayısı
		PG 2.4.5 SONİM ve Kadın Konukevi Hizmet Standartları kapsamında ziyaret edilen il sayısı			4- Kadın konukevlerinde meslek edindirme kurslarına yönlendirilen kadın sayısı
					5- Kadının güçlendirilmesi ne yönelik uygulanan proje ve program sayısı
					6- Kadının güçlenmesine yönelik farkındalık etkinliklerine katılan kişi sayısı
					7- Mesleki eğitim programlarında n yararlanan kadın sayısı

	2024-2028 STRATEJİK PLAN			2024 PERFORMANS PROGRAMI	
	STRATEJİK AMAÇLAR			PROGRAMLAR	
HEDEF/PROGRA M MALİYETİ	2024 H.1.2 Hedef Maliyeti: TL 164.039.000	2024 H.2.4 Hedef Maliyeti: TL 2.736.774.000	2024 H.3.2 Hedef Maliyeti: TL 6.395.357.000	2024 Alt Program Maliyeti: TL 2.736.774.000	2024 Alt Program Maliyeti: TL 164.039.000
TOPLAM MALİYET	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Performans Programı Maliyeti: TL 428.254.838.000	2024 Performans Programı Maliyeti: TL 428.254.838.000
BÜTÇE PAYI %	0,038	0,639	1,493	0,639	0,038
Kaynak: https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623 ; https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625 Not: Toplam Maliyet (Bütçe) değerleri Genel Bütçeden tahsisat ile Bütçe-dışı kaynakların toplamıdır.					

ASHB’nin Stratejik Planında hizmet sunumunda kaynak tahsisi kısıtının belirleyici olduğuna ilişkin saptamalar bulunmaktadır: “Önerilen proje ve faaliyetlerin mali imkân yetersizliği nedeniyle uygulanamaması” risk olarak belirtilmektedir (ASHB 2024-2028 Stratejik Planı, s. 90,132). Yine örneğin “Veriye dayanmayan politikalar sonucu kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması” (s.147) saptaması da riskler arasındadır. Planda yer alan “Yeni inşa edilmesi planlanan kuruluşlara genel bütçeden yeterli kaynağın ayrılamaması (s.139), “Veriye dayanmayan politikalar sonucu kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması” (s.147), “Sosyal hizmetler alanında toplumun ihtiyaçları tetkik edilmeden yapılan planlamalar ve harcamaların toplumsal taleplerle uyumlu olmaması halinde kamu kaynaklarının etkin kullanımı mümkün olmamaktadır.”(s.22) gibi değerlendirmeler kamu mali yönetiminin normlarına uyumun sorunlarını ortaya koymaktadır. Bu ifadelerden ‘azami kaynak tahsisi’ ilkesinin yerine getirilmediğini de çıkarılabılırız. Daha kesin bir değerlendirme için gerekli ve mevcut kaynak miktarlarının karşılaştırılması gerekir. Bu karşılaştırmanın aynı zamanda hizmetin potansiyel ve erişilecek yararlanıcılarının verilerini gerektirdiği açıktır.

C. Millî Eğitim Bakanlığı

Kadınların istihdama erişimi ve eşit işe eşit ücret hakkını destekleyen uluslararası insan hakları belgeleri, bu konudaki açığı kapatmak üzere eğitim politikalarının geliştirilmesini öngörmektedir. CEDAW (1979) madde 10, kadınların her düzeydeki eğitim kurumlarında eşit haklara sahip olmasının devlet tarafından sağlanmasını; PDEP (1995) de, B.1. sayılı stratejik amacın i maddesi ve özellikle B.3. sayılı stratejik amaç ile kadınların ve kız çocuklarının eğitime erişimi ile istihdam olanaklarının genişletilmesini amaçlamaktadır. Avrupa Sosyal Şartı ve Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi de her bireyin eğitim ve çalışma hakkını destekleyen maddeleri içermektedir. Nitekim 4. no.lu Nitelikli Eğitim SKA “Kapsayıcı ve hakkaniyete dayanan nitelikli eğitimi sağlamak ve herkes için yaşam boyu öğrenim fırsatlarını teşvik etmek” olarak belirlenmiş ve hedeflerde eğitim ile istihdam olanakları arasındaki bağlantı vurgulanmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planında yer alan 3 no.lu “istihdam odaklı yeni bir yaklaşımla hayat boyu öğrenme imkânları sunmak” amacı bu doğrultudadır. Bu amaç altındaki Hedef 3.1’de kapsayıcılığa atıfta bulunulması ve bu hedef altındaki faaliyetlerin cinsiyet eşitliğine duyarlı ifadeler içermesi ilgili uluslararası hak belgelerindeki yükümlülüklerle uyumludur. 2024 yılı için cinsiyet eşitliğine duyarlı olarak değerlendirilebilecek stratejik hedef ve alt programların bütçe payları Tablo 21’de yer almaktadır.

Tablo 21. Milli Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı ve Bütçe, 2024

	STRATEJİK AMAÇLAR
Bütçe Hiyerarşisi 1. Basamak	Amaç 3: Bireyin bilgi, beceri ve yetkinliklerini geliştirmek amacıyla bireysel, toplumsal ve istihdam odaklı yeni bir yaklaşımla hayat boyu öğrenme imkânları sunmak.
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak	Hedef 3.1: Farklı yeteneklere, özelliklere, ihtiyaçlara ve birikimlere sahip tüm bireylerin yaygın eğitimden aktif olarak yararlanabilmeleri amacıyla eğitimde kapsayıcılık sağlanacaktır.
Faaliyet Açıklaması	S-3.1.1 Dezavantajlı gruplara (kadınlar, gençler, yaşlılar, engelliler, uzun süreli işsizler, hükümlüler vb.) temel beceri ihtiyaçları doğrultusunda eğitim ve öğretim verilecektir. S-3.1.2 Dezavantajlı grupların eğitime erişimlerinin artırılması amacıyla insan kaynakları kapasitesi ve kurumların fiziki kapasitesinin artırılması projeleri yürütülecek ve personel istihdamı desteklenecektir. S-3.1.3 Örgün eğitim çağı dışına çıkmış, öğrenimlerini çeşitli nedenlerle tamamlayamamış bireylerin yarım kalan eğitimlerini açık öğretim okullarında tamamlayabilmeleri için eğitime erişimlerini kolaylaştırıcı çalışmalar yapılacaktır. S-3.1.4 Ülkemizde bulunan yabancı uyrukluların eğitimde eşitlik ve kapsayıcılık ilkesine uygun şekilde desteklenmelerini ve Türk Eğitim Sistemi’ne uyumlarını sağlamak amacıyla uyum eğitimleri, dil desteği, kültürel farkındalık programları gibi kaynaklardan yararlanarak örgün eğitim ve yaygın eğitim imkânlarından en üst düzeyde faydalanmaları sağlanacaktır.

	STRATEJİK AMAÇLAR
	S-3.1.5 Toplumu bir arada tutan değerlerin güçlendirilmesi, şehir kültürü, demokrasi ve insan hakları, kültürel mirasın aktarılması ve öğretilmesi konularında yaygın eğitim faaliyetler ile sosyal ve kültürel etkinlikler düzenlenerek daha adil, hoşgörü ve sürdürülebilir bir toplumun oluşturulmasına katkı sağlanacaktır.
Performans Göstergeleri	PG-3.1.1 Dezavantajlı gruplara yönelik açılan kurslara katılan kursiyer oranı (%) PG-3.1.2 Hayat boyu öğrenme kapsamında yürütülen proje sayısı PG-3.1.3 Açık öğretim okullarında öğrenim gören zorunlu öğrenim çağı dışına çıkmış bireylerin oranı (%) PG-3.1.4 Ülkemizde bulunan yabancı uyruklu öğrencilerin okullaşma oranı (%)
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak Maliyeti, TL	8.090.890
Toplam Maliyet, TL	106.590.042.062
Bütçe Payı %	0,0076
Kaynak: MEB (2024). Millî Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı. Millî Eğitim Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2632)	

Millî Eğitim Bakanlığı’nın 2024 Performans Programında yer alan Ortaöğretim, İlköğretim ve Özel Eğitim Pansiyon Hizmetleri ile Yaygın Eğitim Kursları ve Açık Öğretim faaliyetleri de kadınların ve kız çocukların eğitimde fırsat eşitliği haklarını gerçekleştirmeye yöneliktir. Ayrıca düşük gelirli hanelerdeki çocuklara sunulan pansiyon hizmetleri “Yoksulluğa Son” başlıklı 1 no.lu SKA ile yakından ilişkilidir. Bu başlık altındaki 1.a sayılı tedbirin göstergelerinden birisi eğitim, sağlık ve sosyal koruma alanlarındaki hizmetlere ayrılan toplam kamu harcamalarının oranıdır.

Tablo 22’de görüldüğü gibi, Bakanlığın bütçesinde pansiyon hizmetleri cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirilmiştir. Ortaöğretimde pansiyon hizmetleri, özel mesleki ve teknik eğitim okullarına yönelik eğitim ve öğretim desteği, ücretsiz ders kitabı ve parasız yatılılık hizmetleri, okul destek kursları ve yatılı öğrenciler için bir defaya mahsus olmak üzere nakdi ve aynı sosyal yardımları içermektedir. Benzer kapsamda pansiyon hizmetleri ilköğretimdeki çocuklar için de sağlanmaktadır. Özel eğitim pansiyonlarının benzer hizmetleri esas olarak engellilere yöneliktir. Yaygın eğitim kursları ve açık öğretim, yukarıda vurgulandığı gibi kadınların istihdama erişmelerine yönelik olanaklardır. Performans programında yer alan bu dört hizmet alanında cinsiyet eşitliğine duyarlı göstergeler bulunmaktadır. Ancak faaliyetler, maliyetleri ve kullanıcılarına göre ayrılmadığından, Bakanlığın bütçesinin ne kadarının cinsiyet eşitliğine duyarlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte burada ele aldığımız alt programların toplamının bütçe içindeki payını 2024 yılı için % 5,7 olarak buluyoruz.

Tablo 22. Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı ve Bütçe

	PROGRAMLAR			
Bütçe Hiyerarşisi 1. Basamak	ORTAÖĞRETİM	TEMEL EĞİTİM	ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI VE ÖZEL EĞİTİM	HAYAT BOYU ÖĞRENME
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	YAYGIN EĞİTİM
Faaliyet Açıklaması	Ortaöğretim Pansiyon Hizmetleri	İlköğretim Pansiyon Hizmetleri	Özel Eğitim Pansiyon Hizmetleri	Yaygın Eğitim Kursları ve Açık Öğretim
Performans Göstergeleri	1.Bursluluktan faydalanan ortaöğretim öğrencilerinin yükseköğretime geçiş oranı 2. Organize Sanayi Bölgesi içi ve dışında açılan özel mesleki ve teknik eğitim okullarından mezun olanların istihdam oranı 3. Ortaöğretim pansiyonlarının doluluk oranı 4. Ortaöğretimde destekleme ve yetiştirme kurslarına katılanların memnuniyet oranı 5. Ortaöğretimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 6. Ortaöğretimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı	1.İlköğretim pansiyonlarının doluluk oranı 2. İlköğretimde destekleme ve yetiştirme kurslarına katılanların memnuniyet oranı 3. İlköğretimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 5.İlköğretimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı	1.Özel eğitimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 2.Özel eğitimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 3.Özel eğitimde pansiyonlarının doluluk oranı	1.Hayat boyu öğrenme kapsamındaki kursların tamamlanma oranı 2.Hayat boyu öğrenme kurumlarında Sıfır Atık Belgesi olan kurum oranı 3.Hayat boyu öğrenmeden yararlanma oranı 4.Örgün eğitim dışında kalan bireylerden açık öğretime devam edenlerin oranı 5.Örgün eğitim dışında kalan kız çocuklarından açık öğretime devam edenlerin oranı 6.Türkiye’de geçici koruma altında olan 5-17 yaş grubundaki yabancı öğrencilerin okullaşma oranı 7.Yaygın eğitim kapsamında eğitim alan 18 yaş altındaki kişilerin toplama oranı 8.Yaygın eğitim kurslarına katılan kursiyer sayısı
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak Maliyeti, TL	28.004.156.000	12.797.564.000	50.943.000	21.030.119.000
Toplam Maliyet, TL	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000
Bütçe Payı %	2,56	1,17	0,005	1,93
Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı, https://butceveperformans.meb.gov.tr/file/119.pdf				

V. Son Dakika Gelişmeleri: Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (KEEDB)

Türkiye’de 2011 yılında Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in “Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladık.” ifadesi toplumsal cinsiyet eşitliğinin merkezi yönetim bütçesi boyutunun dile gelmesi açısından bir ilktir (Kutu 5). Az sayıdaki politika belirli bütçe tahsisatı ile ilişkilendirilmemiş olsa da, bu demecde eşitsizlikleri gidermenin mali boyutuna ilişkin ipuçları mevcuttur. Bu demecin arka planında ise o dönemin Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün öncülüğünde 2007’de başlayan, Devlet Planlama Teşkilatı ile TBMM belgelerine de yansıyan TCDB gündemi bulunmaktadır (Günlük-Şenesen, 2013). Uluslararası resmi ve sivil toplum kuruluşlarının TCDB konulu çalışmalarının, 2000’li yıllarda Türkiye’deki STK’lara yansımalarının da bu gündemin oluşması ve canlı tutulmasında payı büyüktür. Ne var ki izleyen yıllarda kadınların güçlenmesine ilişkin politika tasarımının kapsamı genişlemiş olmakla birlikte maliye bürokrasisinin bu yönde aktif bir rolü olmamıştır. Günümüzde ise o dönemin yaklaşımının dönüştüğünü, “toplumsal cinsiyet eşitliği” ifadesinin yerini “kadın erkek eşitliği”nin aldığını ve buna ilişkin bütçeleme (KEEDB) gündeminde belirleyici rolü Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın üstlendiğini görüyoruz.

2021 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık “Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (2022-2024)” projesini tanıtmıştır (Kutu 6). Toplam 3 milyon 300 bin Avro değerindeki projenin Avrupa Birliği ve UN Women’in mali desteği ile hayata geçtiği, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın eş yararlanıcı olduğu ve proje ile “Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimde süregelen bütçeleme ve planlama çalışmalarının kadın erkek eşitliğine duyarlı bir hale getirilmesinin” hedeflendiği belirtilmiştir.⁶⁸

Proje kapsamında “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı”nın⁶⁹ yayınlandığı, 2024 yılı başında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Mahinur Özdemir Göktaş tarafından duyurulmuştur (Kutu 6). Bu belge henüz (Haziran 2025) merkezi yönetim mevzuatında yer almamaktadır.

Belirtilen Strateji Belgesi ve Eylem Planındaki özellikle uluslararası ve ulusal mevzuat değinmeleri bu raporumuzdakilerle büyük ölçüde örtüşmektedir. Belgede kadın erkek eşitliği perspektifinin anaakımlaştırılması yönünde kamu kurumlarında kapasite artırımının, yani Planlama alt başlığının ağırlıklı olduğu söylenebilir. Buradan hareketle 2024-2028 döneminde gerçekleştirilecek faaliyetlerin kamuda kaynak tahsisine, yani bütçeye yansımalarının öngörüldüğü çıkarsanabilir. Raporumuzla bağı kurulabilecek tek strateji şudur:

“Strateji 2.3: Kadın erkek eşitliğinin sağlanması ve kadının güçlenmesi amacıyla gerçekleştirilen hizmetlere bütçede ayrılan payın görünür kılınması sağlanacaktır.” (s.57)

⁶⁸ ASHB web sayfasının projeler sekmesinde bu projeye ilişkin bilgi görünmemektedir (Mayıs 2025):

<https://www.aile.gov.tr/projeler/strateji-projeler/>. Proje bilgileri için bkz. <https://www.esitbutceleme.org/home>.

⁶⁹ “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı” metni için bkz. <https://esitbutceleme.org/un-women-grb-api/api/file/download/b765341e-f93c-41a1-966b-3a59e33ed4e0.pdf?folderName=flyer>

Bu stratejideki 2.3.1 no.lu eylem ile “görünür”lük kıstasının “bütçeden ayrılan pay” olduğu anlaşılmaktadır (s.61). Ancak bu eylemin Performans Göstergesi “Kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik faaliyet sayısı”dır; bütçe payının düzeyi değildir. İlgili açıklamada ise “Performans esaslı program bütçe uygulamasında yer alan ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinasyonunda yürütülen “Kadının Güçlenmesi” programı kapsamında doğrudan kadınlar için ayrılan kaynak yer almaktadır. Söz konusu program dışında kalan diğer programlar altında kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik yürütülen kadınlara yönelik hizmetler faaliyet düzeyinde tanımlanarak bütçeden ayrılan pay tespit edilecektir.” denmektedir.

Bu raporumuzdaki örnekler öngörülen 2.3.1 no.lu eylem açısından öncü örneklerdir. Raporumuz aynı zamanda önümüzdeki dönemde bu eylemin çok daha geniş kapsamda ve bütüncül bakış açısıyla gerçekleşme düzeyini değerlendirmenin araçlarını da sağlamaktadır. Bu doğrultuda bir yol haritasının başlangıcı olarak uluslararası standartların Türkiye özelinde izlenmesi için önerdiğimiz çerçeve Şekil 3’de sunulmaktadır.

Kutu 5. TCDB: Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in demeci, 26 Ekim 2011.

“Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladık

* Öncelikle kız öğrencilerin eğitimlerini tamamlamaları amacıyla, ortaöğretim öğrencilerinin taşınmalı eğitimine ayırdığımız kaynağı yüzde 95,2 oranında artırıyoruz. Bu şekilde kızlarımızın okumasını teşvik ederek Anayasa değişikliği ile getirilen pozitif ayrımcılığı hayata geçirmeye devam ediyoruz.

* Kadın istihdamını artırmak amacıyla Mayıs 2008-Mayıs 2009 döneminde yeni işe alınan ve fiilen çalıştırılan 18 yaşından büyük kadınlar için sigorta primine ait işveren hissesinin belli oranlarını 5 yıl süreyle İşsizlik Sigortası Fonundan karşılamaya devam ediyoruz.

* Şartlı nakit transferiyle özellikle kız öğrencilerimizin okula devamını teşvik ediyoruz.

* Fiziksel ve cinsel istismara ve şiddete uğrayan kadınlarımızın, psikososyal sorunlarının çözülmesi ve şiddetten korunması için faaliyet gösteren kadın sığınma evlerinin sayısını 2011 yılında açtığımız 7 adet sığınma evi ile birlikte 51’e ulaştırdık. 2012 yılında sığınma evlerini daha da yaygınlaştırmak için gerekli kaynağı tahsis ettik.

* Kadın çiftçilerimize yönelik olarak düzenlenen eğitimlere devam ediyoruz.”

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2012 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, 26.10.2011

[https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610; \(\)](https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610; ())

https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1077: s.10.

Not: Bu maddeler Bakanın 8 Aralık 2011 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yaptığı bütçe sunumunda yer almamaktadır. (24. Dönem 2. Yasama Yılı 31’inci Birleşim)

<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=eb62250f-36ea-47f3-92b5-0185ceac6f07>

Kutu 6. KEEDB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlarının Demeçleri, 2021 ve 2024

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık: 6 Eylül 2021

"Kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçelemenin genel anlamda işlevi, var olan bütçe ile kadın ve erkeklerin ihtiyaçlarının gözetilip gözetilmediğine dair değerlendirmeler yapmak ve bu değerlendirmeler ışığında adil paylaşımlara yönelmektir. Örneğin, farklı miktarda suya ihtiyaç duyan iki farklı tür çiçeğe aynı miktarda suyu verdiğinizde birini çürütür, diğerini kurutursunuz. O zaman ne yapmak lazım? Her çiçeğe ihtiyacı olduğu kadar suyu vereceksiniz ki hepsi hayatını devam ettirebilesin. Aslında kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme dediğimiz şey tam da bu. Bizim bu çalışmayla arzu ettiğimiz ve sonuç itibarıyla da beklediğimiz temel hedef bu."

Kaynak: <https://turkey.un.org/tr/143219-un-women-ile-aile-ve-sosyal-hizmetler-bakanligi-kadin-erkek-esitligine-duyarli-butceleme>.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Mahinur Özdemir Göktaş: 21 Şubat 2024

"2021'de gündemimize aldığımız Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme Projesinde geçen 3 yılda önemli gelişmelere imza attık. Yürüttüğümüz çalışmalar kapsamında, 2024-2026 dönemi Yatırım Programı ile merkezi ve yerel yönetimler Bütçe Hazırlık Rehberlerinde ilk kez kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme ilkesine yer verilmesini sağladık. Merkezi yönetim bütçe programlarında kadınların güçlenmesine ilişkin göstergelerinin sayısını artırmayı başardık. Böylelikle kurumların cinsiyet bazlı kayıt tutmalarını ve sundukları hizmetlerin kadınları ve erkekleri ne şekilde etkilediğini daha görünür ve hesaplanabilir hale getirmelerine öncülük ettik."

Kaynak: <https://www.aile.gov.tr/haberler/kadin-erkek-esitligine-duyarli-planlama-ve-butceleme-strateji-belgesi-ve-eylem-plani-hazir/>

Tablo 23. Uluslararası Standartları Yapısal İzleme Örneği: Türkiye

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
KATILIM ŞEFFAFLIK BİLGİYE ERİŞİM	Bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinde paydaş katılımına ilişkin kurumsal düzenlemeler var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: VAR: Politika oluşturma YOK: Bütçe	Tavsiye niteliğinde: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 9

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
POLİTİKA: CİNSİYET EŞİTLİĞİ	Ana amacın cinsiyet eşitliğini sağlamak olduğu programlar var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: Program: Kadının Güçlenmesi 1. Alt Program: Kadına Yönelik Ayrımcılık ve Şiddetle Mücadele, 2. Alt Program: Kadının Toplumsal Statüsünün Geliştirilmesi ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması, Proje: Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Uygulanması (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum Başlığı altında Kadın alt başlığı 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi: 1. Kadının Güçlenmesi Programı 2. Özel Politika Gerektiren Gruplar: Kadınlara Yönelik Politikalar a. sağlık b. istihdam (girişimcilik) c. aile içi şiddet

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliğine hizmet edecek programlar var mı? (Örn. kamu hizmetleri, altyapı, sosyal koruma)	Bakım ve Destek Hizmetleri: Yaşlı Engelli Yoksulluk İstihdam Eşi vefat etmiş kadınlar	2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: - Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma - Çocukların Korunması ve Gelişiminin Sağlanması - Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim - Yoksullukla Mücadele Ve Sosyal Yardımlaşma 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi: Eşi vefat etmiş kadınlara nakit desteği

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliği için öncelikleri ve amaçları kapsayan ulusal strateji, politika vb. belge var mı?	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): Politika 775. “..... yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan kesimlerin ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılması ve fırsat eşitsizliğinin gelecek nesillere sirayet etmesinin önüne geçilmesi suretiyle gelir dağılımının iyileştirilmesi temel amaçtır.” (NOT: Fırsat eşitliğinin toplumsal cinsiyet eşitliğini kapsadığını varsayıyoruz.) ASHB tarafından hazırlanan Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028) tüm kamu kurumlarını sorumlu tutan eylemler içermektedir.

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitsizliğini gidermek için hangi politikalar yürürlükte? (NOT: Politikaların dayanağı olan mevzuatı belirtiyoruz.)	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	İlgili politika alanında cinsiyet eşitsizliği var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: Başlıca cinsiyete dayalı eşitsizlik alanları: - hak ve fırsatlara erişim, - sosyal hizmetler, barınma ve bakım hizmetleri - kadına yönelik ayrımcılık - kadına yönelik şiddet	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi; Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum eksenleri altındaki eşitsizlik alanları: - Finansal Kaynaklara Erişim - İşgücüne katılım - Kooperatif ve mikro kredi - Girişimcilik ve dijital okur yazarlık - STEM alanında eğitim ve istihdam - Depremden etkilenen kadınlar - Fırsat Eşitsizliği: kararlara katılım - Sosyal ve Bakım Hizmetleri: Yaşlı, engelli, çocuk bakımı - Üreme sağlığı - İş sağlığı ve güvenliği

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
CİNSİYET EŞİTLİĞİ İÇİN BÜTÇE	Cinsiyet eşitliğini içeren programlar varsa yeterli kaynak tahsis ediliyor mu?		Farklı alanlardaki kamu kurumlarının ihtiyaç analizi ile yararlanıcı karşılaştırılması yapılması gerekir.
	Maliye Bakanlığı’nın cinsiyet eşitliğine duyarlı kaynak tahsisatı konusunda bütçe hazırlık yönergesi var mı? (NOT: Mevcut uygulamada ilgili mevzuat Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanmaktadır.)	-	2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi (s. 120) 2023-2025 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi: 1.Sosyal Analiz (s.40) 2. Yatırım Programı Hazırlama Süreci ve Uyulacak Esaslar md. 106 (s.13) 3. Sektör/Alt Sektör Öncelikleri (s.19)
	Cinsiyet kırılımındaki veriler temel politika ve kaynak tahsisi kararlarında kullanılmış mıdır?	Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Bütçede hükümetin cinsiyet eşitliği odağında beyanı ya da yasal düzenlemesi var mı?	Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028) henüz yasallaşmamıştır. 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) Madde: 726.2. Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir.”
	Bütçe tahsisatlarının cinsiyet eşitliği işaretlemesi var mı?	HAYIR	HAYIR
	Bütçenin cinsiyete duyarlı politikaların performansı üzerindeki etkisini değerlendirecek bağımsız denetim mekanizması var mı?	HAYIR Cinsiyet eşitliği Sayıştay’ın denetim kriteri değildir.	HAYIR Cinsiyet eşitliği Sayıştay’ın denetim kriteri değildir.
	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları yayınlanmakta mı?	Performans Programı 2024 Faaliyet Raporu	Bakanlıkların performans programları

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları bilgilerine kurumun web sayfasından zamanında erişim var mı?	Performans Programı 2024 Faaliyet Raporu	Bakanlıkların performans programları
	Bütçe kaynaklarının dağılımında belirli grupların aleyhine değişme var mı?	Kurum bütçesinde kadınlar yararına ayrılan kaynakların düzeyi ve oranının zaman içindeki seyrinin incelenmesini gerektirir.	Merkezi yönetim bütçesinde kadınlar yararına olan programlara ayrılan kaynakların düzeyi ve oranının zaman içindeki seyrinin incelenmesini gerektirir.
CİNSİYET EŞİTLİĞİ	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin öncül analizi var mı?	HAYIR	HAYIR
ETKİ ANALİZİ	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin ardıl analizi var mı?	HAYIR	HAYIR
	Kamu harcamalarının cinsiyet eşitsizliğini gidermeye katkısı var mı? (Örn. altyapı yatırımları, eğitim, sağlık harcamaları)	İstihdam, eğitim, sağlık gibi alanlarda bir temel yıl için belirlenen cinsiyet eşitsizliği düzeylerinin izleyen orta ve uzun vadedeki durumları karşılaştırılmalıdır. Gerekli yıllık veriler: TÜİK - hedef kitle -yararlanıcı sayısı - yararlanıcı sayısının hedef kitle içindeki payı	İstihdam, eğitim, sağlık gibi alanlarda bir temel yıl için belirlenen cinsiyet eşitsizliği düzeylerinin izleyen orta ve uzun vadedeki durumları karşılaştırılmalıdır. Gerekli yıllık veriler: TÜİK

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	İlgili politika yerleşik cinsiyet rollerini pekiştiriyor mu? Değiştiriyor mu? Hangi etkiler bekleniyor?	Çıktılar ile Başlangıç - sonuç karşılaştırması gerekir	Çıktılar ile Başlangıç - sonuç karşılaştırması gerekir.
	Politikanın cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisi konusunda paydaşların değerlendirmesi var mı?	HAYIR On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) hazırlığı kapsamındaki Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmamıştır.	HAYIR On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) hazırlığı kapsamındaki Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmamıştır.
Not 1. Bu tablo, Tablo 2.6’nın Türkiye özelinde uyarlanmasıdır.			
Not 2. Bu izleme soruları belediye düzeyinde ayrıntılandırılabilir. Kadınların yapabilirliklerine odaklanan DTCDDB yaklaşımı geliştirilebilir.			

VI. Kamu Harcamalarını Yerelde İzlemek İçin Yol Haritası

Merkezi yönetim harcamalarının illere yansması merkezi kurumların il teşkilatları üzerinden olduğu kadar merkezden de olmaktadır.⁷⁰ Kaldı ki yereldeki kamu harcamaları merkezden harcamalar ile sınırlı değildir. Mahalli idareler, özellikle İl Özel İdareleri⁷¹ ve belediye harcamaları da kamu harcamaları kapsamındadır. İlk bölümlerde belirttiğimiz gibi Türkiye’de TCDB çalışmaları il ya da ilçe belediyelerinin politika ve bütçeleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Merkezi düzeydeki kamu harcamalarının il düzeyinde dökümünün izlenmesi, yerel düzeydeki TCDB çalışmalarını tamamlayıcı ve ileriye götürücü niteliktedir. CEİD projesinin kapsadığı 11 il şunlardır: Adana, Ankara, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Mersin, Samsun, Trabzon. Tablo 24 ve 25’te toplam kamu harcamasının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmayla bu iller için dökümleri yer almaktadır. Bu tablolardan görüldüğü gibi kamu hizmetlerinin bir bölümü merkezden yani Ankara’dan gelmektedir.

Tablo 24’teki ekonomik sınıflandırmadan personel ödemeleri ile sosyal güvenlik harcamalarının tamamına yakınının yerel düzeyde olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla personelin ve yararlanıcıların cinsiyet kısıtlımı verisi, kamunun yerel düzeydeki uygulamalarının izlenmesini sağlar. Bu verilerin il düzeyinde talep edilmesi bir ilk adım olabilir.

Toplumsal cinsiyet eşitliği açısından Tablo 25’teki fonksiyonel sınıflandırma ise kamu hizmetlerinin cinsiyet eşitliğine/eşitsizliğine etkilerini daha kapsamlı izlemeye yarayabilir. Tablo 25’ten görüldüğü gibi kimi hizmetler ağırlıklı olarak merkezden finanse edilmektedir. Ancak özellikle Kamu Düzeni ve Güvenliği ile Sağlık ve Eğitim hizmetlerine ilişkin harcamalar çok büyük ölçüde yerel düzeydedir. Kadınların yaşam kalitesinin başat bileşenleri olan bu alanlara ilişkin merkezi politikaların yerele yansması ile yereldeki (örneğin belediyelerin) politikaların bütüncül kapsamda izlenmesi yine bir adım olarak düşünülebilir.

CEİD projesinin kapsadığı iller Büyükşehir statüsündedir. İl sınırı aynı zamanda belediye sınırı olduğundan İl Özel İdaresi yoktur. Tablo 24 ve Tablo 25 verilerinin dökümünün yanı sıra belediye harcamalarının cinsiyet eşitliği açısından izlenmesi önem kazanmaktadır. Zira 2023 yılında yayımlanan 2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberinin 7. maddesi cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılarak yerel bütçelere yansıtılmasını öngörmektedir:

“Kadının güçlenmesi ve kadın erkek eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması için hizmetler sunulurken kadın ve erkeklerin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde tutulmalıdır. Bu çerçevede kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme yaklaşımının bütçe sürecine dahil edilmesi ve kadın erkek eşitliğinin izlenmesine ilişkin göstergelere yer verilmesi gerekmektedir.”⁷²

⁷⁰ Örneğin İstanbul’da raylı toplu ulaşım hizmeti hem Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Marmaray), hem de Büyükşehir Belediyesi (metro) tarafından sağlanmaktadır.

⁷¹ İl Özel İdareleri ağırlıklı olarak Büyükşehir statüsü dışındaki illerde Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının altyapı faaliyet ve harcamalarını yönetmektedir. <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>.

⁷² ÇŞİDB (2023). 2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberi. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2626>)

Tablo 24. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Ekonomik Sınıflandırma, 2023, milyon TL

2023	TOPLAM	Pers. Giderleri	Sosyal Güv. Kur. Öd.	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Giderleri	Sermaye Trans.	Borç Verme
Merkez	4.308.284,3	64.748,3	8.980,5	133.072,2	673.751,6	2.277.973,9	162.210,0	834.576,9	152.971,0
Proje İlleri									
Adana	51.360,1	30.449,9	4.286,4	8.564,8	0,0	887,9	6.959,3	121,9	89,9
Ankara	407.096,4	109.391,1	16.112,6	73.977,5	863,0	69.954,4	105.656,4	12.768,8	18.372,7
Bursa	56.960,7	31.334,9	4.536,3	6.855,1	0,0	870,9	13.259,6	77,3	26,6
Eskişehir	27.942,6	17.257,9	2.673,7	3.611,5	0,0	448,3	3.785,8	142,9	22,5
Gaziantep	41.543,8	26.681,8	3.472,9	5.829,1	0,0	970,5	4.470,6	118,9	0,0
Hatay	35.046,7	24.656,9	3.158,1	4.195,4	0,0	694,1	2.196,1	94,6	51,5
Mersin	49.224,9	25.282,7	3.774,8	5.952,4	0,0	762,2	13.255,1	169,0	28,8
İstanbul	241.654,5	142.928,7	19.717,7	41.626,9	0,0	3.877,1	32.799,2	497,4	207,5
İzmir	100.681,6	61.789,1	9.162,5	14.064,0	0,0	1.580,8	13.582,6	348,6	154,0
Samsun	44.680,1	23.048,3	3.492,0	4.337,9	0,0	630,5	13.016,0	52,2	103,1
Trabzon	40.789,7	15.679,6	2.290,0	2.640,8	0,0	339,6	19.756,5	60,7	22,4
Türkiye Toplamı	6.588.015,6	1.324.584,3	185.782,9	453.895,2	674.614,5	2.373.847,5	544.010,7	858.255,8	173.024,6
Merkez / Türkiye Toplamı, %	65,4	4,9	4,8	29,3	99,9	96,0	29,8	97,2	88,4

Not: Şu not bu verinin kaynağında yer almaktadır: “İller Bazında Bütçe Gelirleri ve Bütçe Giderleri İl Sınırları İçindeki Muhasebe Birimlerince Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlardan Oluşmaktadır. Bakanlıkların Merkez Muhasebe Birimlerince Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlar İl Ayrımına Tabi Tutulmaksızın Merkez Satırında Yer Almaktadır. 2023 Yılı Kesin Hesap Kanun Teklif Taslağına göre güncellenmiştir.” (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>)

Tablo 25. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Fonksiyonel Sınıflandırma, 2023, milyon TL

2023	TOPLAM	Genel Kamu Hiz.	Savunma Hiz.	Kamu Düzeni ve GÜv.	Ekonomik İşler ve Hiz.	Çevre Koruma Hiz.	İskan ve Toplum Ref. Hiz.	Sağlık Hiz.	Dinlen., Kültür ve Din Hiz.	Eğitim Hiz.	Sos.Güv. & Sosyal Yar. Hiz.
Merkez	4.308.284,3	1.295.797,71	150.716,91	41.734,16	606.298,01	8.255,12	66.395,41	54.835,84	34.219,26	96.866,62	1.953.165,28
Proje İlleri											
Adana	51.360,1	3.690,12	3.692,80	8.532,13	5.263,24	195,21	309,88	11.279,77	1.433,27	16.269,45	694,25
Ankara	407.096,4	51.125,00	32.367,92	35.973,33	177.967,70	127,55	5.858,57	40.884,79	8.131,24	52.327,20	2.333,14
Bursa	56.960,7	3.546,37	511,01	8.098,82	10.642,87	401,48	182,61	12.412,23	1.569,12	18.772,15	824,03
Eskişehir	27.942,6	2.192,04	3.989,44	3.072,83	2.531,27	93,83	389,66	5.507,93	526,44	9.272,81	366,31
Gaziantep	41.543,8	3.909,05	2.359,38	8.177,93	363,93	30,00	180,37	7.671,18	1.342,51	16.831,08	678,37
Hatay	35.046,7	2.830,62	4.005,01	7.712,94	595,84	94,96	115,91	6.051,99	782,70	12.321,77	534,99
Mersin	49.224,9	3.004,34	877,12	7.288,52	12.542,62	34,24	199,03	8.755,85	1.014,05	14.763,39	745,75
İstanbul	241.654,5	22.461,40	17.670,34	41.493,71	17.632,02	184,44	967,43	51.325,65	7.455,33	79.063,24	3.400,96
İzmir	100.681,6	7.166,81	13.492,46	16.964,38	11.609,83	57,52	461,18	17.663,54	2.068,52	29.807,46	1.389,88
Samsun	44.680,1	3.852,22	495,30	5.735,33	12.697,47	246,27	212,09	6.626,69	1.774,11	12.238,50	802,16
Trabzon	40.789,7	2.106,00	662,30	2.796,38	20.735,91	108,78	367,06	4.607,89	1.252,64	7.716,73	435,98
Türkiye Toplamı	6.588.015,6	1.504.737,82	336.909,93	395.485,46	987.587,08	12.720,51	83.217,47	432.076,07	99.676,87	749.343,87	1.986.260,52
Merkez / Türkiye Toplamı, %	65,4	86,1	44,7	10,6	61,4	64,9	79,8	12,7	34,3	12,9	98,3

Not: Şu not bu verinin kaynağında yer almaktadır: “İller Bazında Bütçe Gelirleri ve Bütçe Giderleri İl Sınırları İçindeki Muhasebe Birimlerine Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlardan Oluşmaktadır. Bakanlıkların Merkez Muhasebe Birimlerine Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlar İl Ayrımına Tabi Tutulmaksızın Merkez Satırında Yer almaktadır. 2023 Yılı Kesin Hesap Kanun Teklif Taslağına göre güncellenmiştir.” (<https://muhasabat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>)

Kamu harcamalarının proje kapsamındaki illere dağılımı ve bileşimindeki farklılık önemli ölçüde nüfus ölçeğinden kaynaklanmaktadır. Tablo 26’da fonksiyonel sınıflandırmaya göre kişi başına harcamalar yer almaktadır. Proje illerinin bu ortak ölçekte karşılaştırılmasına birkaç örnek verelim. Kişi başına en düşük eğitim hizmetleri harcamasının İstanbul’da olduğunu görüyoruz. Tüm Türkiye için kişi başı eğitim harcaması 8,78 milyon TL iken İstanbul ortalaması 5,05 milyon TL’dir. En yüksek kişi başı eğitim harcaması ise 10,13 milyon TL ile Eskişehir’e yapılmıştır. Eskişehir, Trabzon, Ankara ve Samsun dışındaki proje illerinde bu harcamalar Türkiye ortalamasının altındadır. Sağlık harcamalarına baktığımızda, kişi başı en düşük harcamanın (3,28 milyon TL) yine İstanbul’a yapıldığını görüyoruz. Gaziantep ile Bursa’da da sağlık harcaması düşüktür. Türkiye geneli için kişi başı sağlık harcaması 5,06 milyon TL’dir. Ankara, Eskişehir ve Trabzon’a Türkiye ortalamasının üzerinde kişi başı harcama yapılmıştır. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım harcamalarının neredeyse tamamının merkezden yapıldığını yukarıda belirtmiştik. Bu kalemin Tablo 26’daki dağılımında göze çarpan ilk nokta, Türkiye ortalamasına göre proje illerindeki kişi başı harcamaların çok düşük olduğudur. Bu ve diğer harcamalardan doğrudan yararlananların cinsiyete göre kırılım verisi durum saptamak ve izlemek için temel gerekliliktir, ancak yeterli değildir. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE)’nin bu açıdan çok önemli bir işlevi vardır.[1] Hiç kimseyi geride bırakmayacak şekilde merkezden yerele kamu kaynağı tahsisi ihtiyaç analizini gerektirir. Potansiyel yararlanıcıların durumunun bilinmesi ise gösterge verilerinin üretilmesine bağlıdır.

Bu yaklaşımla hazırlanan geniş kapsamlı Tablo 27’de kamu harcama alanları ile SEGE göstergeleri eşleştirilmiş ve ilgili cinsiyete duyarlı gösterge önerileri sıralanmıştır. Bu göstergelerin ilçe, il ve bölge düzeyinde verileri, çok boyutlu cinsiyet eşitsizliği alanlarının belirlenmesine ışık tutacaktır. Veriye dayanarak tasarlanan iyileştirici kamu politikasının hem sonuç hem de etki analizi için de bu veriler temel gerekliliktir.

[1] SEGE ile ilgili ayrıntılı değerlendirme EK 1’de sunulmaktadır.

Tablo 26. İl Nüfuslarına Göre Kişi Başı Fonksiyonel Kamu Harcamaları, 2023, milyon TL

	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Adana	1,63	1,63	3,76	2,32	0,09	0,14	4,97	0,63	7,17	0,31
Ankara	8,81	5,58	6,20	30,67	0,02	1,01	7,04	1,40	9,02	0,40
Bursa	1,10	0,16	2,52	3,31	0,12	0,06	3,86	0,49	5,84	0,26
Eskişehir	2,39	4,36	3,36	2,77	0,10	0,43	6,02	0,58	10,13	0,40
Gaziantep	1,81	1,09	3,78	0,17	0,01	0,08	3,54	0,62	7,78	0,31
Hatay	1,83	2,59	4,99	0,39	0,06	0,08	3,92	0,51	7,98	0,35
Mersin	1,55	0,45	3,76	6,47	0,02	0,10	4,52	0,52	7,62	0,38
İstanbul	1,43	1,13	2,65	1,13	0,01	0,06	3,28	0,48	5,05	0,22
İzmir	1,60	3,01	3,79	2,59	0,01	0,10	3,94	0,46	6,65	0,31
Samsun	2,80	0,36	4,16	9,22	0,18	0,15	4,81	1,29	8,88	0,58
Trabzon	2,55	0,80	3,39	25,15	0,13	0,45	5,59	1,52	9,36	0,53
Türkiye	17,63	3,95	4,63	11,57	0,15	0,97	5,06	1,17	8,78	23,27

Kaynak: Tablo 24 ve TÜİK.

Not: Sarı boyalı hücreler Türkiye ortalamasından düşük ortalamaları, yeşil hücreler ise Türkiye ortalamasından büyük hücreleri göstermektedir.

Tablo 27. Cinsiyete Duyarlı Anahtar Göstergeler ile Merkezden Yerele Kaynak Tahsisi

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Demografi	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	- 65 yaş üstü kadın ve erkek nüfusu - Tek başına yaşayan kadın ve erkek nüfusu - Kadın ve erkek engelli nüfusu - Tek ebeveyn olan kadın ve erkek nüfusu - Kadın ve erkek yoksulluk oranları - Cinsiyet, yaş ve yere göre ücretsiz ev işleri ve bakıcılık için harcanan zamanın oranı (SKH 5.4.1)	-T.C. Anayasası: Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler ile ilgili 61. madde ve Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları ile ilgili 65. madde -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.4: Ücretsiz bakım ve ev işlerinin kamu hizmetleri, altyapı ve sosyal koruma politikalarının sağlanması ve hane ve aile içinde sorumluluğun ulusal açıdan uygun bir biçimde paylaşılmasının geliştirilmesi yoluyla tanınması ve değer görmesi

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
İstihdam	Ekonomik İşler ve Hizmetler	-Kadın ve erkek iş gücüne katılım oranları -Kadın ve erkek işsizlik oranı -Kadın ve erkek çalışanların sektörel dağılımı -Kadın ve erkek ücret açığı -Meslek, yaş ve engellilik durumuna göre kadın ve erkek çalışanların saatlik ortalama kazançları (SKH 8.5.1.) -Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre işsizlik oranı (SKH 8.5.2.) -Ulusal bütçelerin ve GSYH'nın bir oranı olarak sosyal koruma ve istihdam programlarına yapılan toplam kamu harcamaları (SKH 8.b.1.)	-T.C. Anayasası: Çalışma hakkı ve ödevi ile ilgili 49. maddesi. - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 8.5.: 2030 yılına kadar gençler ve engelliler dâhil tüm erkek ve kadınlar için tam ve üretken istihdam ve insana yakışır işlere erişmek ve eşit işe eşit ücret sağlamak

Eğitim	Eğitim Hizmetleri	- (a)2/3 sınıflarında; (b)ilkokul sonunda ve (c) alt düzey ortaokulun sonunda en azından (i) okuma ve (ii) matematikte yeterlilik düzeyine sahip çocukların ve gençlerin oranı, cinsiyet ayrımında (SKH 4.1.1.) - Cinsiyete göre gelişimsel olarak sağlık, öğrenme ve psikososyal iyi olma hali yolunda olan 5 yaş altı çocukların oranı (SKH 4.2.1.) - Cinsiyete göre planlanan öğrenmeye katılım oranı (ilkokula resmi giriş yaşından bir yıl önce) (SKH 4.2.2.) - Cinsiyete göre son 12 ay içinde gençlerin ve yetişkinlerin örgün ve yaygın eğitim ve öğretime katılma oranı (SKH 4.3.1) -Tüm eğitim göstergeleri için parite endeksleri (veri elverişliliğine bağlı olarak kadın/erkek, kır/kent, en alt/en üst servet %20'likleri ve engellilik durumu, yerli insanlar ve çatışmalardan etkilenenler gibi diğerleri) (SKH 4.5.1.) - Cinsiyete ayrımında, (a) okuryazarlık ve (b) aritmetik becerilerde işlevsel açıdan en az belirli bir düzeyde yeterliliğe sahip belirli bir yaş grubundaki nüfusun yüzdesi (SKH 4.6.1.) -Kadın ve erkeklerin yükseköğrenim kurumları sınavı başarı oranları	-T.C. Anayasası: Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi ile ilgili 42. maddesi -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.1.: 2030'a kadar bütün kız ve erkek çocuklarının ücretsiz, hakkaniyetli ve kaliteli bir ilköğretim ve ortaöğretimi tamamlamalarının ve böylece ilgili ve etkili öğrenme çıktılarının elde edilmesinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.2.: 2030'a kadar bütün kız ve erkek çocuklarının onları ilköğretime hazır hale getirecek kaliteli okul öncesi eğitimine erişimlerinin güvence altına alınması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.3.: 2030'a kadar bütün kadın ve erkeklerin erişilebilir ve kaliteli teknik eğitim, mesleki eğitim ve üniversiteyi kapsayan yüksek öğretime eşit biçimde erişimlerinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.5.: 2030'a kadar eğitim alanındaki toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin ortadan kaldırılması ve engelliler, yerliler ve kırılgan durumdaki çocuklar dâhil, kırılgan insanların her düzeyde eğitim ve mesleki eğitime eşit biçimde erişimlerinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.6.: 2030'a kadar bütün gençlerin ve hem kadın hem de erkek olmak üzere yetişkinlerin büyük bir bölümünün okuryazar olmasının ve matematiksel beceriler kazanmasının güvence altına alınması
---------------	--------------------------	---	---

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Sağlık	Sağlık Hizmetleri	-Anne ölüm oranları - Aile planlaması, bilgilendirme ve eğitime yönelik olanlar dâhil, cinsel ve üreme sağlığı hizmetlerine evrensel erişim oranı -Kadın ve erkeklerin güvenli, etkili, kaliteli ve karşılanabilir zaruri ilaç ve aşılarla erişimi - Cinsiyet, yaş ve belirli gruplara göre enfekte olmamış her 1.000 kişiye düşen HIV enfeksiyonuna yeni yakalananların sayısı (SKH 3.3.1) -Modern yöntemlerle aile planlaması ihtiyacını karşılayabilen üreme çağındaki (15-49 yaş) kadınların oranı (SKH-3.7.1) - Kadın hastalıkları ile ilgili branşlarda çalışan sağlık çalışanı başına düşen kadın sayısı	-Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.6: 2020 yılına kadar dünya genelinde karayollarındaki trafik kazalarından kaynaklanan ölüm ve yaralanma sayısını yarıya indirmek -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.7: 2030 yılına kadar, aile planlaması, bilgilendirme ve eğitime yönelik olanlar dâhil, cinsel ve üreme sağlığı hizmetlerine evrensel erişimi sağlanmak ve üreme sağlığını ulusal stratejilere ve programlara entegre etmek -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.8: Mali riskten korumayı, kaliteli temel sağlık bakım hizmetlerine erişimi ve herkesin güvenli, etkili, kaliteli ve karşılanabilir zaruri ilaç ve aşılarla erişimini de kapsayan genel sağlık sigortasını oluşturulmak

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Rekabetçi ve Yenilikçi Kapasite	Ekonomik İşler ve Hizmetler	- Kadın ve erkeklerin STEM alanlarına katılım oranları - Kadın ve erkeklerin lisans, yüksek lisans ve doktora oranları -Cinsiyete göre tarım dışı sektörde herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanların istihdamının oranı (SKH 8.3.1.) -Patent sahibi kadın ve erkek sayısı -Bilişim teknolojilerini kullanabilen kadın ve erkek oranları (TÜİK)	- Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 8.3.: Üretim faaliyetlerinin, insana yakışır istihdam yaratmanın, girişimciliğin, yaratıcılık ve yenilikçiliğin desteklendiği kalkınma odaklı politikaların desteklenmesi ve finansal hizmetlere erişim yoluyla mikro, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin resmiyet kazanmalarının ve büyümelerinin teşvik edilmesi
Mali	Genel Kamu Hizmetleri	-Kamu İl teşkilatlarında çalışan kadın ve erkek oranı -Kadın ve erkeklerin kamu hizmetlerinden yararlanma oranları -Kadın ve erkek vergi mükellef sayıları -Kadın ve erkeklerin hukuka erişim oranları -Kadın ve erkekler için kişi başına düşen banka mevduat tutarı (SEGE-2017) - Bin Kişiye Düşen İnternet Bankacılığı Aktif Bireysel Kadın ve Erkek Müşteri Sayısı (SEGE-2017) - Bin Kişiye Düşen İnternet Bankacılığı Aktif Kurumsal Kadın ve Erkek Müşteri Sayısı (SEGE-2017)	-T.C. Anayasası Hizmete Girme ile ilgili 70. Madde - T.C. Anayasası Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları ile ilgili 65. madde - T.C. Anayasası Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili 166. madde

Erişebilirlik	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	-Kadın ve erkeklerin sosyal konutlara erişim oranı -Kadın ve erkeklerin mülk ve tarım arazisi sahiplik oranları - Kadın ve erkek mobilite ortalamaları/düzeyi - Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre, toplu taşıma araçlarına kolay erişimi olan nüfusun oranı (SKH 11.2.1.) -Engelli erişimine uygun kamusal alanların oranı -Aydınlatılmış ve güvenlik önlemleri alınmış yolların oranı -Cinsiyete göre cep telefonu sahibi bireylerin oranı (SKH 5.b.1.) -Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre kamu kullanımına tamamen açık, yapılaşmış alanların şehirlerdeki ortalama payı (SKH 11.7.1.) -Cinsiyet, yaş, engellilik durumu ve olay yerine göre, son 12 ay içinde fiziksel ya da cinsel taciz mağduru kişilerin oranı (SKH 11.7.2.)	-T.C. Anayasası Konut hakkı ile ilgili 57. madde - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.a.: Kadınların ekonomik kaynaklara ulaşma, toprak ve diğer mülk türlerine sahip olma ve üzerlerinde kontrol kurabilme, finansal hizmetler, miras ve doğal kaynaklara erişimleri gibi konularda ulusal yasalara uygun olarak eşit haklara sahip olmaları için reformlar yapılması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.b.: Kadınların güçlenmelerinin ilerletilmesi için özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere etkinleştirme teknolojisinin kullanımının geliştirilmesi - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 11.2.: 2030’a kadar özellikle kırılgan durumda olan insanların, kadınların, çocukların, engellilerin ve yaşlıların ihtiyaçlarına özel önem gösterilerek, yol güvenliğinin geliştirilmesi; özellikle toplu taşıma sisteminin geliştirilmesiyle herkesin güvenli, uygun fiyatlı, erişilebilir ve sürdürülebilir ulaşım sistemlerine erişiminin sağlanması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 11.7.: 2030’a kadar özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engellilerin güvenli, kapsayıcı ve erişilebilir yeşil alanlara ve kamu alanlarına evrensel erişimlerinin güvence altına alınması
----------------------	--	--	---

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Yaşam Kalitesi	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	-Kadın ve erkeklerin kamuya ait spor ve rekreasyon merkezlerinden faydalanma oranı -Kadın ve erkeklerin din hizmetlerine erişim oranı -Müze ve kültürel aktivitelere kadın ve erkeklerin katılım oranları -Otomobil sahibi kadın ve erkek oranı (SEGE-2017) -Sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan sayısı-cinsiyet ve yaş kırılımı ile - Emekli aylığı bağlanan kadın ve erkek nüfusu - Yaş, cinsiyet, engelliliğe göre medyan gelirin yüzde 50 düzeyinin altında yaşayanların oranı (SKH 10.2.1.)	-T.C. Anayasası Din ve vicdan hürriyeti ile ilgili 24. madde -T.C. Anayasası Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması ile ilgili 56. madde - T.C. Anayasası Sporun geliştirilmesi ve tahkim ile ilgili 59. madde - T.C. Anayasası Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili 166. madde -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 10.2.: 2030’a kadar yaşa, cinsiyete, engelliliğe, ırka, etnik kökene, dine, ekonomik ya da başka bir statüye bakılmaksızın herkesin güçlendirilmesi ve sosyal, ekonomik ve siyasi olarak kapsanmasının desteklenmesi
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVERİ-Harcamaların-Fonksiyonel-Sınıflandırması-10.pdf; T.C. Anayasası, https://www.kureselamaclar.org; Hanehalkı Bilişim Teknolojileri (BT) Kullanım Araştırması, 2023, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Hanehalki-Bilisim-Teknolojileri-(BT)-Kullanim-Arastirmasi-2023-49407; İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017 https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege. Not: Parantez içinde SEGE-2017 yazan göstergeler mevcut göstergelerin cinsiyet kırımlı olarak tekrar düzenlenmesi ile oluşturulmuştur.			

Açıktır ki Tablo 27’deki gösterge kümesi ve veri dökümü ideal durumu göstermektedir. Belediye düzeyinde toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin kaynak dağılımını izlemenin ilk aşaması kurumsal kapasitenin saptanması olacaktır. Bu bağlamda üç proje iline ilişkin Yücel vd. (2024) çalışmasındaki bulgular geliştirilebilir. (Tablo 28)

Tablo 28. Üç Proje İli için başlangıç izleme soruları örneği ve bulgular (2019-2022)

	ESKİŞEHİR	GAZİANTEP	İSTANBUL
1. Belediyede, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik kurumsal yapılanma var mı?	E	E	E
2. Belediye politika belgeleri, TCDB’ye atıfta bulunuyor mu?	E	E	E
3. TCDB’den sorumlu birim var mı?	E	E	H*
4. Belediye dokümanlarında, cinsiyet kırılımlı veri var mı? (Demografik veri dâhil)	E*	E	E
5. Belediye dokümanlarında, belediyenin kurumsal yapısına ilişkin cinsiyet kırılımlı veri var mı?	E	E	E
6. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına atıf var mı?	E	H	E
7. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarından No. 5’e atıf var mı?	E	H	E
8. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliğiyle ilişkili hedeflerini içeren toplumsal cinsiyet beyanı var mı? (YEEP, protokoller dâhil)	E	E	E
9. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliğiyle ilişkili programları, hedefleri var mı?	E*	E	E
10. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilişkili performans göstergeleri var mı?	E	E*	E
Notlar: E: Evet, H: Hayır * ilgili kent metnine bakılmalıdır. Kaynak: Yücel vd. (2024), Tablo 1, s.203.			

VII. Kavramlar ve Teknik Terimler

Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma: Toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm politikaların her düzey ve aşamasında içkin olmasını sağlamak için politika yapıcı aktörlerin politika süreçlerini düzenleme, iyileştirme, geliştirme ve değerlendirmesidir. COE (2004:12).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Kamu Mali Yönetimi: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) diye de kullanılan ama kapsamı daha geniş olan bu yaklaşım harcama ve gelirler açısından mali politika ve kamu yönetiminin cinsiyet eşitliği üzerindeki ve kız çocukları ile kadınların konumunun iyileşmesi yönündeki etkilerinin ortaya konmasıdır (PEFA, 2020).

Cinsiyet Kırılımlı Veri: Cinsiyete göre ayrılmış veri/istatistiklere cinsiyet kırılımlı veri denmektedir (Yüksel-Kaptanoğlu, Aslan ve Akyıldırım, 2021: 20).

Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Gösterge: Toplumsal cinsiyete duyarlı analiz için cinsiyet kırılımlı verinin mümkün olduğu yerlerde kullanımı gereklidir. Fakat cinsiyet kırılımının her zaman mümkün olmadığı gibi yeterli de olmayabilir. Örneğin, anne ölüm istatistikleri ve prostat kanserine ilişkin istatistikler cinsiyet kırılımlı olamaz fakat kadın ve erkeklerin cinsiyete özel durumlarını yansıttığı için cinsiyete duyarlı veriler olarak değerlendirilir. Bununla birlikte, kadın ve erkek cinayet istatistikleri tek başına kadınların, kadın olmaktan dolayı öldürüldüklerini değerlendirmek için yeterli değildir. Kadınların kimler tarafından öldürüldükleri, fail ile kadın arasındaki yakınlık ilişkisi, kadınların toplumsal konumları gibi veriler cinsiyet analizi için daha duyarlı verilerdir (Yüksel-Kaptanoğlu, Aslan ve Akyıldırım, 2021: 20).

Cinsiyete Dayalı Etki Değerlendirmesi: Kamunun harcama ve gelir yaratma politikasının yararlanıcıları üzerindeki etkisinin cinsiyet eşitliği perspektifinden değerlendirilmesidir. Bütçe hazırlık sürecinde kararlara rehberlik eder. Politika değişikliklerinin harcama öncesinde (ex-ante) kadınlar, erkekler ve bu kategorilerin alt kırılımlarında farklı etkileri ortaya konur. Bu etkiler ile politika uygulaması ve ilgili harcama sonrasında (ex-post) farklı cinsiyetler ve alt kategorileri üzerindeki etkiler karşılaştırılır. (PEFA, 2020)

Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının hizmet türü temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın güvenlik, eğitim, sağlık, çevre koruma gibi bileşenleri sunulur. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması tanımları şöyledir:

1.Genel Kamu Hizmetleri: Yasama organları hizmetleri, dışişleri, dış ekonomik yardımlar, maliye- hazine hizmetleri, gümrük hizmetleri gibi finansal ve mali işler, genel planlama ve istatistik hizmetleri, merkezi tedarik hizmetleri, borç yönetimi, temel araştırmalar gibi hizmetler bu ana fonksiyona dâhil edilir.

2.Savunma Hizmetleri: Askeri savunma işleri, kara, deniz, hava savunma kuvvetlerinin yönetilmesi, sivil savunma işleri, sivil kuruluşların ve halkın katılımını içeren tatbikatlar, askeri

yardımlar, uluslararası barış koruma güçlerine yapılan katkılar gibi hizmetler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Askeri hastaneler ve askeri okullar bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri: Polis güçleri, liman-sahil-sınır polis güçleri, adli polis trafik polisi hizmetleri, polis laboratuvarları hizmetleri, kurumsal güvenlik hizmetleri ile yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Polis kolejleri, sivil savunma ve cezaevi idareleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

4.Ekonomik İşler ve Hizmetler: Dış ticaret de dâhil olmak üzere genel ekonomik işler, bankacılık sektörünün denetlenmesi, genel ticari tanıtım faaliyetleri, patent ve ticari markaların idaresi, genel çalışma politikalarının idaresi, tarım, enerji, madencilik, inşaat, ulaştırma, iletişim gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Belirli bir sanayinin ekonomik ve ticari ilişkileri, Belirli bir sanayinin işgücü ilişkileri, çok amaçlı geliştirme projeleri, deniz ve okyanus balıkçılık kontrolü, Katı mineral yakıt taşıma işleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

5.Çevre Koruma Hizmetleri: Atıkların toplanması, işlenmesi ve bertarafı hizmetleri, kanalizasyon ve atık su faaliyetleri, atmosfer, hava ve iklim koruma, toprak ve yeryüzü sularının korunması, gürültünün azaltılması, radyasyona karşı korunma, doğal ortamın ve doğal örtünün korunması gibi işler bu ana fonksiyona dahil edilir.

6.İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri: İskân geliştirme faaliyetleri, gecekonduların ortadan kaldırılması, konut inşaatı için arsa temini, su işlerinin idaresi, gelecekteki su ihtiyacının saptanması, eldeki kaynakların değerlendirilmesi, suyun saflık, fiyat ve kalite kontrolleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. İnşaat standartlarının düzenlenmesi ve geliştirilmesi işleri, sulama sistemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

7.Sağlık Hizmetleri: Devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane, klinik, ameliyathane oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri, sağlık hizmeti sağlayanların lisanslanması, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Terapi ekipmanlarının kiralanması, tıbbi analiz laboratuvarları ve röntgen merkezleri hizmetleri, diş klinikleri ve diş hekimleri işlemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

8.Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri: Dinlenme, spor hizmetleri ve tesisleri, takımların, bireysel yarışmacıların veya sporcuların desteklenmesi, kütüphane, müze, tiyatro gibi kültürel işler ve tesisler, görsel veya yazılı basın ve yayın hizmetleri, din işlerinin idaresi ve bu amaca yönelik tesislerin işletilmesi-bakımı gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Hayvanat veya botanik bahçeleri, akvaryumlar, ulusal sınırların ötesinde tanıtımı hedefleyen kültürel olaylar, hükümet baskı ofisleri ve bitkiler, radyo veya televizyon yayını ile sağlanan eğitim bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

9.Eğitim Hizmetleri: Her seviyedeki okulların işletilmesi, idaresi, tesislerin yapımı gibi örgün ve yaygın eğitim hizmetleri, eğitim kurumlarının düzenlenmesi, denetimi, lisanslanması, gibi

işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Yardımcı eğitim hizmetleri, okul sağlığı izleme ve önleme hizmetleri gibi işlemler bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri: Devletin sosyal güvenlik ve sosyal koruma amaçlı hizmetleri, hastalık, malullük, yaşlılık yardımı gibi sosyal yardım programları, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Nakdi yardımlar ve standart emeklilik yaşına ulaşan engelli kişilere ödenen aynı yardımlar, malullük ücretleri, aile planlaması hizmetleri gibi işlemler bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.⁷³

Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının iktisadi boyutları temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın personel, mal ve hizmet alımları, faiz, cari transferler gibi bileşenleri sunulur.

Kamu Harcamalarının Kurumsal Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının harcama yetkisi olan idareler temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın bakanlıklar, üniversiteler, Yargıtay gibi kurumlar ile Avrupa Birliği, Diyanet İşleri, Göç İdaresi Başkanlıkları gibi bileşenleri bulunur.

Kamu Harcamalarının Program Sınıflandırılması: Program sınıflandırması, kamu faaliyetlerini programlar altında toplayan bir sınıflandırma yöntemidir. Bu sınıflandırma belli politika önceliklerine ulaşmak üzere programlar altında sınıflandırılan kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını değerlendiren ve bu değerlendirmeleri bütçe karar süreçlerinde kullanan bir yaklaşımdır; kurumsal ve ekonomik sınıflandırma ile kullanılmaktadır. Toplam harcamanın Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi, Kadının Güçlenmesi, Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi, Göç Yönetimi gibi bileşenleri sunulur. Türkiye’de kamu harcamalarını sınıflandırma türleri ve uygulama örnekleri için bkz.

2024-2026 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi (<https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c>) ve 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf)

Performans Esaslı Bütçeleme: Karar alma süreçlerini desteklemek ve hesap verebilirliği sağlamak üzere bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak kullanılan yaklaşımdır. Program, alt program ve ilgili faaliyetlerin harcamalarının çıktı ve sonuçlarına ilişkin veri ve bilgiler ile birlikte sunulmasıdır. Politikanın etkinliği ve etkililiğinin, ilgili hizmetlerdeki ilerlemeyi ölçmenin yani kısaca performansın izlenmesinin aracıdır. (Program Bütçe Rehberi, <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf>)

⁷³ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVERİ-Harcamaların-Fonksiyonel-Sınıflandırması-10.pdf>

VIII. Kaynaklar

Göstergeler

Akduran, Ö., Yakar Önal, A. ve Günlük-Şenesen, G. (2018). *Kentsel Haklar ve Hizmetlere Erişimde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması*. CEİD Yayınları: 7. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/174>) (GENEL BİLGİ İÇİN)

Günlük-Şenesen, G., Arun, Ö., Aykara, A., Sunata, U., Thibert, A. ve Yücel, Y. (2021). İnsan Hakları Kentleri Göstergeleri. Raoul Wallenberg Institute-Research Worlwide Istanbul. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1565>) (GENEL BİLGİ İÇİN)

Yüksel-Kaptanoğlu, İ., Arslan, H. ve Akyıldırım, O. (2021). Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Veri ve Göstergeler. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1415>)

Raporlar

Uluslararası Raporlar

Alonso-Albarran, V., Curristine, T.V., Preston, G., Soler, A., Tchelishvili, N., Weerathunga, S. (2021). *Gender Budgeting in G20 Countries*. IMF Working Paper, WP/21/269. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816>.

Asian Development Bank. (2021) *Guidelines for Gender Mainstreaming Categories of ADB Projects*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33623/guidelines-gender-mainstreaming-categories-adb-projects.pdf>

Council of Europe. (2004). *Gender mainstreaming-Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. <https://rm.coe.int/1680596135>.

European Institute for Gender Equality (2019) *Gender mainstreaming: gender budgeting*. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1388>

Korean Women’s Development Institute. (2020). *Evaluation and Future Challenges of 10-year Old Gender Budgeting in Korea (2019)*. Research Paper-02. CEİD DRIVE <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=102747>

Korean Women’s Development Institute. (2021a). *Linking Gender Budgeting with the National Fiscal Management Plan in Korea (II)*. Research Paper-15. CEİD DRIVE <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=103058>

Korean Women’s Development Institute (2021b). *Ways of Linking the In-Depth Evaluation System to the Gender Budgeting System (II)*. Research Paper-16. CEİD DRIVE <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=103059>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016a). OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy

Marker. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf> (NOT: 22.2.2024 ve 6.3.2024 tarihlerine eriştiğimiz bu kaynak Kasım 2024’de OECD web sayfasından kaldırılmıştır, ancak OECD (2022b)’de özeti yer almaktadır.)

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016b). Definition and minimum recommended criteria for the DAC gender equality policy marker. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Minimum-recommended-criteria-for-DAC-gender-marker.pdf> (NOT: 22.2.2024 ve 6.3.2024 tarihlerine eriştiğimiz bu kaynak Kasım 2024’de OECD web sayfasından kaldırılmıştır, ancak OECD (2022b)’de özeti yer almaktadır.)

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a). Aid in Support of Gender equality and Women’s Empowerment-Donor Charts. <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/Aid-to-gender-equality-donor-charts-2022.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b). Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls: DAC Guidance for Development Partners, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0bddfa8f-en>.
https://www.oecd.org/en/publications/gender-equality-and-the-empowerment-of-women-and-girls_0bddfa8f-en.html

Public Expenditure and Financial Accountability (2020). *Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management*. Washington, DC. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_GRPFM_FRAMEWORK_ENG_PAGES_200609_0.pdf

Ruiz Abril, M. E. & Ofosu-Amaah, A. W. (2009). *Improving gender targeting of public expenditures: A consolidated note on lessons and policy implications*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/372841468326708643/pdf/702540ESW0P1050cyReport0TxtWeb0Fin2.pdf>

Turkey’s Sustainable Development Goals. (2019). *2nd VNR 2019 -Strong Ground Towards Common Goals*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23862Turkey_VNR_110719.pdf

United Nations. (2012). *Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. HR/PUB/12/5. <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>

United Nations. (2017). *Realizing Human Rights Through Government Budgets*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights . HR/PUB/17/3. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RealizingHRTroughGovernmentBudgets.pdf>

United Nations Development Programme.(2020). *Budgeting for the Sustainable Development Goals- Aligning domestic budgets with the SDGs- Guidebook (2020)*.
https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/UNDP%20Budgeting%20for%20the%20SDGs%20-%20Guidebook_Nov%202020.pdf.

United Nations Development Programme (2023). Guidelines. Gender Responsive and Socially Inclusive Climate Cost-Benefit Analysis.
<https://www.undp.org/publications/guidelines-gender-responsive-and-socially-inclusive-climate-cost-benefit-analysis>

UNWomen. (2023). Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2023. United Nations. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/2219>

World Bank Group. (2024). *Gender Strategy 2024-2030: Accelerate Gender Equality to End Poverty on a Livable Planet*. Washington, DC: World Bank.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061124182033630/pdf/BOSIB17e6952570c51b49812a89c05be6a4.pdf>

Ulusal Raporlar

Paksoy-Erbaydar, N., Ar-Mutlu, D., İnal-Önal, E. ve Yalçın, G. (2025). Afet Yönetimi ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması. CEİD Yayınları.
(<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2617>)

Şener, Ü., İnanç, B. ve Tuncer, S. (2024). Belediyelerde Mevcut Durum Analizi: 30 Büyükşehir Belediyesi Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Dair Bize Ne Söylüyor?. CEİD Yayınları.
(<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2376>)

Toksöz, G., Şener, Ü., Demircan, S., Karababa, R., Memiş, E., Arslan, H., Yüksel-Kaptanoğlu, İ., Kabadayı, A., Akyıldırım, O. ve İnanç, B. (2022). Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini İzleme Raporu 2021-2022. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2121>)

Yakar-Önal, A. (2021). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme. CEİD Yayınları.
(<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1413>)

Akademik Kaynaklar

Kitap

Elson, D. (2006) *Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1408>

Eryılmaz, B., Sözen, S., Köseoğlu, Ö. (2016). İçinde Sözen, S. (der.) Kamu Yönetimi, *Anadolu Üniversitesi* <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/ISL202U/ebook/ISL202U-16V1S1-8-0-1-SV1-ebook.pdf>

Günlük-Şenesen, G., Yücel, Y., Yakar-Önal, A., Ergüneş, N. & Yakut-Çakar, B. (2017). *Kadınsız Kentler: Toplumsal Cinsiyet Açısından Belediyelerin Politika ve Bütçeleri*. İstanbul Bilgi Üniversitesi. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1358>)

Karababa, R. (2020). Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme: Berlin Örneği ve Türkiye Büyükşehir Belediyeleri İçin Bir Uygulama Önerisi. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Yakar Önal, A. (2023). *Küreselden Yerele Yerelden Küresele Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme*. Filiz Kitabevi. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/2232>)

Yentürk, N. (2018). *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*. İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Yentürk, N. (2020) İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. <https://bilgiyay.com/wp-content/uploads/2020/09/%C4%B0KL%C4%B0M-PAHASI-150920-TESL%C4%B0M-2.pdf>

Makale-Bildiri

Addabbo, T., Klatzer, E., Schlager, C., Villa, P., & de Villota, P. (2018). Challenges of austerity and retrenchment of gender equality. In O’Hagan, A. & Klatzer, E. (Eds.) *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, (57-85). Palgrave Macmillan..

Bölükbaşı, Ö. (2022). Genel olarak İstanbul Sözleşmesi ve sözleşmenin 6284 sayılı kanun ile karşılaştırılması. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 109-134.

Camilletti, E. (2020). Social protection and its effects on gender equality: A literature review. Innocenti Working paper 2020-06. Florence:UNICEF Office of Research-Innocenti. <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/25206796-2020-16/read>

Englehart, N. A., & Miller, M. K. (2014). The CEDAW effect: international law's impact on women's rights. *Journal of Human Rights*, 13(1), 22-47.

Fatema, S. R., Islam, Md. S., East, L., & Usher, K. (2019). Women’s health-related vulnerabilities in natural disasters: a systematic review protocol. *BMJ open*, 9(12), <https://bmjopen.bmj.com/content/9/12/e032079>.

Fukuda-Parr & S., Cid-Martinez, I. (2019). Capability Approach and Human Development. In M. Nissanke & J. A. Ocampo (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Economics* (441-468). Palgrave macmillan.

Güngör Göksu, G. (2019). İnsan haklarına duyarlı bütçeleme analizi: Türkiye Örneği. *İzmir İktisat Dergisi*, 34(4), 599-621.

Günlük-Şenesen, G.(2009). “Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Küresel, Ulusal ve Yerel Boyutlar”, Uluslararası Yerel Yönetimler ve Kadın Konferansı, Diyarbakır Bağlar Belediyesi, 3-4 Mayıs 2008, Diyarbakır, 41-47.

Günlük-Şenesen, G. (2010). “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye için bir Değerlendirme”, içinde Sarıca, S. (der.) *Tülay Arın’a Armağan- iktisat yazıları*, Belge, İstanbul, 77-93.

Günlük-Şenesen, G. (2013). “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Kapsam, Örnekler ve Türkiye İçin Öneriler”, Altuğ, F., Kesik, A., Şeker, M. (der.) *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Seçkin y., Ankara, 97-128.

Günlük Şenesen, G. (2016). In Search of a Gender Budget with ‘Actual Allocation of Public Monies’: A Well-Being Gender Budget Exercise. In Campbell, J. and Gillespie, M. (Eds.) *Feminist Economics and Public Policy: Reflections on the Work and Impact of Ailsa McKay*. (61-70). Routledge.

Günlük Şenesen, G. (2021). Wellbeing gender budgeting to localize the UN SDGs: examples from Turkey, *Public Money & Management*, 41(7), 554-560.

Günlük Şenesen, G. (2023). Belediye bütçesine sürdürülebilir kalkınma amaçları çerçevesinden bakma denemesi. İçinde: KAMER Vakfı, *Cinsiyet Eşitliği için Yerinden Yönetim Modeli* (111-123). <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2375>

Kahveci, M., Akduran Erol, Ö. & Uymaz, B. (2023). İstanbul ilçelerinde bütçe tahmini ve gerçekleştirmeler. İçinde: Yakar Önal, A., Yücel, Y., Akduran Erol, Ö. & Kahveci, M. (der.) *Yaşam Odaklı Bir Ekonomi İçin Makro İktisat ve Maliye Politikaları* (341-361). Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Karababa, R., & Yılmaz, H. H. (2023). The Impact of Wage Taxes on Income-Based Gender Inequality in Türkiye. *Ekonomik Yaklaşım*, 34(128), 273-298.

Tuncer, G. (2019). Türkiye’de sosyo-ekonomik gelişmişliğin mekânsal eşitsizliği. *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 2(2), 69-80.

Yücel, Y. & Günlük-Şenesen, G. (2018). Sustainability of Gender Budgeting in Local Administrations in Turkey: An Assessment from the Well-Being Perspective. In O’Hagan, A., Klatzer, E. (Eds.) *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges* (271-291). Palgrave Macmillan.

Yücel, Y., Yakar Önal, A. & Akduran Erol, Ö. (2023). Hak ve eşitlik temelli bütçeleme ışığında Türkiye’nin program bütçesi, İçinde Yakar Önal, A., Yücel, Y., Akduran Erol, Ö. & Kahveci, M. (der.) *Yaşam Odaklı Bir Ekonomi İçin Makro İktisat ve Maliye Politikaları*. (261-283). Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Yücel, Y., Yakar Önal, A., Yakut Çakar, B., Günlük-Şenesen, G. (2024). 2000’li Yıllarda Türkiye’de Belediyelerde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika ve Bütçeler, İçinde: Gürboğa N. (Der.) *Kentleşme ve Çevre Tarihi* (199-212). Tarih Vakfı Yurt.

TÜRKİYE MEVZUAT

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Kanun No. 5018), RG Sayı: 25326 (2003, 10 Aralık).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yayınları:

On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) https://onikinciplan.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/11/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028.pdf

On İkinci Kalkınma Planı Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu (yayımlandığı takdirde)

Orta Vadeli Plan 2024-2026 (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/Orta-Vadeli-Program_2024-2026.pdf)

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1, 2021.

[http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu V3 1 .pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu%20Idareleri%20Icin%20Stratejik%20Planlama%20Kilavuzu%20V3%201.pdf)

2024-2026 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi

(<https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c>)

2024 Yılı Bütçe Gerekçesi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf; <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/#1550658802053-28e1db68-a098>; <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/2d-2024-2026-Donemi-Merkezi-Yonetim-Butce-Odeneklerinin-Programlara-Gore-Dagilimi.pdf>

2024 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. (Kanun No. 7489), RG Sayı: 32416 (Mükerrer) (2023, 31 Aralık). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/12/20231231M1-1.htm>

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/1-2024-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu.pdf>

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri.

<http://www.surdurulebilirlikkalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf>

Proje illerinin belediyelerinin 2022-2024 performans programları

Proje illerinin belediyelerinin 2022-23 faaliyet raporları

Sözleşmeler

Avrupa Komisyonu. (1954). *İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme*. (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi). (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/666>)

Avrupa Konseyi. (2001). *Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı*. TBMM. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1363>)

Birleşmiş Milletler (1949). *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*.
(<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/612>)

Birleşmiş Milletler. (1981) *Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi*. (CEDAW).
<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/bitstream/handle/1/686/ekutuphane2.1.6.28.pdf?sequence=1>

Birleşmiş Milletler. (1995). *Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı*.
(<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>)

Birleşmiş Milletler. (2003). *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*.
(<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/bitstream/handle/1/624/ekutuphane2.1.1.15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

EK 1. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) ve Proje İlleri

Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında 28 Eylül 2002’de 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur. Sınıflandırmanın amacı “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasıdır.” (md 1). Bölge ölçeğinde toplanan bu veriler ile sosyo-ekonomik analizlerin yapılmasının mümkün kılınması amaçlanmaktadır (md. 4). Bu kararın uygulanmasında çıkabilecek tereddütlerin giderilmesinde ise şimdiki adı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı olan Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Kurumu yetkili kılınmıştır (md. 5)[1] (28 Eylül 2002’de 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

İstatistiki Bölge Sınıflandırması ile uyumlu olarak yürütülen Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) sosyo-ekonomik analizlerin yapılmasına olanak sağlar. En güncel SEGE araştırması 2022 yılında ilçe düzeyinde yapılmıştır. İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2022’de, “bölgesel gelişme politikalarının tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerine destek olması amacıyla” oluşturulduğu beyan edilmektedir [2]. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin bölgeler, iller ve ilçeler arasında dengeye kavuşması ve genel refah seviyesinin artması için ihtiyaç duyulan politikalar ve bu politikaların gerektirdiği kamu harcamalarının farklılık göstermesi beklenir. Fakat bahse konu araştırmada SEGE’nin kamu harcamalarını yönlendirici etkisinden bahsedilmemektedir. Kamu harcamalarının sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine etkisi, bölgeler arası farklılıkların hesaba katılarak yapıldığı birçok çalışma mevcuttur (Tuncer, 2019). Özünde SEGE araştırmaları politika oluşturma ve uygulama süreçlerini bilgilendirmek üzere yapırlar ve kamu harcaması ile gelişmişlik düzeyi arasında negatif ilişki beklenir. Peki, SEGE; ilçeler, iller ve bölgelerdeki cinsiyet eşitsizliklerini tespit etmek ve eşitliği sağlamak üzere kamu harcamalarına yön vermek için araçsallaştırılabilir mi? 2011’de yapılan SEGE çalışmasında kadının bakım yükü ile ilişkilendirilebilecek göstergeler 0-14 yaş arasındaki bağımlı nüfustur. Direkt cinsiyet ile ilişkilendirilebilecek göstergeler ise sadece nüfusun kadın ve erkek okur-yazar oranı, 15-49 yaş arası doğurganlık hızı ve 2009 SGK tarafından belirlenen kadınların ve erkeklerin ortalama kazanç verileridir. Merkezden yerele yapılacak olan transferlerde ya da kamu harcamalarına yön verecek cinsiyet eşitliğini geliştirmeye yönelik veri ve göstergelerin geliştirilmesi gerekliliği açıktır (Karababa, 2020: 197). Ne yazık ki il düzeyinde yapılan 2017 çalışmasında da bir değişiklik olmamış, cinsiyet kırılımlı veriler aynı kalmıştır. İl düzeyinde bir değerlendirme yapabilmek için SEGE-2017[3] verileri demografi, eğitim ve istihdam başlıkları altında 2023 yılı için TÜİK ve SGK verilerine ulaşılarak güncellenmiştir. (Tablo E.1)

Bağımlı çocuk nüfusu, kadın ve erkek ücret farkının kadının bakım yükünden kaynaklandığı hipotezinin test edilebilmesi için temsil değişkeni olarak kullanılabilir. Türkiye için bu analiz Karababa ve Yılmaz tarafından 2002 ve 2013 yılları hane halkı verileri kullanılarak yapılmış ve çalışan annelerin ücretlerinde bağımlı çocuk nüfusunun negatif etkiye sahip

olduğu tespit edilmiştir (Karababa ve Yılmaz, 2023). Ayrıca kadın çalışmasa dahi zaman kullanım kalıpları ve kendisine ayıracağı vakti kısıtlayan tek yönlü bakım yükü cinsiyet eşitliğini zedeleyen bir durumdur. Gerek erken çocukluk bakım merkezlerinin hizmete sokulması gerekse kadın ve erkek arasında bakım yükünün adil bir şekilde paylaşımı kamu müdahalesini gerektirir. Bu nedenle, merkezden illere yapılan yatırım harcamalarında bağımlı nüfus bir değişken olarak düşünülebilir. Örneğin, okul öncesi eğitim göstergeleri SEGE-2011’de eğitim değişkenlerine dâhil edilmesi düşünülmüş fakat Türkiye’de okul öncesi eğitimin yaygınlaşmadığı gerekçesi ile kullanılmamıştır (SEGE, 2011: 28)^[4]. Yine il ve Bölge düzeyinde yürütülen SEGE-2017 ve ilçe düzeyinde yürütülen SEGE-2022 çalışmalarında bu değişken bulunmamaktadır. Kamu harcamalarında erken çocukluk ve bakım hizmetlerinin önceliklendirilebilmesi için bu değişkenin kullanılması gereklidir (Karababa, 2020: 196-201).

Proje illeri içinde en yüksek bağımlı nüfusa 0,95 ile Gaziantep sahiptir. Gaziantep’i 0,79 ile Hatay ve 0,70 ile Adana takip etmektedir. En düşük kadın okuma yazma oranına % 95,4 ile yine Gaziantep ve Adana sahiptir. Bu iller SEGE 2017’ye göre sırasıyla 30. ve 27. il olmuşlardır. Kadınların günlük ortalama kazançlarının en düşük olduğu iller ise sırasıyla Samsun, Adana, Trabzon ve Hatay’dır. Bu göstergeler arasındaki ilişkiyi görmek için çok daha detaylı araştırmalara gerek vardır. En azından çalışan kadınların ücretleri ile bağımlı nüfus oranına bakılabilir.

Proje illerinin SEGE göstergelerinin boyutları açısından durumu Tablo E.2’de gösterilmektedir. Demografi, İstihdam ve Eğitim boyutlarında Adana ve Gaziantep’in diğer proje illerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte bu sıralamaların 6 Şubat 2023 depreminin ardından özellikle de Hatay için değişmiş olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo E.1. SEGE’de Kullanılan Cinsiyet Değişkenleri ve Proje İlleri

	Kadın Okur-Yazarlık Oranı ^[5]	0-14 Yaş Nüfusu ^[6]	Kadın Nüfusu (15-64 yaş aralığı)	Kadın Başına Düşen Bağımlı Çocuk Nüfusu Oranı*	15-49 yaş arası doğurganlık hızı	Kadınların Günlük Ortalama Kazancı ^[7]	İllerin Gelişmişlik Sıralaması (2017)
Adana	95	527.108	758.219	0,70	1,6	609,77	27
Ankara	98	1.109.888	2.078.934	0,53	1,2	802,15	2
Bursa	97	655.783	1.104.082	0,59	1,4	665,58	6
Eskişehir	98	155.694	320.742	0,49	1,2	701,94	7
Gaziantep	95	650.138	684.158	0,95	2,0	636,66	30
Hatay	97	395.878	499.791	0,79	1,7	618,46	39
Mersin	97	421.846	653.112	0,65	1,5	648,76	25
İstanbul	97	3.131.174	5.618.571	0,56	1,2	861,34	1
İzmir	98	777.792	1.558.827	0,50	1,2	688,31	3
Samsun	97	256.277	471.880	0,54	1,4	595,30	31
Trabzon	96	152.639	274.861	0,56	1,5	615,18	26

Kaynak: TÜİK ve SGK istatistiklerinden 2023 yılı için derlenmiştir. İllerin gelişmişlik sıralaması verileri ise İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017’den alınmıştır.

Not: *Kadın başına düşen bağımlı çocuk nüfusu SEGE’nin hesaplanmasında kullanılan bir değişken değildir.

Tablo E.2. Proje illerinin SEGE-2017’nin Sekiz Başlığı Altındaki Sıralamaları

İl	SEGE	Demografi	İstihdam	Eğitim	Sağlık	Rekabetçi ve Yenilikçi Kapasite	Mali	Erişilebilirlik	Yaşam Kalitesi
Adana	27	26	44	55	30	17	27	21	10
Ankara	1	10	4	1	1	2	2	3	2
Bursa	6	11	6	14	26	5	7	8	17
Eskişehir	7	12	10	2	8	10	8	7	9
Gaziantep	30	28	54	66	60	6	43	20	46
Hatay	39	25	65	45	56	22	44	24	39
Mersin	25	18	52	33	39	16	18	26	11
İstanbul	1	1		5	10	1	1	1	5
İzmir	3	7	11	4	5	3	4	4	3
Samsun	31	19	39	28	14	26	36	36	35
Trabzon	26	15	42	7	4	23	29	54	40

- [1] <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm#3>
[2] <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/2022-ilce-sege.pdf>
[3] <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari>
[4] <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari>
[5] <https://nip.tuik.gov.tr/?value=EgitimDurumu>
[6] <https://nip.tuik.gov.tr/?value=YasBagimlilikOrani>
[7] <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Yillik/fcd5e59b-6af9-4d90-a451-ee7500eb1cb4>

e-kütüphane

Raporda yer alan
kaynaklara ve
bu alandaki diğer
raporlara
erişmek için

Raporda yer alan
gösterge ve
endeks verilerine
erişmek için

veri portalı

eğitim portalı

Rapora ait eğitim
videosuna ve
diğer CEİD eğitim
videolarına
erişmek için

Raporun yazarı
olan uzmanlara
ve diğer
uzmanlarımıza
erişmek için

uzman havuzu

Teşekkür

Katkıları için Ö. Akduran Erol, E. Bayraktar, H. Çağlayan, G. Güngör Göksu, M. Kahveci, B. Kızılırmak, A. Yakar Önal ve Y. Yücel ile CEİD Ortak Anlayış Toplantısında (11.12.2024) bu raporu değerlendirme masasının katılımcılarına teşekkürlerimizle.

İçindekiler

Teşekkür.....	4
Tablolar Listesi	7
Şekiller Listesi	8
Kutular Listesi.....	8
Kısaltmalar	9
Giriş	10
I. Normların ve Standartların Belirlenmesi	15
A. <i>Tematik Alanla İlgili İnsan Hakları Belgelerinin Listelenmesi.....</i>	15
B. <i>Normların Belirlenmesi.....</i>	16
Kamu Harcamaları Normları	17
Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi Normları	18
C. <i>Standartların, Ölçütlerin ve İyi Örneklerin Belirlenmesi.....</i>	19
Standartlar: Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması ile İlgili Standartlar.....	19
Ölçütler ve İyi Örnekler	20
Uluslararası Kurumların Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler.....	20
Ülkelerin Bütçede Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler	29
II. Türkiye Bağlamının Mevcut Durum Analizi: Normatif Politik Yapı	36
A. <i>Yerel Mevzuatın Haritalaması: Mevzuatın İlgili İnsan Hakları Belgeleriyle Uyumunun Tespiti (Yapısal İzleme).....</i>	36
Toplumsal Cinsiyet Eşitliği	46
Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama.....	47
İnsan Onuruna Saygı.....	47
Katılımcılık	47
Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi ve Kaynakların Azamisinin Kullanılması	48
Etkililik ve Etkinlik	50
Hesap Verebilirlik	51
Kullanıcı Analizi	52
B. <i>Türkiye’de Bütçe Süreci.....</i>	53
Merkezi Yönetimin Hazırlıkları.....	54
Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerinin Sunulması ve Görüşmeler:	54
Bütçe Kanun Teklifinin TBMM’ye Sunumu ve Kabul Edilmesi:	54
Politika, Bütçe, Kurum ilişkilenmesi: Program Bütçe Uygulaması:.....	55
C. <i>Türkiye’de Kamu Harcamalarının Cinsiyet Eşitliği Açısından İzlenmesinde Kullanılabilecek Yaklaşımlar.....</i>	56
Bütçe Programları: Genel	57

Bütçe Programları Arasında Kadın ya da Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Odaklı Olanlar	57
D. <i>Kamu Kurumlarının Cinsiyet Eşitliği Perspektifiyle Değerlendirilmesi</i>	58
E. <i>Sivil Toplum Örgütlerinin ve Diğer Kamusal Aktörlerin Kapasitelerinin Haritalaması (Yapısal İzleme)</i>	63
III. Kamu Harcamaları (Bütçe) Gösterge ve Veri Kaynakları	66
A. <i>Merkezi Yönetim Harcamaları Açısından Göstergeler</i>	66
B. <i>Veri Kaynakları</i>	71
C. <i>Türkiye’de Gösterge Uygulama Örnekleri: Kamu Harcamaları, Haklar ve Toplumsal Cinsiyet</i>	71
IV. Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Haritalaması	80
A. <i>Adalet Bakanlığı</i>	80
B. <i>Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı</i>	84
C. <i>Millî Eğitim Bakanlığı</i>	88
V. Son Dakika Gelişmeleri: Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (KEEDB)	91
VI. Kamu Harcamalarını Yerelde İzlemek İçin Yol Haritası	103
VII. Kavramlar ve Teknik Terimler	116
VIII. Kaynaklar	119
EK 1. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) ve Proje İlleri ..	126

Tablolar Listesi

Tablo 1. TCDKMY-1.1 Harcamalarla İlgili Politika Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi.....	26
Tablo 2. TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi Göstergesi	26
Tablo 3. TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi Göstergesi	27
Tablo 4. TCDKMY-6.1: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme Göstergesi.....	28
Tablo 5. TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama Göstergesi	28
Tablo 6. Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Harcamalarını Cinsiyet Eşitliği Açısından İzleme Soruları, Göstergeler ve Türkiye İçin Altyapı Çerçevesi	33
Tablo 7. On İkinci Kalkınma Planı’nda Cinsiyet Eşitliğine İlişkin Tedbirler	38
Tablo 8. Orta Vadeli Program’da Cinsiyet Eşitliği ile İlgili Politika ve Tedbirler	42
Tablo 9. Orta Vadeli Program’da Öncelikli Reform Alanlarına Yönelik Düzenlemeler	42
Tablo 10. Türkiye’deki İlgili Mevzuatın Normlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	45
Tablo 11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İnsan Kaynakları Dökümü.....	58
Tablo 12. Adalet Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı’nda Şiddet Mağduru Kadınların Adalet Erişimi: Hedef, Çıktı ve Sonuçlar.....	60
Tablo 13. ASHB Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma Programı: Kapsam ve Harcamalar, TL	62
Tablo 14. STK’ların 2015 Sonrasında Kamu Harcamaları ve Cinsiyet Eşitliği Belgeleri	64
Tablo 15. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarında (SKA) Kamu Harcamaları: Seçilmiş Göstergeler	68
Tablo 16. Kamu Harcaması Değerlerine Dayanan Göstergeler	69
Tablo 17. Fonksiyonel Sınıflandırmanın İkinci Düzeyi Açısından Gerçekleşen Harcamaların Başlangıç Ödeneklerine Oranları (yüzde) (Güngör Göksu, 2019; Tablo 3’den son yıllar) ..	73
Tablo 18. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Haklarla İlişkili Programlar ve Bütçe içindeki Payları (2023) (Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol, 2023: Tablo 3)	74
Tablo 19. Adalet Bakanlığı Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe, 2024 ..	83
Tablo 20. ASHB Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe 2024	85
Tablo 21. Milli Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı ve Bütçe, 2024	88
Tablo 22. Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı ve Bütçe, TL.....	90
Tablo 23. Uluslararası Standartları Yapısal İzleme Örneği: Türkiye	93
Tablo 24. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Ekonomik Sınıflandırma, 2023, milyon TL	104
Tablo 25. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Fonksiyonel Sınıflandırma, 2023, milyon TL	105
Tablo 26. İl Nüfuslarına Göre Kişi Başı Fonksiyonel Kamu Harcamaları, 2023, milyon TL.	107
Tablo 27. Cinsiyete Duyarlı Anahtar Göstergeler ile Merkezden Yerele Kaynak Tahsisinin Eşleştirilmesi	108
Tablo 28. Üç Proje İli için Başlangıç İzleme Soru Örnekleri ve Bulgular (2019-2022)	115
Tablo 29. SEGE’de Kullanılan Cinsiyet Değişkenleri ve Proje İlleri	128
Tablo 30. Proje illerinin SEGE-2017’nin Sekiz Başlığı Altındaki Sıralamaları	129

Şekiller Listesi

Şekil 1. Türkiye’de Bütçe Takvimi	53
Şekil 2. Türkiye’de Bütçe Hiyerarşisi.....	80

Kutular Listesi

Kutu 1. Ana Hedef (2 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)	22
Kutu 2. Önemli Hedef (1 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)	23
Kutu 3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetiminin adımları (PEFA):	24
Kutu 4. Her kod için Standart tanımlar (PEFA).....	25
Kutu 5. TCDB: Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in demeci, 26 Ekim 2011.	92
Kutu 6. KEEDB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlarının Demeçleri, 2021 ve 2024.....	93

Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği (European Union)
AAEG	Addis Ababa Eylem Gündemi (Addis Ababa Action Agenda)
ADB	Asian Development Bank
AK	Avrupa Konseyi (Council of Europe) (COE)
ASHB	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BM	Birleşmiş Milletler (United Nations) (UN)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi)
CEİD	Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği
DTCDB	Dirlik Temelli Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme
ESKHUS	Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
GEM	Gender Equality Marker (Cinsiyet Eşitliği İşaretleyicisi)
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF	The International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İH	İnsan Hakları
İHEB	İnsan Hakları Beyannamesi
KWDI	Korean Women’s Development Institute (Kore Kadınların Kalkınması Enstitüsü)
MSHUS	Medenî ve Siyasî Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Civil and Political Rights)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OVP	Orta Vadeli Program
PDEP	Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu (Beijing Declaration and Action Plan)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı)
SBB	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SEGE	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları
SKA	BM Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (Amaç) (UN Sustainable Development Goal(s)) (SDG)
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDB	Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme
TCDKMY	Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (Gender Responsive Public Finance Management -GRPFM)
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UN	United Nations (Birleşmiş Milletler)
WB	World Bank (Dünya Bankası)

Giriş

(Dünyada) Kadınların güçlenmesi için yılda ek 360 milyar dolara ihtiyaç var.¹

Bu rapor Türkiye’de Katılımcı Demokrasinin Geliştirilmesi: Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin İzlenmesi Projesi (Faz III) kapsamında belirlenen Kamu Harcamaları ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği tematik alanında haritalama çalışmasıdır. Raporun amacı kamu politika uygulamasında kullanılan kamusal kaynakların toplumsal cinsiyet eşitliği temelinde izlenebilmesi için gerekli çerçeveyi sunmaktır. Raporda genelde insan hakları, özelde ise cinsiyete duyarlı bütçeleme konularındaki bilgi ve deneyim birikiminin ışığında, bütüncül bir çerçeve içinde, özellikle merkezi yönetimin harcamalarını izleme örnekleri yer almaktadır.

Kamu politikasının başat amacı toplumsal refahın artırılması, büyümenin nimetlerinden toplum katmanlarının adil pay almasıdır. Bütçe, arka plandaki makroekonomik politika doğrultusundaki kamu politikasını, dolayısıyla merkezi ve yerel yönetimlerin önceliklerinin daha doğrusu tercihlerinin iktisadi, siyasi ve sosyal boyutlarını yansıtır; kamunun bu boyutlara ilişkin taahhütleri, kaynak tahsisi ile somutlaştırır. Ulusal kamu bütçesi kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin belgesidir. Kamu gelirlerinin ana kaynakları yerleşiklerin ödediği vergi, harç, katkı payları ile kamu arazisi kirası ya da satışı gibi toplumun müşterek varlıklarından elde edilen gelirlerdir.² Bu gelirler kamu kurumları tarafından eğitim, sağlık, adalet, güvenlik, ulaşım gibi kamu hizmetlerinin sunumunun gerekleri için harcanır.

Kamu gelirlerinin ve harcamalarının alt kalemlerinin incelenmesi, ilgili politikaların mevcut eşitsizlikleri pekiştirdiği mi yoksa iyileştirdiği mi sorularına yanıtlar ile olası müdahale alanlarının belirlenmesine olanak sağlar. Vergileme yapısının toplumsal katmanlara yansıma biçimlerinin önemi yadsınmamakla birlikte bu raporda kamu harcamaları toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden ele alınmaktadır.

Demokrasilerdeki temel haklardan *bütçe hakkı*, Türkiye’de bütçe hazırlığı belgelerinde “Devletin, hangi kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı ve bu harcamalar için halka ne gibi yükümlülükler yükleyeceği konusunda halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları” olarak tanımlanmaktadır.³ Bütçe hukuku açısından Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) yetkili olmakla birlikte geniş anlamıyla demokrasi açısından bütçe hakkı toplumsaldır. Bu bağlamda kamu otoritesinin insan haklarına saygı gösterme ile insan haklarını teşvik etme, koruma ve hayata geçirme yükümlülüklerinin mali boyutlarının olduğu; bu yükümlülüklerin mali kaynak planlamasında gözetilmesini gerektirdiği açıktır. Nitekim bu gereklilik uluslararası toplumun onayladığı Kadınlara Yönelik

¹ <https://turkiye.un.org/tr/245419-yeni-un-women-raporuna-g%C3%B6re-kad%C4%B1nlar%C4%B1n-g%C3%BC%C3%A7lenmesi-i%C3%A7in-y%C4%B1lda-ek-360-milyar-dolara- ihtiya%C3%A7> UNWomen (2023)

² Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ulusal kaynakların yanı sıra uluslararası finansman olanakları (kredi, yardım, borç vb.) da kullanılmaktadır. Bu raporda kamu otoritesinin şeffaflık ve hesap verebilirlik yükümlülükleri, dolayısıyla katılımcılık ortamının sağlanması öncelendiğinden uluslararası boyutu ele almayacağız.

³ Bknz. 2024-2026 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, s.5.

https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/09/2024-2026_Rehber_Bolum1-2.pdf.

Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi⁴ (CEDAW) (1981), Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı⁵ (PDEP) (1995), Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) gibi bu raporun odaklandığı konuya temel dayanak olan belgelerde belirtilmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Ofisi de insan haklarının hayata geçirilmesinde izleme göstergelerinin ve bütçenin işlevlerini somutlayan raporlar yayınlamıştır (UN, 2012; 2017). Bu belgelerde hükümetlerin insan haklarını yaşama geçirme yükümlülüklerini bütçeye yansıtmaları, bu doğrultuda da katılım, şeffaflık, nesnellik ve hesap verebilirlik koşullarını yerine getirmeleri öngörülür.

İnsan hakları göstergelerinin kullanılabilmesi kuşkusuz uluslararası anlaşmalar doğrultusundaki ulusal yasal yükümlülüklerin üstlenilmesi ile mümkündür. Bu başlangıç aşaması yapısal gösterge aşamasıdır. Uygulamanın izlenmesi için gerekli süreç göstergeleri arasında ilgili hak iyileştirme programının hedef kitlesi ve bu programa ayrılan kamu kaynağı bulunmaktadır. Uygulamanın hedef kitlenin durumundaki değişime etkileri de sonuç göstergeleri ile izlenir. Ara aşamalar dâhil bu işleyişin veriminin kamu kurumları tarafından güvenilir veri üretilmesine bağlı olduğu açıktır. Kamu otoritesi farklı uzmanlık ve görev tanımlarıyla alt kurumlardan oluşur. Dolayısıyla burada çok genel çerçeve ile belirtilen tüm aşamalar ilgili kamu birimlerine mali kaynak yani bütçe kalemi tahsis gerektirir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’de⁶ (ESKHUS) (1976) belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” gereği, insan haklarına duyarlı bütçeleme yaklaşımının hareket noktasıdır. UN (2017: 18)’de vurgulandığı gibi Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’nin⁷ (MSHUS) uygulanması için de kaynak tahsis edilmelidir. İktisadi konjonktürdeki dalgalanmaların yaratabileceği hak ihlallerine karşı da kaynak tedbirleri alınmalıdır. Özetle insan haklarının hem geniş kapsamı ile hem de bileşenlerinin kesişimleri ile hayata geçmesi için kamu otoritesi gerek kaynak yaratma ve gerekse kullanmada ilgili standartları gözetmelidir. Bu süreçte kamu maliyesi kurumlarının başat rolünün olduğu açıktır. Ancak kesişimsellik tüm kamu birimleri arasında bu doğrultuda eşgüdümü gerektirir. UN (2017: 31-32)’de İnsan haklarına duyarlı bütçeleme yaklaşımının Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) konusundaki birikimden de beslendiği belirtilmekte; ancak toplumsal cinsiyet eşitliği odağının haklar ile ilişkilendirilmesi uyarısı yapılmaktadır.⁸ Burada değindiğimiz raporlar yol gösterici niteliktedir; insan hakları ile kamu harcamalarının eşleştirilerek irdelendiği uygulama örnekleri henüz yaygınlaşmamıştır.

Birleşmiş Milletler (BM) nezdinde politika tasarımına ve bütçeye kadın hakları perspektifinden yaklaşmanın kurumsallaşmasının temel taşlarının feminist akademisyen ve hak savunucularının uzun soluklu çabalarıyla yapılanan CEDAW ile PDEP olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği’nin 1998’de toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılmasını, kısaca toplumsal cinsiyet boyutunun tüm politika süreçlerine içkin olmasını yürürlüğe sokması ve bütçe ile bağını kurması bu çabalara önemli bir dayanak olmuştur. Kadın haklarının kamu politika ve bütçesi ile ilişkisini ayrıntılı irdelleyen Elson (2006) çalışmasının da yol açıcılığı ile TCDB örnekleri, özellikle 2000’li yıllarda uluslararası ve ulusal sivil toplum

⁴ <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18898.pdf>; <https://www.aile.gov.tr/media/35256/kadinlara-karsi-her-turlu-ayrimciligin-onlenmesi-sozlesmesi-ve-ihiyari-protokolu.pdf> ; Türkiye 1985 yılında onaylamıştır.

⁵ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>; <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/159>

⁶ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>. Türkiye 2003 yılında onaylamıştır.

⁷ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/626>

⁸ Örneğin eğitim harcamalarının eşit dağılıyor olması kadın ve erkeklerin eğitim haklarının gerçekleştirildiğini göstermeyebilir. Zira eğitime yetersiz kaynak ayrıldığında düşük eğitim olanağı düzeyinde eşitleme söz konusu olabilir. (UN, 2017: 31-32)

kuruluşlarının sahiplenmesiyle hız ve yaygınlık kazanmıştır. Türkiye’de 2011 yılında Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in “Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladı” başlıklı demeci konunun genelde kamu, özelde maliye bürokrasisinin gündemine girdiğinin habercisi olsa da yakın zamanda bu konunun Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na devredildiğini görüyoruz. 2021 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık, “Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (2022-2024)” projesini tanıtmış, 2024 yılı başında ise ilgili Bakan Mahinur Özdemir Göktaş bu proje kapsamında hazırlanan “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı”nın (2024-2028) yayınlandığını duyurmuştur.

TCDB konusunda sayılamayacak kadar çok İngilizce ve Türkçe el kitapları ile uygulama ve inceleme örnekleri mevcuttur.⁹ Bu nedenle TCDB izleğindeki bu raporumuzda TCDB’ye ayrıntılı yer vermeyeceğiz. Kısaca tanımlamak gerekirse TCDB, bütçenin kadınlar ve erkekler, kız ve oğlan çocuklar üzerindeki farklı etkilerini değerlendirmek üzere gelir ve harcama politikalarının analizini içerir. Bütüncül bir yaklaşımla politikaların toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini azaltıp azaltmadığının ya da artırıp artırmadığının izi sürülebilir. Bu çaba kuşkusuz sadece doğrudan kadının güçlendirilmesi amaçlı politikalar ile sınırlı değildir. Kaldı ki kadınlar odağında uygulanan kimi politikalar uzun vadede sosyal dışlanmayı dolayısıyla kamusal alanda cinsiyet eşitsizliğini pekiştirebilmektedir. Kadınlara özel toplu (pembe) ulaşım aracı buna klasik örnektir. Politikaların doğrudan etkileri hedeflenen ve ulaşılan yararlanıcılar ile ölçülebildiğinden, tahsis edilen mali kaynak, kapsanan ve potansiyel yararlanıcılar karşılaştırmasına olanak sağlar. Böylelikle cinsiyet eşitsizliğini dönüştürmeye yönelik politika düzenlemelerinin yanı sıra potansiyel yararlanıcıların kapsanmasının gerektirdiği mali kaynak belirlenebilir. Diğer politikalar da bu açılarından sorgulanabilir.

Görüldüğü gibi TCDB yaklaşımı için başlıca iki veri kümesi gereklidir. Birincisi, ulusal ve yerel düzeyde yaşam kalitesinin bileşenleri (istihdam, katılım, hareketlilik, sağlık, eğitim gibi) ve haklar (ayrımcılık gibi) açısından ayrıntılı cinsiyet kırılımlı verilerdir. İkincisi ise yine ayrıntılı kamu politikaları ile eşleşen kamu harcaması (bütçe) verileridir. Bu çerçeve performans program ve bütçe sistemi ile bağdaşmaktadır. Türkiye’de bu sistemin uygulanmakta olması yerel yönetim (belediye) düzeyindeki TCDB çalışmalarının önünü açmıştır. Bu raporumuzda ise konuyu merkezi yönetim düzeyine taşımaktayız.

Ağırlıklı olarak yerel düzeyde, küçük ölçekte ve proje biçiminde olan TCDB örneklerinin türdeş olması beklenmemekle birlikte daha çok yoksul, azınlık, göçmen gibi en yoksun kadınların güçlendirilmesine odaklandığını belirtelim. Ne var ki yakın dönemdeki iktisadi kriz ve pandemi konjoktüründe bu çabaların ve gerektirdiği kaynakların sürdürülebilirliği aksamıştır. Yine de dünyada merkezi yönetim düzeyindeki anaakımlaştırma uygulamaları ile karşılıklı etkileşim ve gündemde tutma ortamlarının birlikte yaratıldığını görüyoruz.

Nitekim BM 5 no.lu Toplumsal Cinsiyet Eşitliği SKA’nın 5.c.1 göstergesi cinsiyet eşitliği politikasını kamu harcamaları ile açıkça ilişkilendirmiştir.¹⁰ Bu gösterge toplumsal cinsiyet

⁹ TCDB’in tarihsel süreci, kapsamı ve örnekleri konusunda bkz. Günlük-Şenesen (2009, 2010, 2013); Günlük-Şenesen vd. (2017); Yakar Önal (2021, 2023) ile bu çalışmaların kaynak listeleri.

¹⁰ Bknz. <https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1>; Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri (<http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf>)

eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlendirilmesi -kadına yönelik şiddetle mücadele ve kadın istihdamının artırılması öncelikli olmak üzere- için kamu kaynağı tahsisini ve izlenmesini, dolayısıyla bütçelerin buna göre yapılandırılmasını öngörmektedir. SKA 5.c.1 göstergesi açısından asıl sorumlu kuruluş merkezi yönetimdir. Ancak ülke düzeyinde her bir SKA’nın gerçekleşmesinin yerel düzeydeki uygulamaların toplamını da içerdiğini belirtmek gerekir. Nitekim Türkiye’nin ilgili 2019 tarihli gönüllü SKA uygulama raporu küçük ölçekli yerel örneklerle dayanmaktadır (Turkey’s Sustainable Development Goals, 2019). Raporda Türkiye’de kadınların durumuna ilişkin veriler bulunmakla birlikte 5.c.1 özelinde bilgi yoktur. Bu doğrultuda daha güncel bir rapor bulunmamaktadır.

Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta şudur: BM kaynaklarında SKA 5.c.1 göstergesinin, örneğin alt eşik değerlerine ilişkin açık bir öneri bulunmamaktadır. Benzer sorun incelediğimiz diğer uluslararası kurum kaynakları için de geçerlidir. Konumuz açısından uluslararası taahhütler yerine tavsiyeler yaygındır, ülke uygulamaları da farklılaşmaktadır. Örneğin PEFA (2020: 52) Filipinler’deki uygulamada benimsenen “bütçenin en az yüzde 5’inin toplumsal cinsiyet eşitliğine tahsisi ilkesi”nin geri kalan yüzde 95’lik bölüme yansımayaabileceğine, tersine bu yüzde 95’lik kısmın hepten “cinsiyet körü” olabileceğine dikkat çekerek, bütüncül yaklaşımın önemini vurgulamaktadır.

Yakın dönemde BM 5 no.lu Toplumsal Cinsiyet Eşitliği SKA’nın da ışığında Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, OECD, PEFA gibi uluslararası kuruluşlar politika belgelerinde hükümetlerin toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek için kaynak planlamasının ayrıntılı yol haritalarına yer vermiştir. Özellikle kalkınma yardımı odaklı uluslararası programlarda fon aktarımı, yani proje finansmanı koşulları arasında toplumsal cinsiyet eşitliği vurgulanmakta ve proje aşamalarının toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki etkilerinin belirlenmesi istenmektedir. Bu gelişmeleri raporun I.C Bölümünde ayrıntılı olarak ele alıyoruz.

Cinsiyet eşitliği politikalarının başlangıç noktası eşitsizlik alanlarının belirlenmesi olduğuna, bu alanlar da kadınların yaşam kalitesi, yani dirliği (well-being) açısından tanımlanabileceğine göre kaynak tahsisinin de bu bağlamda ele alınması gerekir. Bu perspektif yakın dönemde TCDB çalışmalarına yeni bir boyut kazandırmış ve Dirlik Temelli TCDB (DTCDB) (well-being gender budgeting) modeli geliştirilmiştir. Bu model ile sadece kadınlara yönelik politika ve kaynakların izlenmesinin ötesine geçilerek barınma, güvenlik, hareketlilik, sağlık, eğitim, istihdam, katılım vb. alanlarındaki politikaların cinsiyet eşitliği üzerindeki olası etkileri bütüncül bir yaklaşımla değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımın arka planını ise geniş kapsamı ile insan haklarının yasal düzlemde gerçekleşme düzlemine geçirilmesi, yani somutlaştırılması sorunsalına çözüm arayışları oluşturmaktadır.¹¹ Kent yaşamına ilişkin politika belgelerinin elverişliliği nedeniyle Türkiye’de belediyelerin politika ve bütçe kalemlerinin kadınların dirliğinin bileşenleri ile eşleştirilerek irdelendiği örnekler mevcuttur.¹²

¹¹ Örneğin geceleri sokakların güvenli olmaması kadınların gece sokağa çıkmasının önünde önemli bir engeldir. Güvenli yaşam hakkı sokakların güvenli olması ile gerçekleşebilir ki bu kamu otoritesinin sorumluluğudur. Kamu politikasının bunu kapsamı, araçların belirlenmesi ve gerçekleştirmek için de mali kaynak ayrılması gerekir. İnsan haklarının yaşam kalitesi bağlamında ele alınması konusunda bkz. Fukuda-Parr ve Cid-Martinez (2019); Günlük-Şenesen vd. (2021, 20-21); Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023).

¹² Günlük-Şenesen (2016, 2021, 2023); Günlük-Şenesen vd. (2017, 33-41); Yücel ve Günlük-Şenesen (2018).

Bu raporda özellikle uluslararası toplumsal cinsiyet eşitliği hak savunusu çevrelerindeki yaygın ifade¹³ ile Türkiye’de “paranın” yani kamu harcamalarının “izi” toplumsal cinsiyet eşitliği penceresinden “sürülmektedir”. Bu çabanın iki boyutu vardır: Birinci boyut kadınların güçlenmesi açık hedefiyle tanımlanan ya da bu doğrultuda yorumlanan faaliyetlere ayrılan kaynaklardır. Burada kadınlara yönelik olan ama atfedilen geleneksel rolleri, dolayısıyla eşitsizlikleri pekiştireceği düşünülen faaliyetlere dikkat etmek gerekecektir. İkinci boyut toplumsal cinsiyet eşitliğine katkısının olduğu değerlendirilen faaliyetlere ayrılan kaynaklardır. Ama şehirlerarası yol yapımı gibi toplumsal cinsiyet açısından ayrıştırılması güç olan faaliyetler ile ilgili kaynaklar kapsam dışında kalabilecektir. Her iki boyut da DTADB kapsamına içkin olmakla birlikte bu boyut ayrımı faaliyetlerin dolayısıyla harcamaların kadınların yaşam kalitesinin bileşenleri üzerinden iz sürmeyi kolaylaştıracaktır.

Bu raporun kapsam ve süre sınırları nedeniyle seçilmiş bakanlıkların politika belge ve bütçeleri kadın odaklı irdelendi; iz sürme noktaları belirlendi. Gelecekteki çalışmaların cinsiyet eşitsizliğinin yaşam kalitesine yansımalarının mali boyutlarını ortaya koymasını umuyoruz. Bu yöndeki bulgular merkezi yönetim düzeyindeki politika tasarısını dönüştürme önerileri geliştirmeye temel olacaktır.

¹³ Bknz. <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2023/11/what-is-gender-responsive-budgeting>

I. Normların ve Standartların Belirlenmesi

A. Tematik Alanla İlgili İnsan Hakları Belgelerinin Listelenmesi

En temel insan haklar belgesi olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB¹⁴ (1948) “insan haklarının anayasası” olarak tanımlanır.¹⁵

Bildirgenin 2. maddesi olan “Herkes, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Bildirge ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilir.” ile diğer ayrımcılık boyutlarının yanında cinsiyet ayrımcılığının yapılmaması güvence altına alınır.

Bildirgenin 22. maddesi ise şöyledir: “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve **kaynaklarına göre**, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişim için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.”

Bu maddede vurguladığımız kaynak koşulu ile cinsiyet eşitliği normu ilişkisini İHEB’i izleyen haklar anlaşmalarında daha açık görebiliyoruz. Örneğin ESKHUS’un 2.1 maddesi, devletlerin **mevcut kaynakların azamisini kullanarak** ilgili hakların hayata geçirmesini öngörür. Sözleşmenin 3. maddesi ise devletleri kadınlara ve erkeklere eşit hak sağlamakla yükümlü kılar.

Çok açık ve ayrıntılı olarak kamusal ve özel alanlarda kadınlara karşı ayrımcılığın her türlü biçiminin yasaklanmasını öngören uluslararası anlaşma CEDAW’dır. Beijing yani Pekin’de düzenlenen BM 4. Dünya Kadın Konferansı’nda CEDAW taahhütlerinin ve ilgili sözleşmelerin gerekleri vurgulanarak 1995 yılında PDEP belgesi oluşturulmuştur. Bu belge ile devletlerin hakların hayata geçmesinde kaynak kullanma yükümlülüğü bütçe bağlamında somutlaşmıştır.

PDEP’in Mali Düzenlemeler başlıklı VI. bölümünün A. Ulusal Düzey alt başlığında yer alan 346. maddesinde benimsenen uluslararası stratejinin ulusal gerekleri ana hatları ile yer almaktadır:

“Hükümetler, kadınların kamu sektörü harcamalarından nasıl yararlandıklarını sistematik olarak gözden geçirmeye çaba göstermeli; hem üretim kapasitesini artırmak hem de sosyal ihtiyaçları karşılamak için kamu sektörü harcamalarına eşit ulaşabilirliği sağlayacak bütçe ayarlamaları yapmalı; ve Birleşmiş Milletlerin diğer zirve ve konferanslarında kabul edilen cinsiyete ilişkin taahhütleri gerçekleştirmelidirler. Hükümetler, Eylem Platformuna ilişkin başarılı ulusal uygulama stratejileri geliştirmek için, cinsiyetler arası etki analizlerini gerçekleştirmeye yönelik kaynaklar dahil, yeterli kaynak tahsis etmelidirler. Aynı zamanda da Hükümetler, ek kaynakları harekete geçirmeleri için hükümet dışı kuruluşları, özel sektörü ve diğer kurumları teşvik etmelidirler.” (PDEP, md.346)

¹⁴ <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/612>

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7217.pdf> ; Türkiye 1949 yılında onaylamıştır.

¹⁵ <https://www.mfa.gov.tr/insan-haklari-ve-birlesmis-milletler.tr.mfa>

Görüldüğü gibi bu madde raporumuzun temel dayanağı olmaktadır. Ayrıca kadınların yaşam kalitesinin yani dirliğinin bileşenleri olan barınma, istihdam, güvenlik, eğitim, sağlık vb. yapabilirliklerinin işlevselleşmesinin kamu politikasının kamu harcaması gerektirdiği de tekil madde ve fıkralarda belirtilmektedir.

Avrupa Konseyi (AK) (COE), bu ve benzeri gelişmeler ışığında toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma stratejisini şu temel tanımla 1998 yılında yürürlüğe sokmuştur:¹⁶

“Toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma, cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm politikaların her düzey ve aşamasında içkin olmasını sağlamak için politika yapıcı aktörlerin politika süreçlerini düzenleme, iyileştirme, geliştirme ve değerlendirmesidir.” COE (2004:12).

Bu strateji kamu yönetimi ve maliye kurumlarının koordinasyonunu ve dönüşmesini ve bütçenin yapılandırılmasını öngörmektedir. Son 20 yılda toplumsal cinsiyet anaakımlaştırmasının bütçeye yansıtılmasını öngören bir dizi karar TCDB uygulamalarının dayanağı olmuştur.¹⁷ Bu çalışmaların çok sayıda örneği merkezi yönetimden ziyade yerel yönetim düzeyindedir. TCDB örneklerinin bir diğer ortak özelliği ise ağırlıklı olarak kadın hakları ve/veya cinsiyet eşitliği savunucusu ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarının öncülüğünde çoğalmış olmasıdır.

B. Normların Belirlenmesi

Kamu harcamalarına ilişkin normların dayanağı günümüzdeki kamu yönetiminin temel ilkeleridir. “Toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşim” olarak tanımlanan kamu yönetimine Yönetişim yaklaşımı uyarınca, birbiri ile bağlantılı olan bu ilkeler kısaca şöyledir (Eryılmaz Sözen, Köseoğlu, 2016: 13; 38-43; EIGE, 2019):

Saydamlık: Yönetimin karar ve uygulama süreçlerinin yönetilenlerin bilgisine ve denetimine açık olmasıdır. Vatandaşların bilgiye erişim haklarının hayata geçirilmesi öngörülür.

Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticilerinin karar, uygulama ve harcama eylemlerini açıklama ve gerekçelendirme zorunluluğudur. Yasal ve kurumsal gibi boyutların yanı sıra konumuz açısından vurgulamamız gereken boyut, toplumsal hesap verebilirliktir. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin standartlarının ilanı, vatandaşların hizmetlerden memnuniyet düzeyinin ölçümü gibi uygulamalar ile bireylerin haklarının ve katılımının genişletilmesi öngörülür.

Katılımcılık: Vatandaşların özellikle kamu politikası yapımı sürecinde görüş belirtmesi, katkıda bulunmasıdır. Uygulamada bireysel katılım değil de paydaş STK’lar düzeyinde katılım yaygındır.

Etkinlik ve Etkililik:¹⁸ Temel bir iktisat terimi olan etkinlik asgari girdi ile azami çıktıyı üretmektir. Kamu hizmeti açısından etkinlik mevcut kaynaklar (insan gücü, bütçe, altyapı vb.) ile en yüksek üretim düzeyinin hedeflenmesidir. Yolsuzluk ve kaynak israfı etkinliği aksatır. Kamu hizmeti açısından etkililik ise politika uygulamasının hedeflenen toplumsal sonuçları ortaya çıkarmasıdır.

Etik ve Dürüstlük: Kamu yetkisi ve kaynağı kullanarak kamu hizmeti üretenlerin yukarıda belirtilen ilkeler uyarınca davranmaları öngörülür.

Bu ilkelerin arka planında MSHUS’un özellikle katılım ve bilgiye erişim (ör.19, 25) maddeleri ile İHEB’deki eşitlik ve ayrımcılık yapmama normlarının kamu hizmeti sunumunda gözetilmesi bulunmaktadır.

Kamu Harcamaları Normları

Kamu mali yönetimi hükümetin kamu hizmeti üretimi için kaynak yaratma, tahsis ve harcama süreçlerini ve kapsamını düzenleyen prensip ve yönergeler ile sürdürülür. Bu yapı ülkelerin bürokratik ve hukuki sistemlerine bağlı olduğundan türdeş değildir. Öte yandan küresel sistemin işleyişi ulusal sistemlerin siyasi ve iktisadi açıdan belli bir düzeyde uyumunu gerektirir. AB, BM, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kurumlara üyelikler ile ulusal sistemler de dönüşür.¹⁹ Haklar açısından ise kamu harcamalarına ilişkin normların dayanakları Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmede (ESKHUS) yer almaktadır (UN, 2017).

BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliğinin insan haklarının hayata geçirilmesini hükümet bütçeleri ile ilişkilendiren UN(2017) raporu bu konudaki en kapsamlı rapordur. Kamu kaynağının, kamu yetkililerince, kamu yararı odaklı kullanılmasını vurgulayan bu çalışma tavsiye niteliğindedir. Ayrımcılık yapılmaması ve eşitliğin gözetilmesi normlarının yanı sıra BM raporunda kamu kaynak tahsisi için tanımlanan temel normlar şunlardır:

1. Uygun yani yeterli ve etkili kaynak tahsis edilmesi ve harcanması: Odaklanılan hakların hayata geçmesini sağlamak için kaynak ayrılması, harcama yapılması ve hedeflenen hakların gerçekleşmesi ile sonuçlanması. Burada hak açığının saptanması, müdahale kanalları ve uygulama sonuçları belirleyicidir.
2. Mevcut kaynakların azamisinin tahsis edilmesi ve tam kullanılması: Odaklanılan hakların tümüyle hayata geçmesini sağlamak koşuluyla kaynak ayrılması ve bu kaynakların tümünün bu amaçla harcanması (ESKHUS 2.1). Burada hakların gerçekleşme önceliğinin kamu kaynağı kullanımında da gözetilmesi belirleyicidir.

Bu normların bu ifade biçimiyle kamu maliyesi disiplini de yerleşik olduğunu söylemek mümkün değildir. Ulusal düzeyde kamu politikası tasarımı ve bütçe süreçlerinin iktisadi, sosyolojik ve siyasi boyutları belirleyici olagelmıştır. Öte yandan, yukarıda ele aldığımız kamu yönetimi normları kamu mali yönetimi için de geçerlidir.

Uluslararası mali sistemin uyumlu ve istikrarlı işleyişi amacıyla Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile Fransa, İngiltere, İsviçre ve Norveç hükümetleri tarafından 2001 yılında oluşturulan Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı (PEFA) konumuz açısından açılım sağlamaktadır.²⁰ PEFA girişimi ile ulusal mali sistemlerin ortak bir çerçevede izlenmeye uygun hale getirilmesi öngörülür, ancak yaptırım söz konusu değildir. Açıktır ki başat koşullar mali saydamlık ve hesap verebilirliktir. Örneğin PEFA (2020) raporunda bütçelerin teknik anlamda ortak yapılarının bu doğrultuda ayrıntılı belirlenmesinin adımları tanımlanmaktadır. PEFA’nın ülkelerin mali sistemlerinin performans

¹⁹ Küresel sistemden ulusal sisteme politika transferi için bkz. Yakar Önal (2023: 14-20)

²⁰ 2009 yılında PEFA’ya Slovakya ve Lüksemburg maliye bakanlığı düzeyinde katılmıştır.

değerlendirilmesini bu temelde yaptığını, politika uygulamalarının toplumsal ve siyasi çıktıları kapsamadığını belirtmek gerekir.²¹

PEFA sisteminin hem raporumuz açısından hem de ilgili akademik ve savunuculuk faaliyetleri açısından hem dayanak hem de geliştirme zemini oluşturma potansiyelinin olduğu kanısındayız. Bağlayıcı olmamakla birlikte, PEFA’nın merkezi yönetim düzeyi için önerdiği toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı kamu mali yönetimi çerçevesini (PEFA, 2020) önce anahatlarıyla, sonra da C kısmında ayrıntılı ele alıyoruz.

Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi Normları

BM ve AK’ın konumuzla ilgili kararlarının üye ülkelere tavsiye niteliğinde olması nedeniyle özellikle toplumsal cinsiyete duyarlı kaynak tahsis ve harcamasına ilişkin bağlayıcı bir norm kümesinin varlığından söz edemeyiz. Bununla beraber, AK’ın toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma stratejisinde bütçenin bu doğrultuda yapılandırılması önerileri bulunmaktadır (COE, 2004). Cinsiyet eşitliğini sağlama faaliyetleri insan gücü ile mali kaynak gerektirdiğinden bu doğrultudaki politika planına ayrıntılı bütçe planının eşlik etmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda, birincil hedefi cinsiyet eşitliği olmayan faaliyet alanlarına yönelik politikaların ve bütçelerinin de cinsiyet eşitliği ya da eşitsizliği açısından etkilerinin belirlenmesi istenmektedir.

Öte yandan, gerek AB ve gerekse BM’nin ilgili kararlarının, SKA’ların ve özellikle de 5 no.lu Cinsiyet Eşitliği SKA’nın ağırlıklı olarak gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerdeki cinsiyet eşitsizliklerinin giderilmesine yönelik olduğunu görüyoruz. Bu öncelik dış yardım kuruluşlarının programlarında da vardır. Örneğin, BM’nin kalkınmanın finansmanı alt başlıklı Addis Ababa Eylem Gündemi (AAEG) (2015) kararları bütçe sürecinde saydamlık ile eşitlikçi katılımın ve TCDB’nin içerilmesini ve izlenmesini öngörmektedir. Cinsiyet eşitliği ile kadınların güçlenmesini sağlamak için kaynak tahsisinin izlenmesi ve belgelenmesi taahhüt edilmekte, hükümetlerin hesap verebilirliğini ve yönetişimi geliştirmesi amaçlanmaktadır (md. 30, 53, 115).²²

PEFA’nın Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (TCDKMY-GRPFM) çerçevesinin çıkış noktası özünde TCDB’dir. Mali politikalar ile uygulamalarının kadınlar ve erkekler üzerindeki etkilerinin farklı olduğu, dolayısıyla ilgili kurum, sistem ve süreçlerin cinsiyet temelindeki farklı ihtiyaçları göz önüne almalarının gerektiği öngörülür. Bu çerçevenin TCDB yaklaşımını merkezi yönetim düzeyinde bütçe sürecine taşıma girişimi olduğunu söyleyebiliriz. AAEG, CEDAW, PDEP, SKA gibi uluslararası sözleşmelere de atıfta bulunularak hükümetlerin cinsiyet eşitliği politikalarının veri gerekleri de ortaya konmaktadır PEFA(2020). Bu doğrultuda önerilen yol haritasının bileşenlerini aşağıda ayrıntılı ele alıyoruz.

²¹ Mevcut küresel ekonomi düzeninde istikrarı önceleyen IMF, üye ülkelerde mali saydamlığın geliştirilmesinin çerçevesini oluşturmaktadır: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

²² https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

C. Standartların, Ölçütlerin ve İyi Örneklerin Belirlenmesi

Standartlar: Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması ile İlgili Standartlar

Yukarıda belirttiğimiz gibi merkezi yönetim düzeyinde norm bağlamında tanımlayabildiklerimiz, özünde tavsiye niteliğindedir. Yani ulusal düzeyde bağlayıcı değildir. Bu normlarla bağlantılı -örneğin kaldırım genişliği ya da yüksekliği türünden- standartların bulunmadığı söylenebilir. Ülkelerin farklı gelişme düzeyleri, farklı üretim yapıları, farklı kültürel ve sosyal dokuları başlıca nedenler olarak düşünülebilir. Bunların da yansıması olan siyasi, yönetsel ve yasal yapı farklılıklarını da göz önüne almamız gerekir.

Bütçenin insan hakları açısından irdelenmesine odaklanan UN (2017) raporunda harcamaların sosyoekonomik ve sektörel açıdan incelenmesi öneriliyor. Harcamaların farklı katmanlardaki (sınıf, cinsiyet, etnisite gibi) gruplar üzerindeki etkileri ile harcamaların yararlanıcılarının kimler olduğuna göre bir inceleme sosyoekonomik eşitsizlikleri ortaya çıkarır. Sektörlere, yani sağlık, eğitim, güvenlik gibi alanlara yapılan harcamalar temel haklar bağlamında kamu hizmetlerine erişimdeki eşitsizlik yapısını ortaya çıkarır UN (2017: 145-146).

Bu noktada Avrupa Komisyonu’nun Hükümet Harcamalarını Sınıflandırma Sistemi’nin büyük ölçüde Türkiye’de uygulandığını belirtelim.²³ Bu sistem Türkiye haritalandırma çabamıza da açıklık kazandıracaktır. Türkiye’deki bütçe sürecine göre kurumlar (örneğin bakanlıklar) üst politika metinleri (12. Kalkınma Planı gibi) doğrultusunda politikalarını ve bütçelerini belirlerler. Bu idari sınıflandırmadır. Bu harcamaların toplamının ekonomik (örneğin personel ödemeleri-maaşlar, mal ve hizmetler, transferler ve sermaye yatırımları) açısından sınıflandırılması ekonomik sınıflandırmadır, tüm kurumları kapsar. Kurum bütçeleri de bu ayırımla izlenebilir.

Burada kısaca değindiğimiz UN (2017)’deki sektörel sınıflandırmanın maliye disiplini karşılığı fonksiyonel sınıflandırmadır; harcamaların toplamının eğitim, sağlık, savunma, kamu düzeni ve emniyet, sosyal koruma gibi işlevlerine göre dökümüdür. Bu işlevler de çok sayıda kurumun katkısıyla yerine getirilir. Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı’nın (ASHB) kadının güçlenmesi, kadına yönelik şiddetle mücadele ya da kadın istihdamının artırılması gibi politikalarının uygulanması, örneğin Adalet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri, Milli Eğitim, Sağlık bakanlıkları ile işbirliği gerektirir.²⁴

Bakanlıkların stratejik planlarında politika programları ile kaynak tahsisleri yer almaktadır. Raporumuzda seçili bakanlıkların politika kümesinde kadınlarla doğrudan ilgili olanlar harcama analizini somutlaştırmak üzere ele alınmıştır.

²³ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

²⁴ ASHB (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623>) : s.45-47.

Ölçütler ve İyi Örnekler

Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğine odaklı düzenlenmesi için uluslararası ve ulusal düzeyde çeşitli ölçütler önerilmektedir. Örneğin OECD, PEFA, UNDP, Asya Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi kuruluşların tanımladığı kıstas ve işaretleyiciler politika taahhütleri ile harcamaların cinsiyet eşitliği odağında değerlendirilmesini sağlar. Bu yaklaşımlar ile hem dış yardımlarda hem de ulusal bütçe harcamalarında cinsiyet eşitliğinin gözetilmesi teşvik edilmektedir. Uluslararası kuruluşların genel yaklaşımlarının birbiriyle uyumlu olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu yöntemler arasındaki temel fark, Asya Kalkınma Bankası, UNDP, Dünya Bankası gibi kurumların kendi dış yardım projelerinin yürütülmesine odaklanması, diğerlerinin ise genel kamu mali yönetim süreçlerini kapsamasıdır.²⁵

Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi cinsiyet eşitsizliğini azaltma/giderme politika yaklaşımları/niyetleri, bütçede kaynak/harcama tahsisi ile eşleşmediğinde taahhütlerin gerçekleşme olasılığı zayıflamakta; izleme kanalları ya daralmakta ya da bulunmamaktadır. Bu bölümde uluslararası kuruluşlar ile örnek ülkelerin kamu harcamaları ve cinsiyet eşitliği kesişimindeki yaklaşımları üzerine odaklanılmaktadır.

2021 tarihli bir uluslararası tarama çalışmasına göre 120 hükümetten sadece 17’sinin (%14) bütçe beyanlarında cinsiyet boyutu yer almaktadır: Arjantin, Avustralya, Bangladeş, Ekvator, Ermenistan, Fas, Fransa, Güney Kore, Hindistan, İspanya, İsveç, Kolombiya, Meksika, Nepal, Nikaragua, Senegal ve Ürdün.²⁶ Türkiye 2017, 2019 ve 2021 yıllarındaki taramalarda bütçe sürecinde katılımcılığı en zayıf ülkeler arasında yer almaktadır. Burada önce cinsiyet eşitliği-politika ve bütçe (parasal bilgi ile harcama) bileşimiyle erişebildiğimiz İngilizce örneklerden öne çıkanları ele alıyoruz.

Uluslararası Kurumların Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler

Avrupa Birliği²⁷

AB Komisyonu’nun 2020-2025 dönemi için yürürlüğe soktuğu Cinsiyet Eşitliği Stratejisi, birlik bünyesindeki eşitsizliklerin giderilmesi için ayrıntılı bir yol haritası sunmaktadır. Stratejide çok yıllık mali sisteme cinsiyet boyutunun katılacağı, kadınların işgücü piyasasına katılımı, iş-yaşam dengesi, işyerinde ayrımcılık, bakım olanakları ve işverenlik ile eğitim alanında kız ve oğlan çocuklar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için mali destek sağlanacağı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra kamunun ihale sürecinde de ayrımcılık ile mücadele ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması öngörülmektedir. Komisyon, AB’nin dış yardımlarında da cinsiyet eşitliğinin bütçede anaakımlaştırılması yaklaşımı ile yeni programların yüzde 85’inin kadınların güçlendirilmesine ve cinsiyet eşitliğine katkıda

²⁵ ADB (2021), UNDP (2020, 2023), Ruiz Abril & Ofosu-Amaah (2009), World Bank Group (2024)

²⁶ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>

²⁷ European Commission, “The Gender Equality Strategy 2020-2025”:

<https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/682425/en> ; “Multiannual financial framework 2021-2027”:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en ; “Annual EU budget 2024”: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/annual-eu-budget/2024_en ;

http://publications.europa.eu/resource/cellar/f6808c78-d15c-11ee-b9d9-01aa75ed71a1.0006.03/DOC_1

bulunacağını taahhüt etmektedir. Bu açıdan değerlendirmenin OECD’nin cinsiyet eşitliği işaretleyicilerine dayanacağı belirtilmektedir. AB’nin 2021-2027 dönemini kapsayan çok yıllık mali çerçeve belgesinde bu strateji uyarınca harcamaların cinsiyet eşitliği açısından izlenmesi için yöntem geliştirileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda 2022 yılında “Kamu Politikası ve Bütçe Süreçlerinde Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma”²⁸ başlıklı, uzun soluklu bir pilot proje başlatılmıştır. AB’nin 2024 yılı bütçesinde ise gerçekleştirilecek programların çoğunda cinsiyet eşitliği boyutu yer almaktadır. Örneğin, doğrudan odaklı Daphne programında cinsiyet temelli tüm şiddetle mücadele önlemleri için 24,8 milyon Euro dolayında kaynak ayrılmıştır.

Uluslararası Para Fonu (IMF)²⁹

IMF özellikle 2020’li yıllarda cinsiyet boyutunun kaynak dağılımı politikalarında içkin olmasını vurgulamaktadır. Cinsiyet eşitsizliğinin ekonominin işleyişi ve toplum refahı üzerinde ciddi olumsuz etkileri olduğu saptamasıyla, makro iktisat politikalarını izlediği ve finansman sağladığı ülkelerde uyguladığı programlarına toplumsal cinsiyet boyutunu katmıştır. Örneğin kamunun eğitim, sağlık ile çocuk ve yaşlı bakımı hizmetlerini ve ilgili harcamalarını arttırmasının kadınların işgücüne katılımı dolayısıyla ekonomik büyüme ve gelir eşitliği üzerindeki olumlu etkileri ortaya konmuştur.

Cinsiyet eşitliğinin anaakımlaşması ve bütçenin cinsiyete duyarlı yapılanması konusunda Dünya Bankası ve BM Kadın birimi (UN Women) ile işbirliği içinde olan IMF, ülkelere destek programlarında gözetilmek üzere bu doğrultuda kurum içi yol haritaları hazırlamıştır. Kurumun stratejisi ile ülke uygulamalarının uyumu için ise yasal zeminden başlayarak bütçenin düzenlenme ve izlenme sürecinin aşamalarını belirlemiştir.

IMF’nin G20 ülkelerindeki uygulamalara ilişkin bir tarama çalışmasında Türkiye, bütçesinde cinsiyet eşitliği boyutuna ilişkin yasal düzenlemesi olmayan ülkeler arasında yer almaktadır. Öte yandan Türkiye’de 2000’den itibaren cinsiyet eşitliğine ilişkin mevzuatın geliştirildiği, TBMM’nin bütçenin bu doğrultuda yapılanmasında öncü faaliyetlerinin olduğu ve 10. Kalkınma Planı’nda cinsiyete duyarlı bütçeleme taahhüdünün bulunduğu, ancak uygulamanın zayıf olduğu değerlendirilmiştir (Alonso-Albarran vd., 2021).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) Cinsiyet Eşitliği İşaretleyicisi (Gender Equality Marker - GEM), kalkınma yardımı ve projelerinin cinsiyet eşitliğine odaklanmasını izlemek ve ölçmek için tasarlanmış bir araçtır. Bu araç, OECD’nin sürdürülebilir kalkınmanın

²⁸ European Commission, “Gender mainstreaming in Public Policy and Budget Processes”: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/revenue-administration-and-public-financial-management/gender-mainstreaming-public-policy-and-budget-processes_en

²⁹ “Interim Guidance Note on Mainstreaming Gender at The IMF”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2024/01/12/Interim-Guidance-Note-on-Mainstreaming-Gender-at-The-IMF-543779>; “IMF Strategy Toward Mainstreaming Gender”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/07/28/IMF-Strategy-Toward-Mainstreaming-Gender-521344>; “How to Operationalize Gender Issues in Country Work”: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/06/13/pp060118howto-note-on-gender>;

temel bileşenleri olarak cinsiyet eşitliğini ve kadınların güçlendirilmesini teşvik etmeye yönelik taahhüdünü yansıtır. Başka bir ifade ile GEM OECD'nin tüm çalışma alanlarında toplumsal cinsiyet eşitliğini anaakımlaştırma çabalarının bir parçasıdır.

- GEM ile dış yardım projeleri, hedeflerinin cinsiyet eşitliği ile kadınların güçlendirilmesine potansiyel etkilerine göre 0, 1, 2 puan ile derecelendirilir. 2 puan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana hedef olduğunu, tasarımın ve beklenen sonuçların ayrılmaz bir parçası olduğunu ve bu hedef olmadan projenin başlatılamayacağını gösterir. 1 puan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin önemli bir hedef olduğunu ancak ana hedef olmadığını, genellikle proje içindeki anaakımlaştırma uygulamalarına yansıdığını gösterirken; 0 puan projenin toplumsal cinsiyet eşitliğini özellikle hedeflemediğini gösterir. Potansiyel etkileri belirlenmeyen projelere puan verilmez.³⁰ Her üç düzey için sağlanması gereken asgari koşullar aşağıda verilmektedir (OECD, 2016a, b).

Ana Hedef (2 puan): Bir yardım projesi veya programının ana hedefi cinsiyet eşitliğini teşvik etmek ise, en yüksek puanı alır. (Kutu 1)

Kutu 1. Ana Hedef (2 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)

Proje veya program, ana niyet olarak cinsiyet eşitliğini ilerletmek ve/veya kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesini sağlamak, cinsiyet ayrımcılığını veya eşitsizlikleri azaltmak veya cinsiyete özgü ihtiyaçları karşılamak için tasarlanmıştır.

Asgari koşullar (tümüyle sağlanmalı)	EVET
Projenin/programın cinsiyet analizi yapılmıştır.	✓
Bu cinsiyet analizinden elde edilen bulgular, projenin/programın tasarımını şekillendirmiş ve 'zarar vermeme' yaklaşımı benimsenmiştir.	✓
Projenin/programın en üst düzey amacı, cinsiyet eşitliğini ve/veya kadınların güçlendirilmesini ilerletmektir.	✓
Sonuç çerçevesi, cinsiyete özgü sonuç/etki izleme göstergeleri ile projenin/programın cinsiyet eşitliği hedeflerine doğru ilerlemesini ölçer.	✓
Uygulanabilir olduğunda veri ve göstergeler cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.	✓
Projenin değerlendirme aşamasında cinsiyet eşitliği sonuçlarını izleme ve raporlama konusunda taahhütte bulunulmuştur.	✓

Önemli Hedef (1 puan): Ana hedefi cinsiyet eşitliği olmayan ancak cinsiyet eşitliğinin önemli ve bilinçli bir hedef olarak belirlendiği projeler buna göre puanlanır. (Kutu 2)

³⁰ Proje puanlaması örnekleri için bkz.: (OECD, 2016a, b). Göstergenin "SMART" türünde (Belirli, Ölçülebilir, Ulaşılabilir, Gerçekçi ve Zamanlı) tanımlanması gerekir.

Kutu 2. Önemli Hedef (1 puan) için Sağlanması Gereken Asgari Koşullar (OECD)

Proje veya program, ana niyet olarak cinsiyet eşitliğini ilerletmek ve/veya kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesini sağlamak, cinsiyet ayrımcılığını veya eşitsizlikleri azaltmak veya cinsiyete özgü ihtiyaçları karşılamak için tasarlanmıştır.

Asgari koşullar (tümüyle sağlanmalı)	EVET
Proje/programın bir cinsiyet analizi yapılmıştır.	✓
Bu cinsiyet analizinden elde edilen bulgular, projenin/programın tasarımını şekillendirmiş ve 'zarar vermeme' yaklaşımı benimsenmiştir.	✓
En az bir açık cinsiyet eşitliği hedefi, en az bir cinsiyet göstergesiyle desteklenmiştir (veya projenin işaretlenmesi sırasında sonuç çerçevesi henüz detaylandırılmamışsa bu sıkı bir şekilde taahhüt edilmiştir).	✓
Uygulanabilir olduğunda veri ve göstergeler cinsiyete göre ayrıştırılmıştır.	✓
Projenin değerlendirme aşamasında cinsiyet eşitliği sonuçlarını izleme ve raporlama konusunda taahhütte bulunulmuştur.	✓

Hedeflenmeyen (0 puan): Cinsiyet eşitliğinin bir hedef olarak belirlenmediği faaliyetler 0 puan alır. Cinsiyet eşitliği açısından değerlendirme yapılmamış olan faaliyetler (boş alan) ile belirtilir.

Bu puanlamanın büyük ölçüde uygulandığını; eğitim, sağlık, istihdam gibi alanlardaki yardımların cinsiyet eşitliği içeriği verilerinin oluşturulduğunu görüyoruz. Türkiye, 2019-2020 döneminde cinsiyet eşitliği kuruluşlarının projeleri ile kadın ve kız çocuklarına yönelik şiddetle mücadele projelerine aktarılan fonlar açısından öne çıkan ülkeler arasındadır. Örneğin, Slovakya’nın Türkiye’ye yardımının yüzde 99’u bu kapsamdadır. Diğer bağışçı ülkeler için bu oranlar şöyledir: Belçika (%97), Almanya (%64), AB kuruluşları (%51), Macaristan (%50), Fransa (%34) ve Avusturya (%26) (OECD, 2022a).

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (PEFA)

PEFA, Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile Fransa, İsviçre, Lüksemburg, Norveç, Slovakya ve İngiltere hükümetleri tarafından oluşturulan Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verebilirlik Ortaklık Programı’dır. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetimi (TCDKMY-GRPFM) başlıklı PEFA (2020) belgesi, yaptırımı olmasa da kamu mali sisteminin toplumsal cinsiyete duyarlılığının izlenmesi açısından en önemli belgedir. TCDB’ye atıfta bulunan ancak daha geniş ve bütüncül bir çerçevesi olan PEFA (2020) merkezi yönetim düzeyi için oluşturulmuşsa da yerel yönetim düzeyi için de yol göstericidir. Bu çerçevenin birbirleriyle bağlantılı aşamaları şunlardır (PEFA, 2020: 38):

1. Farkındalık ve Analiz: Bu aşama, cinsiyet eşitsizliklerinin belirlenmesi ve maliye bakanlığı, bakanlıklar, kamu ve sivil toplum kurumları gibi başlıca paydaşların

kapasitelerinin geliştirilmesini içerir. Cinsiyete göre ayrıştırılmış veriler bütçenin gelir ve harcama bileşenlerinin cinsiyet temelinde analizi için kritik önemdedir.

2. Hesap Verebilirlik: Bu aşama, TCDKMY girişimlerini bütçe döngüsünün tamamına yaymayı ve kamu kuruluşlarının cinsiyet eşitliği bağlamında şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamasını içerir.

3. Değişim ve Anaakımlaştırma: Bu aşama, hükümetin bütçe ve politikalarını değiştirerek bunların cinsiyete duyarlı olmasını ve bu yönde değişimini amaçlar. Bu aşama aynı zamanda tahsisat değişikliklerinin etkisini izleme ve değerlendirme araçlarının kullanılmasını da içerir.

PEFA (2020) belgesinde kamu yönetimi, kamu harcama ve geliri ile hizmet sunumunu toplumsal cinsiyet açısından izlemenin yol haritası 9 adımla kapsamaktadır. (Kutu 3) Böylelikle cinsiyet eşitliği kamu politikası stratejisi, tasarımı, uygulanması, uygulamanın başaramı ve denetlenmesinde içkin hale getirilirken bütçe ile bağı kurulmaktadır.

Kutu 3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Mali Yönetiminin adımları (PEFA):

TCDKMY-1 Bütçe Politikası Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi

(TCDKMY-1.1 Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi)

(TCDKMY-1.2 Gelir politikası önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi)

TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırımı Yönetimi

TCDKMY-3 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Döngüsü

TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Öneri Belgeleri

TCDKMY-5 Hizmet Sunumunun Cinsiyet Kırımlı Performans Bilgisi

(TCDKMY-5.1 Hizmet sunumunun cinsiyet kırımlı performans planları)

(TCDKMY-5.2 Hizmet sunumunun cinsiyet kırımlı performansı)

TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Bütçe Harcaması İzleme

(TCDKMY-6.1 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği için Bütçe Harcaması İzleme)

TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama

TCDKMY-8 Hizmet Sunumunun Toplumsal Cinsiyet Etkilerinin Değerlendirilmesi

TCDKMY-9 Bütçenin Toplumsal Cinsiyet Etkilerinin Yasal İncelemesi

(TCDKMY-9.1 Bütçenin toplumsal cinsiyete duyarlı yasal incelemesi)

(TCDKMY-9.2 Denetim raporlarının toplumsal cinsiyete duyarlı yasal incelemesi)

Bu adımların her biri için tanımlanan göstergeler sıralı bir ölçekle D'den A'ya kadar dört düzeyde kodlanır. Kodlama, ilgili adım için belirtilen her koşulun sağlanmasına dayanır. C kodu, her gösterge için temel performans seviyesini yansıtır. D kodu, ölçülen özelliğin bu

temel performans seviyesinin altında olduğunu, tamamen yok olduğunu veya göstergenin puanlanması için yetersiz bilgi bulunduğunu belirtir. Yetersiz bilgi nedeniyle verilen D puanı, düşük seviye performansı nedeniyle verilen D puanından (D*) ile ayırt edilir. Kodlamanın ülkenin koşullarına uygulanamadığı durumlar için ise "..." (boşluk) konması önerilmektedir. Kutu 4’te bu kodların standartları verilmektedir (PEFA, 2020: 23-27):

Kutu 4. Her kod için Standart tanımlar (PEFA)

Her gösterge için standart kod şöyle tanımlanmaktadır:

Tümü: yüzde 90 veya daha fazla (değer olarak)

Pek Çoğu: yüzde 75 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 75-89)

Çoğunluğu: yüzde 50 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 50-74)

Bazıları: yüzde 25 veya daha fazla (değer olarak) (yüzde 25-49)

Birkaçı: yüzde 25’ten az ve yüzde 10’dan fazla (değer olarak)

Bu adımların tümünü burada ele almak olanaksızdır. Burada, bu raporun odağı ile doğrudan bağı olan ve veri ile gösterge geliştirilmesine ışık tutan 6 no.lu “**Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme**” adımıdır. Bu adım ile merkezi yönetimin toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik harcamaları izleme kapasitesinin değerlendirilmesi amaçlanır. TCDKMY-6.1, bütçe harcamalarının bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama aşamalarında hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili bütçe ödeneklerine göre izlenmesini öngörür. Kodlama için asgari gereklilikler, harcamaların bütçe ödeneklerine göre sınıflandırılmasını, uygulama sırasında izlenmesini ve ilgili bütçe kalemlerinin belirli toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla eşleştirilmesini içerir.

Burada tamamlayıcı bağlamlarının olması nedeniyle 6 no.lu adımın yanı sıra şu adımlara ilişkin açıklamalar ile gösterge kodlarına da yer veriyoruz:

TCDKMY-1 Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi,

TCDKMY-2 Toplumsal cinsiyete duyarlı kamu yatırım yönetimi,

TCDKMY-4 Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe belgesi ve

TCDKMY-7 Toplumsal cinsiyete duyarlı raporlama.

TCDKMY-1 Harcamalarla ilgili politika önerilerinin toplumsal cinsiyet etki analizi

Hükümetin harcama politikası önerilerinin toplumsal cinsiyet üzerindeki etkilerini değerlendiren bir çerçevedir; harcama politikalarının kadınlar ve erkekler üzerindeki farklı etkilerini anlamak için tasarlanmıştır. Örneğin, kamunun çocuk bakımı desteğinin genişletilmesine yönelik bir harcama önerisi, kadınları - genellikle birincil ebeveyn sorumluluklarını üstlenme durumunda olduklarından- erkeklerden daha fazla etkileyebilir. Benzer şekilde, askeri gazilere yönelik desteklerin iyileştirilmesine yönelik bir harcama önerisi, erkekleri -genelde erkeklerin silahlı kuvvetlerde görev yapma oranı daha yüksek olduğundan- kadınlardan daha fazla etkileyebilir (PEFA, 2020: 43-45). (Tablo 1)

Tablo 1. TCDKMY-1.1 Harcamalarla İlgili Politika Önerilerinin Toplumsal Cinsiyet Etki Analizi

A	B	C	D
Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin pek çoğu bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin çoğunluğu bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	Harcama politikalarında önerilen değişikliklerin bazıları bir toplumsal cinsiyet etki değerlendirmesi içerir.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi

Hükümetin büyük kamu yatırım projelerinin ekonomik analizinde, toplumsal cinsiyet üzerindeki etkileri ne kadar dikkate aldığı değerlendirilir. Bu gösterge ile büyük yatırım projelerinin fizibilite veya ön fizibilite çalışmalarında toplumsal cinsiyet etkilerinin kapsanma düzeyi ölçülür. (PEFA, 2020: 48-50). Büyük yatırım projeleri, toplam yatırım maliyeti toplam yıllık bütçenin yüzde 1'ine eşdeğer veya daha fazla olan ya da en büyük 10 projeden biri olarak sınıflandırılanların yanı sıra, kamu-özel sektör ortaklıkları gibi projeleri kapsar. (Tablo 2)

Tablo 2. TCDKMY-2 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kamu Yatırım Yönetimi Göstergesi

A	B	C	D
Tüm büyük yatırım projelerini değerlendirmek için ulusal rehberler doğrultusunda yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir ve sonuçlar yayınlanır.	Çoğunlukla büyük yatırım projelerini değerlendirmek için ulusal rehberler doğrultusunda yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir ve bazı sonuçlar yayınlanır.	Bazı büyük yatırım projelerini değerlendirmek için yapılan ekonomik analizler cinsiyet boyutunu içerir.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi

Hükümetin bütçe önerisi belgesinde cinsiyete göre önceliklerin ve cinsiyet eşitliğini iyileştirme önlemlerinin içerilme düzeyi değerlendirilir (PEFA, 2020:57). Bu düzeylerin kodlanması şu koşullara dayanır (Tablo 3):

1. Hükümetin cinsiyet eşitliğini iyileştirmeye yönelik politika öncelikleri çerçevesi
2. Cinsiyet eşitliğini güçlendirmeye yönelik bütçe önlemleri
3. Bütçedeki politikalarının cinsiyet eşitliği etkilerinin değerlendirilmesi

Tablo 3. TCDKMY-4 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Belgesi Göstergesi

A	B	C	D
Hükümetin yayınlarak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi üç koşulu da sağlar.	Hükümetin yayınlarak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi iki koşulu sağlar.	Hükümetin yayınlarak yasal organların onayına sunduğu bütçe belgesi bir koşulu sağlar.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme

Hükümetin cinsiyet eşitliğine ilişkin harcamalarını izleme kapasitesi değerlendirilir. Bu gösterge ile de hükümetin hesap verebilirlik ve şeffaflık yükümlülükleri vurgulanmaktadır (Tablo 4).

Gösterge bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinde Kadın Bakanlığı ya da cinsel şiddet gibi kadınlara özgü kurum ya da alanlar ile sınırlı değildir. Örneğin yönetim kanallarının geliştirilmesiyle kadın katılımını; toplu ulaşımın iyileştirilmesiyle kadın hareketliliğini ve güvenliğini artıracak yaklaşımları da kapsar. Daha açık bir deyişle toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleme açısından bütçe harcamalarını sınıflandırma grupları şöyledir:

1. Belirli bir Cinsiyet için Fırsat Eşitliği Programları: Bu gruptaki harcamalar doğrudan cinsiyet eşitliğini hedefleyen ve bu amaca özel olarak kaynak tahsis edilmiş programları içerir (örneğin ücretli annelik izni, çocuk bakım desteği ile kadın istihdamının sürmesi, erkeklerin ve oğlan çocuklarının cinsiyete dayalı şiddet konusunda farkındalığı, kız çocuklarının eğitime erişimi).
2. Belirli Bir Cinsiyeti Hedef Alan Genel Kamu Hizmetleri: Bu grupta kadınların güçlenmesine yönelik programların (örneğin ileri teknolojili alanlarda kadın girişimciliğinin desteklenmesi, metro istasyonu gibi ulaşım alanlarının çevresinin aydınlatma ile güvenli hale gelmesi) harcamaları yer alır.
3. Genel Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler (örneğin yerel tarım üreticilerinin mikro krediye erişimi), belirli bir cinsiyete veya cinsiyet eşitliğine özel olarak odaklanmaz (PEFA, 2020: 67-69).

Tablo 4. TCDKMY-6.1: Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme Göstergesi

A	B	C	D
Harcamalar, muhasebe sisteminde hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili özel olarak sınıflandırılmış bütçe tahsislerine göre izleniyor.	Harcamalar, bütçenin uygulanması sırasında belirli bütçe kalemleri veya program ödenekleri veya hedeflenen toplumsal cinsiyet sonuçlarıyla ilişkili planlama süreci ile izleniyor.	İlgili bütçe kalemi veya program harcaması yapıldıktan sonra (ardıl olarak) belirli cinsiyet sonuçlarıyla eşleştiriliyor.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama

Hükümetin toplumsal cinsiyetle ilgili harcamaları ve bütçe politikalarının toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisini ne derece detaylı bir şekilde yansıttığı ölçülür. Hükümetlerin yıllık olarak yayınladığı raporlar, cinsiyet eşitliği sonuçlarının analizi, toplumsal cinsiyetle ilgili harcama verileri, bütçe politikalarının uygulanması ve etkilerinin değerlendirilmesi gibi konulara ne kadar odaklandığı belirlenir (PEFA, 2020: 72-74). Bu raporların kapsamı ve detay seviyesi, hükümetin cinsiyete duyarlı bütçeleme ve politika uygulamalarındaki şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyini de yansıtır. (Tablo 5)

Tablo 5. TCDKMY-7 Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Raporlama Göstergesi

A	B	C	D
Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden en az üçünü içeren yıllık raporlar yayınlar.	Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden ikisini içeren yıllık raporlar yayınlar.	Hükümet aşağıdaki temel bilgilerden birini içeren yıllık raporlar yayınlar.	C kodundan daha düşük bir performans vardır.

Raporların içermesi gereken temel bilgiler şunlardır:

- Cinsiyet Eşitliği Sonuçlarının Analizi: Toplumsal cinsiyet eşitliğindeki genel ilerlemenin yanı sıra eğitim, sağlık, istihdam, yoksulluk, suç gibi belirli alanlardaki durumu içerir.
- Toplumsal Cinsiyetle İlgili Harcama Verileri: Toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen bütçe politikalarına ayrılan kaynakların detaylarını içerir.

- Bütçe Politikalarının Uygulanması ve Etkilerinin Değerlendirilmesi: Politikaların toplumsal cinsiyet eşitliği üzerindeki ardıl etkileri ve bu politikaların hedeflerine ulaşp ulaşmadığına dair analizleri içerir.

- Merkezi Yönetim Bütçe Birimlerindeki İstihdamın Cinsiyet Kırılımlı Verisi: Hükümetin mali birimlerindeki ve idari pozisyonlarındaki istihdamın cinsiyete göre ayrıştırılmış verilerinin bilgilerini içerir. Bu gösterge, hükümetlerin toplumsal cinsiyet eşitliğini ne kadar ciddiye aldığını ve bu konuda somut verilerle nasıl bir politika izlediğini anlamamızı sağlar.

Görüldüğü gibi uluslararası kurumların yaklaşımları ağırlıklı olarak kamu politikası ve bütçesinin cinsiyet eşitliği açısından sorgulanması için çerçeve oluşturmak yönündedir. Parasal değer düzeyleri açısından önerme yoktur. Aşağıdaki ülke örnekleri bilgileri ile bunlardan esinlenerek hazırladığımız izleme soruları kümesini bu bölümün sonunda sunuyoruz. (Tablo 6)

Ülkelerin Bütçede Cinsiyet Eşitliğini Önceleyen Yaklaşımlarından Örnekler

İskoçya³¹

İskoçya bütçe belgelerinin “Eşit ve daha Adil İskoçya Bütçesi” adından da anlaşılacağı üzere öne çıkan özelliği insan hakları ekseninde düzenlenmiş olmasıdır. Bu açıdan insan haklarına duyarlı bütçeleme için öncü bir örnektir. Bu yaklaşımın hükümetin stratejisi ile iç içe olan 2024-2025 dönemi bütçesinde, 5.nolu cinsiyet eşitliği SKA’ya atıfla kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesi için özel bir fon oluşturulduğu belirtilmektedir. Dahası uygulanacak sağlık, cinsiyet kimliği, bakım, şiddet, meslek eğitimi, istihdam, barınma, ulaşım güvenliği, ücret açığı, tarım, eğitim, işveren programlarında cinsiyet eşitsizliğinin giderilmesine yönelik önlemler ile kaynak tahsisi belirtilmektedir. Maliye Bakanlığı ile Hazine birimlerinin belgelerinde insan haklarına duyarlı bütçeleme bağlamında katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri yer almaktadır. İskoçya’nın resmi belgelerinde yönetim kanallarının açık olduğu, İskoç Kadın Bütçe Grubu (Scottish Women’s Budget Group, SWBG) ve diğer ilgili STKlar ile işbirlikleri de belirtilmektedir.

Avustralya³²

Avustralya, cinsiyet eşitliğine duyarlı bütçelemeyi 1984 yılında merkezi yönetim düzeyinde uygulamaya başlayan ilk ülkedir. Tüm kamu programlarında cinsiyet eşitliği üzerindeki etki düzeyi ve kapsamının, beklenen iyileşmelerin, veri gereklerinin belirtilmesi istenmektedir.

³¹ <https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/> ; <https://www.gov.scot/publications/scottish-exchequer-fiscal-transparency-discovery-report/> ; <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/impact-assessment/2023/12/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/documents/annex-b-detailed-analysis-portfolio/annex-b-detailed-analysis-portfolio/govscot%3Adocument/annex-b-detailed-analysis-portfolio.pdf>; <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/impact-assessment/2023/12/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/documents/annex-equality-fairer-scotland-budgeting-process-2024-25-budget/govscot%3Adocument/annex-equality-fairer-scotland-budgeting-process-2024-25-budget.pdf> ; <https://www.gov.scot/publications/equality-fairer-scotland-budget-statement-2024-2025/>

³² <https://www.pmc.gov.au/resources/including-gender-aps-guide-gender-analysis-and-gender-impact-assessment>; https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/quick-reference-guide-to-gender-analysis_0.pdf;

2023-2024 dönemi için hazırlanan 87 sayfalık Kadın Bütçesi³³ beyanı Başbakan A. Albanese, Maliye, Kadın ve Kamu Hizmeti Bakanı K. Gallagher ile Hazine Başkanı J. Chalmers tarafından imzalanmıştır. Bu belgede çocuk, engelli ve yaşlı bakımı, şiddetle mücadele, cinsel kimlik, sağlık, spor, istihdam, yönetim, barınma, sosyal güvenlik, yoksulluk ve mesleki eğitim konularındaki eylemlerin gerekçeleri ve öngörülen harcama bilgileri, her yaştaki kadınlar ve nüfusun yüzde 4’ünü oluşturan Aborjin toplulukları için ayrıntılı verilmektedir. Bu alanlardaki eşitsizlik durumu saptamaları karşılaştırmalı kadın ve erkek verilerine dayanmaktadır.

Bangladeş³⁴

Bangladeş’te hükümet 2009’dan bu yana her yıl parlamentodaki bütçe görüşmeleri sırasında Toplumsal Cinsiyet Bütçesi Raporu sunmaktadır. Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan 216 sayfalık 2023-2024 dönemi raporunun dayanaklarının Anayasa, Perspektif Plan (2021-2041), 8. Beş Yıllık Plan (2020-2025) ile 2011 yılında hazırlanan Kadınların Gelişmesi için Ulusal Politika belgesi ile 5 no.lu Sürdürülebilir Kalkınma Amacı olduğu belirtilmektedir. Raporun bu denli kapsamlı olmasının nedeni her kamu kurumunun faaliyetlerinin çok ayrıntılı dökümünün harcama ile bağının kurulmasıdır.

Bangladeş’in bu raporunda bakanlıklar dâhil 44 üst düzey kamu kurumu faaliyet alanları ile ilişkileri temelinde üç tematik alanda sınıflandırılmıştır. Bu tematik alanlar şunlardır: 1. Kadınların güçlenmesi ve toplumda itibar kazanması; 2. İşgücü piyasasında kadınların verimliliğinin, katılımının ve gelir getirici faaliyetlerinin artırılması ve 3. Kadınların kamu hizmetlerine erişiminin artırılması. Kadınların yaşam kalitesinin iyileştirilmesinin 16 bileşeni (gelir, güvenlik, hareketlilik, adalet erişim, eğitim, sağlık, girişimcilik, IT becerisi, katılım, sosyal güvenlik vb. gibi) belirlenmiş ve kurum faaliyetlerinin bu bileşenlerle bağı performansa ilişkin alt sorularla kurulmuştur. Her kurumun toplam harcamaları içinde Bangladeş Takası (Tk) cinsinden ilgili faaliyetlere yaptığı harcamaların payı, o kurumun toplumsal cinsiyete duyarlılığını göstermektedir. Bu pay yüzde 33’ün altında olduğunda kurumun kadınların gelişmesine doğrudan katkısı asgari düzeyde sayılmaktadır.

Bu yapı ile hem cinsiyet eşitliğine yönelik harcamaların, hem de yukarıda belirttiğimiz üç tematik alan kapsamındakilerin toplam harcama içindeki payları ortaya konmaktadır. Örneğin cinsiyet eşitliği için harcamanın bütçedeki payı, önceleri yüzde 24 dolayındayken son yıllarda yüzde 30’un üzerine çıkmıştır. Yine örneğin 1 no.lu “Kadınların güçlenmesi ve toplumda itibar kazanması” tematik alanındaki sorumlu kurumların bütçelerinin toplamı içinde kadınların gelişmesine ayrılan payın 2021-2022 döneminde yüzde 45 dolayında olduğu görülebilmektedir.

³³ <https://budget.gov.au/content/womens-statement/index.htm>

³⁴ Gender Budget Report 2023-2024 , Finance Division, Ministry of Finance, Government of the People’s Republic of Bangladesh, www.mof.gov.bd
[https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20\(English%20for%20Website\).pdf](https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20(English%20for%20Website).pdf)

Güney Kore³⁵

2010 yılından bu yana Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’nın bütçe teklifi ekinde cinsiyet eşitliği beyan belgesi ile Ulusal Meclis’e sunulmakta, Meclis’te cinsiyet eşitliği beyan belgesinin içeriği, hedeflenen projelerin seçim kriterleri, cinsiyete duyarlı bütçenin işleyişi tartışılarak hükümete öneriler iletilmektedir. Hükümetin toplumsal cinsiyet eşitliği programı çerçevesinde her kurumdaki mali birim ile toplumsal cinsiyet eşitliği biriminin hazırladığı bütçe önerisinde eşitliğe hem doğrudan katkısı olan projelerin etki değerlendirmesi hem de dolaylı katkısı görülenlerin belirlenmesi istenmektedir. Ayrıca öncelikli alan olan kadına yönelik şiddet odağında proje önerisi hazırlanması ve tüm süreçte hükümetin sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini göz önüne alması beklenmektedir. Örneğin 2020 yılındaki cinsiyet eşitliği beyanının içeriği şöyledir:

1. Cinsiyet eşitliği amaçları - genel,
2. Projelerin listesi ve süreç durumu,
3. Projeler hakkında ayrıntılı bilgi:
 - Proje başlığı ve ilgili muhasebe kategorisi,
 - Yıl itibarıyla proje bütçesi,
 - Proje türü (cinsiyete duyarlı, cinsiyet eşitliği odaklı, ulusal cinsiyet eşitliği indeksinin bileşenlerine katkı potansiyeli),
 - Politika hedefleri,
 - Projenin ayrıntıları: Dönem, destek türü, icracı kuruluş,
 - Projenin cinsiyet eşitliği amaçları,
 - Cinsiyet eşitliği için beklenen katkılar,
 - Üç yıllık Cinsiyet eşitliği yarar analizi (projenin hedefleri, yararlanıcıları, bütçesi, analizi),
 - Projenin performans değerlendirme yöntemi (yıl bazında),
 - Projenin göstergeleri ve hesap yöntemi ile projenin önceki dönemdeki performansı ile karşılaştırma araçları.

Kore’de sivil toplumun, kamu kurumlarının toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik faaliyetlerini değerlendirme ve aksayan noktalar ile geliştirme önerilerini iletme kanalları mevcuttur. Ama sanırım asıl vurgulamamız gereken nokta Kore Ulusal Beşeri ve Sosyal Bilimler Konseyi altında bir kamu kuruluşu olan Kore Kadınların Kalkınması Enstitüsü’nün (KWDI) cinsiyet eşitliği ve cinsiyete duyarlı bütçeleme konularındaki uzmanlığı ile hükümete yol göstermesidir. KWDI’nın Korece adı 2007’de Kore Kadın Politikası Enstitüsü olarak değiştirilmiştir. KWDI hükümetin uygulamalarını eleştirel değerlendirme kapasitesine sahiptir. Cinsiyet eşitliğini ilerletme yolundaki aksaklıkları, örneğin bakım ve iş-yaşam dengesi hizmetleri ile işgücü piyasasındaki ayrımcılığın giderilmesi projelerine yeterli ödenek ayrılmadığını ortaya koymaktadır. (KWDI, 2021a).

Kore’nin PEFA tarafından **TCDKMY-6 Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ile ilgili Bütçe Harcamasını İzleme göstergesi** odaklı bir pilot izleme çalışmasında, 2020 yılında cinsiyete

³⁵ Kore kaynaklı sınırlı İngilizce kaynaklardan derlenmiştir: (KWDI, 2020, 2021a, b) . Ayrıca bkznz.
<https://eng.kwdi.re.kr/about/history.do>

duyarlı 284 projeye yaklaşık 26 milyar \$ ayrıldığı ve projelerde sağlık, girişimcilik ve istihdam alanlarının öne çıktığı görülmüştür.³⁶

Bu incelemeye göre özellikle Güney Kore ile Bangladeş örnekleri cinsiyet eşitliğinin merkezi düzeydeki kamu politikasında içkin olmasıyla (anaakımlaşma) kamu harcamasının bağıni somut ve ayrıntılı ortaya koymaları açısından ufuk açıcudur. Bu örneklerden derlediğimiz izleme soruları kümesi Tablo 6’da sunulmaktadır. Kamu harcaması özelinde derlediğimiz parasal değer gerektiren göstergeler ise III. bölümdedir.

³⁶ <https://www.pefa.org/resources/grpfm-case-study-republic-korea-grpfm-6-tracking-budget-expenditure-gender-equality>

Tablo 6. Merkezi Yönetim Düzeyinde Kamu Harcamalarını Cinsiyet Eşitliği Açısından İzleme Soruları, Göstergeler ve Türkiye İçin Altyapı Çerçevesi

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
KATILIM ŞEFFAFLIK BİLGİYE ERİŞİM	UN (2012) İSKOÇYA AVUSTRALYA	Bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinde paydaş katılımına ilişkin kurumsal düzenlemeler var mı?	VAR/YOK	Varsa: Düzenlemenin biçimi
POLİTİKA: CİNSİYET EŞİTLİĞİ	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 1.1a	Ana amacın cinsiyet eşitliğini sağlamak olduğu programlar var mı?	VAR/YOK	Varsa: Program listesi ve içerikleri
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 1.1b	Cinsiyet eşitliğine hizmet edecek programlar var mı? (Örn. kamu hizmetleri, altyapı, sosyal koruma)	VAR/YOK	Varsa: Program listesi ve içerikleri
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Cinsiyet eşitliği için öncelikleri ve amaçları kapsayan ulusal strateji, politika vb. gibi belge var mı?	VAR/YOK	Varsa: Cinsiyete duyarlı mali politika (Cinsiyete duyarlı bütçeleme, harcama/vergi politikası)
				Varsa: SBB, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası, Gelir İdaresi Başkanlığı (vergi dairesi), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Kamu kurumları
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Cinsiyet eşitsizliğini gidermek için hangi politikalar yürürlükte?		Yasal düzenlemeler, finansal içerme, işgücü piyasası reformları
	AVUSTRALYA	İlgili politika alanında cinsiyet eşitsizliği var mı?	VAR/YOK	Örnek: Hizmetlere adil erişim, karar süreçlerine katılım, kaynak dağılımı, kaynaklara erişim.

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
CİNSİYET EŞİTLİĞİ İÇİN BÜTÇE	PEFA (2020) soru 1.2	Cinsiyet eşitliğini içeren programlar varsa yeterli kaynak tahsis ediliyor mu?	EVET/HAYIR	Evet ise: Yeterlilik için gösterge ve veri - hedef kitle - yararlanıcı sayısı - yararlanıcı sayısının hedef kitle içindeki payı
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.1	Maliye Bakanlığı’nın cinsiyet eşitliğine duyarlı kaynak tahsisatı konusunda bütçe hazırlık yönergesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Hazırlık Rehberi incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.3	Cinsiyet kırılımındaki veriler temel politika ve kaynak tahsisi kararlarında kullanılmış mıdır?	EVET/HAYIR	Bütçe Hazırlık Rehberi ve Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.4	Bütçede hükümetin odağında cinsiyet eşitliği bulunan beyanı ya da yasal düzenlemesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.5	Bütçe tahsisatlarının cinsiyet eşitliği işaretlemesi var mı?	EVET/HAYIR	Bütçe Sunuşu/Kanunu incelemesi
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.7	Bütçenin cinsiyete duyarlı politikaların performansı üzerindeki etkisini değerlendirecek bağımsız denetim mekanizması var mı?	EVET/HAYIR	
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 3.1	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları yayınlanmakta mı?	EVET/HAYIR	Kurum performans programları ve faaliyet raporları
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 3.2 ve 3.3	Soru 3.1’e yanıt EVET ise: Bu bilgilere Maliye Bakanlığı’nın ya da ilgili kurumların web sayfasından zamanında erişim var mı?	EVET/HAYIR	Maliye Bakanlığı, SBB ve ilgili diğer bakanlıkların web siteleri
	İSKOÇYA	Bütçe kaynaklarının dağılımında belirli grupların aleyhine değişme var mı?	EVET/HAYIR	Bütçede kırılğan gruplara (kadınlara) ayrılan kaynakların zaman içindeki seyri

Uluslararası Standartlar				CEİD Raporu İçin Bilgi Gereği
Boyut	Kaynak	Soru	Gösterge	
CİNSİYET EŞİTLİĞİ ETKİ ANALİZİ	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.2	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin öncül analizi var mı?	EVET/HAYIR	Kurumların performans programları
	PEFA (2020) (SKA 5.c.1) soru 2.6	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin ardıl analizi var mı?	EVET/HAYIR	Kurumların faaliyet raporları
	Alonso-Albarran vd. (2021)	Kamu harcamalarının cinsiyet eşitsizliğini gidermeye katkısı var mı? (Örn. altyapı yatırımları, eğitim, sağlık harcamaları)	EVET/HAYIR	Çıktılar Başlangıç - sonuç karşılaştırması
	AVUSTRALYA KORE	İlgili politika yerleşik cinsiyet rollerini pekiştiriyor mu? Değiştiriyor mu? Hangi etkiler bekleniyor?		Çıktılar Başlangıç - sonuç karşılaştırması
		Politikanın cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisi konusunda paydaşların değerlendirmesi var mı?	EVET/HAYIR	
NOTLAR: 1. Uluslararası Standartlar için bkzn. 'Ölçütler ve İyi Örnekler' kısmında belirtilen kaynaklar 2. Veri Kaynağı: Merkezi yönetim kurumları, bakanlıklar 3. Alonso-Albarran vd., (2021, s. 39-42)'daki ayrıntılı soru listesinin CEİD eğitim programları kapsamında ele alınması önerilir. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816 4. Bu izleme soruları belediye düzeyinde ayrıntılandırılabilir. Kadınların yapabilirliklerine odaklanan DTCDB yaklaşımı geliştirilebilir.				

II. Türkiye Bağlamının Mevcut Durum Analizi: Normatif Politik Yapı

A. Yerel Mevzuatın Haritalaması: Mevzuatın İlgili İnsan Hakları Belgeleriyle Uyumunun Tespiti (Yapısal İzleme)

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçeler, yasama organında (TBMM) görüşülen, onaylanan ve kamu gelir ve harcamaları için hükümete yetki veren kanunlardır. (T.C. Anayasası 87. md.) Uluslararası antlaşmaları uygun bulma yetkisi de TBMM’dedir ve onaylanan anlaşmalar kanun hükmündedir (T.C. Anayasası 90. md.). Toplumdaki herkesin insan haklarının korunması ve eşitliğin gözetilmesi anayasal bir gereklilik olduğundan, eşit hakların cinsiyet ayrımı gözetmeksizin yaşama geçmesini sağlamak devletin yükümlülüğüdür (T.C. Anayasası 10. md.) Türkiye, CEDAW ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelere taraf olarak bu yükümlülüklerini uluslararası düzeyde de teyit etmektedir.

Anayasa’nın 11. maddesinde, Anayasa hükümlerinin devletin tüm organlarını ve diğer tüm bireyleri bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu ve kanunların anayasaya aykırı olamayacağı yer alır. Bu, yasaların anayasanın sağladığı eşitlik prensibiyle uyumlu olması gerektiği anlamına gelir ve yasal düzenlemelerin şekli ve koşulları kanunlarca tanımlanır. Konumuzla ilgili birkaç örneğe kısaca değinelim: 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu kadınların sosyal ve aile içi eşitliğini destekleyici önlemleri kapsar. 4857 sayılı İş Kanunu, işveren ve işçi arasındaki ilişkilerde cinsiyet başta olmak üzere herhangi bir sebeple ayrımcılık yapılmasını yasaklar ve kadın çalışanları korumaya yönelik önlemler içerir. 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve 5840 Sayılı Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Kanunu gibi çeşitli yasalar da cinsiyet eşitliğini destekler. Görüldüğü gibi, Türkiye’de cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik bütçe politikalarının yasal temeli bulunmaktadır. Politika amaçlarının nasıl gerçekleştirileceği ise bütçe sistemine dayanır.

Bütçe sistemi ve süreci 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu³⁷ ile belirlenmiştir. Bu kanunla kamu kurumlarının, bütçelerini stratejik planlama ve performans esaslı program yaklaşımı uyarınca hazırlamaları öngörülür. Bu sürecin bileşenleri stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporlarıdır. Kamu kurumlarının plan, program ve bütçeleri üst politika belgeleri olan Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program (OVP) ve Cumhurbaşkanlığı’nın program ve stratejik planları ile uyumlu olmalıdır (5018 sayılı Kanun, 9. md.). Kurumların ve yerel yönetimlerin uymakla yükümlü oldukları bu üst politika belgelerinde cinsiyet eşitliği ile ilgili tedbirler şöyle özetlenebilir:

³⁷ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Türkiye’nin iktisadi ve toplumsal gelişmesinin önümüzdeki beş yıllık yol haritası olan On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) beş ana eksenden oluşur:³⁸ İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi; Yeşil ve Dijital Dönüşümle Rekabetçi Üretim; Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum; Afetlere Dirençli Yaşam Alanları, Sürdürülebilir Çevre ve Adaleti Esas Alan Demokratik İyi Yönetişim. İstikrarlı Büyüme, Güçlü ekonomi ekseninde bir, Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum başlıkları altında toplam 27 tedbir doğrudan kadınla ilişkilendirilmiştir. Bu önlemler, kamu harcamalarının farklı alanlarıyla bağlantılıdır.³⁹ Plan’ın 726. maddesinde cinsiyet eşitliği amacı yer almaktadır:

"Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlenmesi önceliğinin tüm plan, program, politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde yer alması sağlanacaktır."

726.2 no.lu madde ise bu amacın bütçe ile bağını kurmaktadır:

"Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir."

Planda kamu maliyesine ilişkin uzun vadeli makro iktisadi hedefler toplamı olarak yer almaktadır.

Burada On İkinci Kalkınma Planı’nın hazırlık sürecine kısaca değinelim. Katılımcılık vurgusuyla Plan’a arka plan desteği oluşturmak üzere Haziran 2022’de yayımlanan bir genelge ile çeşitli konularda 54 Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) ve 26 Çalışma Grubu kurulmuştur.⁴⁰ Komisyonlarda kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademik çevrelerin; Çalışma Gruplarında ise uzmanların yer alması öngörülmüştür. Katılımcıları SBB belirlemiştir. Örneğin Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu’nda yaklaşık 90 kişi bulunmaktadır. 2022-2023 döneminde oldukça geniş katılımlı bir dizi toplantı yapan bu Komisyon’da mevcut kadın erkek eşitsizliklerinin alanları ile TCDB dâhil, alınması gereken tedbirler dile getirilmiş ve görüşlerin yer aldığı kapsamlı bir rapor hazırlanmıştır.⁴¹ Konumuzla ilgili STK’ların hem politika hem de kaynak tahsisi açısından bu belgeleri incelemesinin önemli ve gerekli olduğu kanısındayız.

On İkinci Kalkınma Planı’nda cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiğimiz politikalar Tablo 7’de yer almaktadır.

³⁸ SBB (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2318>)

³⁹ CEİD eğitim faaliyetlerinde 12. Kalkınma planında kadınların güçlenmesi, kadın erkek eşitliğine ilişkin maddelerin taranması ve kurumların performans programları (öncül) ve faaliyet raporları (ardıl) temelinde harcamaların izinin sürülmesi düşünülebilir.

⁴⁰ <https://onikinciplan.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Genelgesi.pdf>. Çalışma gruplarına burada değinmeyeceğiz.

⁴¹ <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ihisas-komisyonu-raporlari/>

Tablo 7. On İkinci Kalkınma Planı’nda Cinsiyet Eşitliğine İlişkin Tedbirler

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
3.1. İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi	3.1.7. Sosyal Güvenlik Sistemi ve Finansmanı	563.5. Başta tarım satış kooperatifleri, kadın kooperatifleri ile sosyal nitelikli kooperatifler olmak üzere öncelikli sektörlerde faaliyette bulunan kooperatiflere destek sağlanacaktır.
3.3. Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum		650. İstihdam ve çalışma hayatında ikiz dönüşüm çerçevesinde işgücü piyasasının istihdam oluşturma kapasitesini azami düzeyde tutabilecek önlemlerin alınması temin edilecektir. Aktif işgücü politikaları içerik açısından zenginleştirilerek daha etkin şekilde kullanılacaktır. Plan döneminde kadın, genç ve engellilerin işgücü piyasasına katılımları desteklenecek, iş sağlığı ve güvenliği alanında çalışanları korumaya ve bilinçlendirmeye yönelik tedbirler alınacaktır.
		652. Sürdürülebilir kalkınmanın bir gereği olarak ekonomik büyümenin oluşturduğu refahın toplumun tüm kesimleriyle adil şekilde paylaşılması ile yoksulluğun azaltılması Planın öncelikli hedeflerinden biridir. Beşeri sermaye potansiyelinin geliştirilerek tam ve verimli kullanılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi, özel politika gerektiren çocuklar, gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar gibi toplumun tüm kesimlerinin gözetilmesi, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin etkinleştirilerek yaygınlaştırılması ile genel yaşam standardının artırılması Planın temel politika önceliklerindendir.
		654. Türkiye’nin sürdürülebilir kalkınmasını hızlandırmak üzere kadınların ve kız çocuklarının dijital ve yeşil dönüşümün gerekliliklerine uygun bilgi ve beceriye kavuşması, çağın gerekliliklerine uygun şekilde eğitimin her seviyesine dahil olmaları ve devamlılıklarının sağlanması ile sosyal hizmetlerin geliştirilmesi yoluyla iyi olma hallerinin desteklenmesi temel öncelikler arasındadır. Kadınların istihdama tam ve etkin katılması, kamu ve özel sektör ile siyasette karar alma mekanizmalarına daha fazla dahil olması, iş ve yaşam dengesinin tesis edilmesi yönünde somut adımların atılması önemli arz etmektedir.
	3.3.2. İstihdam ve Çalışma Hayatı	697.5. Kadın istihdamını artırmaya yönelik kurumsal bakım olanaklarının ekonomik ve fiziki erişilebilirliği artırılacaktır.

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
		697.7. Mikro kredi projeleri, kadın istihdamına etkisi güçlendirilerek yaygınlaştırılacaktır.
	3.3.3. Sağlık	706.5. Çocuk, kadın ve üreme sağlığı hizmetleri güçlendirilecek, evlilik öncesi ve yenidoğan tarama programları yaygınlaştırılacak, anne ve bebek ölümlerinin azaltılması sağlanacaktır.
	3.3.4. Aile	721.1. İş ve aile yaşamının uyumlaştırılması, kadın istihdamının artırılması ve dinamik nüfus yapısının korunması için kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör işbirliği içinde çalışma saatleri, alternatif çalışma yöntemlerini de kapsayacak ikincil mevzuat çalışmaları yapılacaktır.
		721.2. Çocuk, yaşlı ve engelli bakım hizmetlerinin niteliği ve niceliği iyileştirilerek yaygınlaştırılacaktır.
	3.3.5. Kadın	726. Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması ve kadınların güçlenmesi önceliğinin tüm plan, program, politika geliştirme ve uygulama süreçlerinde yer alması sağlanacaktır.
		726.1. Kurumlarca toplanan verilerin cinsiyet, yaş, göçmenlik statüsü, engellilik, coğrafi konum gibi nitelikler bazında üretilmesi sağlanacak ve buna dayalı analizler gerçekleştirilecektir.
		726.2. Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir.
		726.3. Spor alanında kadınların temsiline artırılmasına yönelik politikalara dayanak teşkil edecek göstergelerin üretilmesi sağlanacaktır.
		727. Kadınların eğitim, istihdam ve karar alma mekanizmalarına katılımı ile temsillerinin artırılması için kota ve ilave destekler gibi “geçici özel önlemler” tanımlanarak uygulanacaktır.
		727.1. Kamu, özel sektör, siyaset dâhil tüm karar alma mekanizmalarında ve yönetimin her kademesinde nüfusun yarısını oluşturan kadınların temsili ve katılımının artırılması hedefiyle, aşamalı bir geçiş için çalışmalar yapılacaktır.
		728. Kadınların ekonomik, sosyal ve kültürel hayata eşit katılımının yanı sıra eşit işe eşit ücret ilkesinin

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
		benimsendiği koşullarda istihdamının artırılması sağlanacaktır.
		728.1. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, özel sektör ve STK’larla işbirliğiyle kadın istihdamını artırmak üzere kaliteli, ekonomik ve erişilebilir bakım hizmetlerine ilişkin alternatif modeller geliştirilmesi ve pilot uygulamaları takiben yaygınlaştırılması sağlanacaktır.
		728.2. Kadınların işgücüne katılımlarını artıracak girişimcilik, finansal ve dijital okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlardaki programlar kapsamı genişletilerek yaygınlaştırılacaktır.
		728.3. İkiz dönüşümle değişen işgücü piyasasına kadınların tam, eşit, güvenceli ve etkin katılımlarının sağlanması, bu kapsamda ortaya çıkacak yeni beceri ve yeteneklerin kadınlara kazandırılmasına yönelik programlar geliştirilecektir.
		728.4. Kadın temsiline düşük olduğu matematik, fen, teknoloji ve mühendislik alanlarında kadınların eğitim ve istihdamının artırılması için kamu ve özel sektörün eşitlik ve kapsayıcılık temelinde dönüşümüne yönelik çalışmalar yapılacaktır.
		728.5. Kahramanmaraş ve Hatay merkezli depremlerden etkilenen kadın üretici ve girişimcilerin hayata yeniden katılmalarını ve tutunmalarını sağlamak için üretimin, yenilikçi teknolojilerin, işbirliğinin, psikolojik güçlenmenin de içinde olduğu program ve projeler hayata geçirilecektir.
		728.6. Kırsalda kadın girişimciliğinin ve teknoloji okuryazarlığının artırılması, kadınlara yönelik sosyal alanların oluşturulması, bakım hizmetlerinin kaliteli, ekonomik ve erişilebilir olarak sunulması, tarım işçisi olarak çalışan kadınların ücretli ve kayıtlı hale getirilmesi için çalışmalar yürütülecektir.
		729. Kadınlara yönelik şiddet ile erken yaşta ve zorla evliliklerle sıfır tolerans ilkesiyle mücadele edilecek, şiddetin önlenmesi ve şiddet mağdurlarının güçlenmesi sağlanacaktır.
		729.1. Kadınlara ve kız çocuklarına yönelik şiddet ve erken yaşta evliliklerle mücadeleye ilişkin yasal

Alt program	Alt Başlık	İlgili Politika/Tedbir
3.3. Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum		düzenlemelerin şiddete sıfır tolerans anlayışıyla daha etkin bir şekilde uygulanması sağlanacaktır.
		729.2. Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında koruyucu ve önleyici hizmetlerin etkin sunumuna yönelik kurumsal kapasite geliştirilecek, hizmet standartları uygulanacak ve sistematik, güvenilir ve karşılaştırılabilir verilerin toplanması sağlanacaktır.
		729.3. Kadınlara ve kız çocuklarına karşı her türlü şiddet ile topyekûn mücadele kapsamında toplumsal farkındalık ve duyarlılığın artırılmasına yönelik çalışmalar sürdürülecektir.
		729.4. Yeni teknolojiler ile tüm iletişim kanalları dâhil medyanın kadınlara yönelik olumlu tutum ve davranış oluşturma çabaları desteklenecek, toplumdaki algısını olumsuz gösteren her türlü içerikle etkin bir şekilde mücadeleye devam edilecektir.
	3.3.7. Gençlik	750.9. Eğitimde ve istihdamda olmayan genç kadınların yaşam becerilerinin geliştirilmesi ve istihdama katılımlarının sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir.
	3.3.8. Engelli Hizmetleri	764. Ulusal Engelliler Veri Tabanında ulusal bakım ihtiyaçları ve uluslararası standartlarla uyumlu, güncel, kapsamlı ve kaliteli engellilik göstergelerinin üretilmesi için çalışmalar yapılacaktır.
	3.3.13. Nüfus ve Yaşlanma	810.1. Yaşlı kadınlar başta olmak üzere yoksul yaşlıların yaşam koşullarının iyileştirilmesine yönelik mekanizmalar geliştirilecektir.

On İkinci Kalkınma Planı hedeflerinin daha kısa erimli yol haritası olan Orta Vadeli Program (OVP, 2024-2026) aynı zamanda çok yıllık bütçe planlamasını içerir.⁴² Politikaların gerektirdiği kaynaklar makro iktisadi kısıtlar ve politika hedefleri çerçevesinde öngörülen başlangıç ödenekleridir. Bu nedenle bütçe ile bağıyı kurmak açısından üst politika belgesidir. OVP’de yer alan politika önceliklerinden toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiklerimiz Tablo 8’de yer almaktadır

⁴² SBB (2023). Orta Vadeli Program (2024-2026). Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2578>)

Tablo 8. Orta Vadeli Program’da Cinsiyet Eşitliği ile İlgili Politika ve Tedbirler

13. Dijital ve yeşil dönüşümle değişen işgücü piyasasına kadınların tam, eşit, güvenceli ve etkin katılımlarının sağlanması ve bu kapsamda ihtiyaç duyulacak yeni beceri ve yeteneklerin kadınlara ve kız çocuklarına kazandırılması için özel programlar geliştirilecek ve kadınların işgücüne katılımlarını artıracak girişimcilik, finansal okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlarda programlar, kapsamı genişletilerek yaygınlaştırılacaktır.
22. Sosyal güvenlik sisteminde fiili ve yasal kapsamın artırılması doğrultusunda kadın, gençler, engelliler başta olmak üzere çalışma hayatına kalıcı katılımı sağlamayı teminen esnek çalışma biçimleri yaygınlaştırılacak, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma şekillerine daha uyumlu hale getirilecektir.
37. İstihdam teşviklerinden etkin olmayanlar sonlandırılacak, kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklerin ağırlığı artırılarak teşvik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.

2024-2026 dönemi için merkezi yönetim bütçe sürecini başlatan OVP “makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini, bütçe dengesi ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren temel politika dokümanıdır.” (OVP, 2024-2026: 1). OVP, kamu kurumlarının politika ve harcamalarını diğer üst politika belgeleri doğrultusundaki önceliklere göre yönlendirir. Dolayısıyla cinsiyet eşitliği politikalarına kaynak tahsisinin de belgesidir. Tablo 9’da OVP’deki ilgili tedbirler, yapılacak işlem, işlemin içeriği ve öngörülen takvim özetlenmiştir.

Tablo 9. Orta Vadeli Program’da Öncelikli Reform Alanlarına Yönelik Düzenlemeler

	Yapılacak İşlem (Kanun*/Karar/ İdari Düzenleme)	İşlemin İçeriği /Açıklaması	Öngörülen Takvim
Beşeri Sermaye ve İstihdam			
Ne Eğitimde Ne İstihdamda Olan Gençlerin ve Kadınların Eğitime ve İstihdama Katılımı	İdari Düzenleme	Kadınların işgücüne katılımlarını artırmak üzere girişimcilik, finansal okuryazarlık, kooperatifçilik gibi alanlarda programlar yaygınlaştırılacak erişilebilir gündüz bakım merkezlerinin sayısı artırılacaktır.	2024 1. Çeyrek (Sürekli)
Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi	Karar/İdari düzenleme (Sürekli)	Girişim şirketlerinin nitelikli personel istihdam etmeleri kolaylaştırılacak, başta	2024 3. Çeyrek

	Yapılacak İşlem (Kanun*/Karar/ İdari Düzenleme)	İşlemin İçeriği /Açıklaması	Öngörülen Takvim
		kadınlar olmak üzere girişimcilik programları yaygınlaştırılacaktır.	
Kamu Maliyesi			
Sosyal Güvenlik Sisteminin Mali Sürdürülebilirliğinin Güçlendirilmesi	Kanun	Sosyal güvenlik sisteminde fiili ve yasal kapsamın artırılması doğrultusunda kadın, gençler, engelliler başta olmak üzere çalışma hayatına kalıcı katılımı sağlamayı teminen esnek çalışma biçimleri yaygınlaştırılacak, sosyal güvenlik mevzuatı ve uygulamaları değişen işgücü piyasası koşullarına ve yeni nesil esnek çalışma şekillerine daha uyumlu hale getirilecektir.	2024 4. Çeyrek
	Kanun	İstihdam teşviklerinden etkin olmayanlar sonlandırılacak, kadın, genç ve engellilere yönelik teşviklerin ağırlığı artırılarak teşvik sisteminin sade ve etkin bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.	2025 2. Çeyrek

OVP’nin Kamu Maliyesi Bölümündeki harcamalara ilişkin birkaç noktaya dikkat çekelim:

1. OVP’de “2022 yılında genel devlet toplam gelirleri GSYH’ya oran olarak bir önceki yıla göre 3 puan azalırken, genel devlet toplam harcamalarının 4,9 puan azaldığı” ifade edilmiştir. Kamu harcamaları, gelirlere oranla daha fazla bir düşüş göstermiştir. Bu da dünya genelinde kriz dönemlerinde uygulanan bütçe kesintilerinin cinsiyet eşitliği üzerinde olumsuz etkilere sahip olduğu (Addabbo vd., 2018) saptamasını doğrulamaktadır. Konumuz açısından harcama kesintilerinin hangi alanlarda olduğunu izlemek gerekir ki bu aşamada zaman ve kapsam kısıtlılığı nedeniyle olanaksızdır.

2. OVP’de “2022 yılında 2021 yılına göre, genel devlet cari giderlerinde 2,2 puan, transfer harcamalarında 2,9 puan azalış gerçekleşmiş; yatırım harcamalarında ise 0,3 puan artış yaşandığı” belirtilmiştir. Transfer harcamalarındaki azalışın cinsiyet eşitliğine etkisi, hangi

sosyal koruma programlarının etkilendiğine bağlı olarak değişir. Özellikle kadınların iş gücüne katılımını, girişimciliğini ve sosyal korunmasını destekleyen programlardan yapılan kesintiler, cinsiyet eşitsizliklerini derinleştirebilir. Nitekim nakit transferleri gibi karşılıksız sosyal koruma programlarının, kadınların güçlenmesini, gelir ve tasarruflarını, kız çocuklarının okula kayıt ve devamını ve cinsel sağlıklarını olumlu yönde etkilediğini göstermektedir (Camilletti, 2020: 7).

3. OVP’de 2023 yılı Şubat ayında meydana gelen Kahramanmaraş ve Hatay depremlerinin yol açtığı hasarın onarımına yönelik harcamalar bütçeye ciddi bir yük getirdiği vurgulanmaktadır. Özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde meydana gelen doğal afetlerde kadınlar ve çocuklar erkeklere göre daha fazla ölüm riski ile karşı karşıyadır. Kadınlar psikolojik ve fiziksel sağlık sorunlarının yanı sıra her türlü şiddetten etkilenmektedir (Paksoy-Erbaydar vd., 2025; Fatema vd., 2019). Oysa eşitlik ilkesi gereği hükümetlerin, afetin yaralarını sarmak üzere yapılan kamu harcamalarında kadın ve çocukların dezavantajlarını göz önünde bulundurması gerekir. Afetin harcama yükünü ve ek harcamalarının bileşimini izlememiz bu aşamada zaman ve kapsam kısıtlılığı nedeniyle olanaksızdır.

Tablo 10’da mevcut mevzuatın normlar ile uyumu özetlenmektedir. Bu bağlamdaki açıklamalara aşağıda yer verilmektedir:

Tablo 10. Türkiye’deki İlgili Mevzuatın Normlar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

NORM MEVZUAT	Toplumsal cinsiyet eşitliği	Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama	İnsan Onuruna Saygı	Katılımcılık	Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi- Kaynakların Azamisinin Kullanılması	Etkililik/ Etkinlik	Hesap Verebilirlik	Kullanıcı Analizi
T.C. Anayasası	Madde 10.	Madde 10, Madde 70.	Anayasa Başlangıç 6. Paragraf, Madde 2.	Madde 1, Madde 67.	Madde 65, Madde 161.	Madde 166.	Madde 87, Madde 160, Madde 161.	
5018 Sayılı Kanun				Madde 9.	Madde 4, Madde 26, Madde 17.	Madde 1, 3.1,5.g, 8, 10, 11, 63, 64.b.	Madde 17.	Madde 5. g bendi.
2024-2026 Bütçe Hazırlama Rehberi	Kadının Güçlenmesi Programı (s. 151)				İdarenin Performans Programlarını Hazırlama Süreci (7. Bölüm)	Performans Göstergeleri (s. 114)	Performans Bilgileri (s.99, 110)	Performans Göstergeleri (s. 114)

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği

T.C. Anayasası: Kamu harcamaları meşruiyetini normlar hiyerarşisine göre önce anayasadan daha sonra ilgili yasa ve mevzuattan alır. Bu minvalde en öncelikli olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 10. maddesi kadın ve erkeğin eşitliğini beyan ederek Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Bütçelemeyi destekler. 10. maddeye göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir. Maddeye 2004 yılında “Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür.” ve 2010 yılında “Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.” ifadeleri eklenmiştir. Bu ifadeler devletin kamu politikalarını uygularken yaptığı harcamaların eşitliğe duyarlı bir perspektiften gerçekleştirilebilmesini destekler niteliktedir. 10. madde aynı zamanda “ayrımcılık yapmama” şeklinde ifade edilen temel uluslararası insan hakkı normu ile de yakından ilişkilidir. Nitekim insan onuru temeline dayanan eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı çoğu zaman aynı şeyi ifade etmek için kullanılmaktadır.⁴³ Ayrımcılık yapmama ilkesi ve kamu harcamaları ile ilişkili bir diğer madde ise Anayasanın 70. maddesidir. Kamu hizmetine girme hakkını tanımlayan madde şu şekilde ifade edilmiştir: “Her Türk⁴⁴, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Cinsiyet ve inanç gibi sebeplerle vatandaşların kamu hizmetine girmekten mahrum bırakılamayacağını ifade eden maddenin kamu harcamaları ile ilişkisi kamu personel maaşlarının ciddi bir bütçe kalemi olmasından kaynaklanmaktadır.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberde toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyen ifadeler Kadının Güçlenmesi programı başlığı altında yer almaktadır (s. 151). Bu program aşağıdaki şekilde tanıtılmıştır:

“KADININ GÜÇLENMESİ: Kadına karşı ayrımcılığın önlenmesi, kadının insan haklarının ve toplumsal statüsünün korunması ve geliştirilmesi, kadının toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve imkânlarından eşit şekilde yararlanmalarının sağlanmasına yönelik ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi, belirlenen politika ve stratejilerin uygulanması,

Kadınlara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek,

Şiddete uğrayan kadınlara ve beraberindeki çocuklara geçici barınma hizmeti sunulması ile şiddete uğrayan kadınların korunması, psikososyal ve ekonomik sorunlarının çözümünde destek olunması, güçlenmesi ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetler,

Şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınların, çocukların, aile bireylerinin ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişilerin korunması ve bu kişilere yönelik şiddetin önlenmesi ile koruyucu ve önleyici tedbirlerin etkin olarak

⁴³Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu: <https://www.tihk.gov.tr/kategori/pages/Ayrimcilikla-Mucadele-ve-Esitlik>

⁴⁴ Burada kastedilen Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığıdır. (Anayasa, madde 66 - “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür.”

uygulanmasına yönelik güçlendirici ve destekleyici danışmanlık, rehberlik, yönlendirme, izleme hizmetleri gibi benzeri konularda yapılan hizmetler, faaliyetler, iş ve işlemler, bu program altında değerlendirilecektir.”

Bunun yanı sıra, diğer bütçe harcamalarının diğer normlarla ilişkisini doğrudan destekleyen öneriler de rehberde yer almaktadır.

Eşitlik ve Ayrımcılık Yapmama

T.C. Anayasası: Anayasa’nın 10. maddesinde *Kanun önünde eşitlik* ve devletin eşit hakların yaşama geçmesini sağlamak yükümlülüğü açıkça belirtilmektedir. Bu yükümlülük aynı zamanda politikaların uygulayıcılarının yükümlülüğüdür. Zaten 70. maddede kamu hizmetine alınmada istihdamında nitelik dışında ayırım yapılmayacağı belirtilmektedir. Kamu harcamaları ve insan hakları ile ilgili her bir norm aslında ilişkilidir. Çünkü devletin insan haklarını güvence altına almak, eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı önlemek üzere eğitim, sağlık ve sosyal koruma gibi pek çok alanda harcama yapması öngörülür ki bu harcama alanları ile ilgili birçok insan hakkı mevcuttur.

İnsan Onuruna Saygı

T.C. Anayasası: Anayasa’nın başlangıç kısmında 6. paragrafta “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” ifadesi yer almaktadır. Böylece devlet insan onurunu cinsiyet farkı gözetmeksizin güvence altına almaktadır. 2. maddedeki Türkiye Cumhuriyeti’nin “toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devleti” olduğu ifadesi de bu güvenceyi vurgulamaktadır. Bu maddede devletin “sosyal” niteliğinin de belirtilmesi onurlu yaşam odaklı sosyal politika ve ilgili harcamanın dayanağıdır.

Katılımcılık

T.C. Anayasası: Anayasada kamu bütçelerinin hazırlanmasında katılımcı yöntemlerin kullanılacağı ile ilgili bir vurgu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, kamu harcamalarının finansman kaynağı özünde vergiler olduğundan kamu harcamalarının boyutu ve bileşimi asil-vekil ilişkisi içinde belirlenir. Seçimler aracılığı ile siyasilere (vekil) yetki veren vatandaşlar (asil) bütçe hakkının asıl sahipleridir. Halkın seçimlerle hükümeti belirlemesine olanak veren ise Türkiye’nin siyasi gücün halk ve temsilcileri tarafından paylaşıldığı bir sistem olan cumhuriyet ile yönetiliyor olmasıdır. Bu nedenle, yönetim sistemini belirleyen Anayasa’nın 1. maddesi ve vatandaşın seçme-seçilme ve siyasi faaliyet gösterme hakkını tanıyan 67. maddesi kısmen katılımcılıkla ilişkilendirilebilir. Temsili demokrasilerde bütçe hakkının gözetimi katılımcı mekanizmalarla sivil toplum örgütleri tarafından yapılır. Kadın erkek eşitliği odağında faaliyet gösteren dernek ve vakıflar konumuz özelinde bu açıdan öne çıkan

paydaşlardır. Buradan hareketle, katılımcılığın anayasa ile ilgisi dernek kurma ve üye olma hakkını güvence altına alan Anayasa’nın 33. maddesi ile kurulabilir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: 5018 sayılı Kanun “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere” oluşturulan temel bir kanundur. Kanun’un 9. maddesi Türkiye bütçe sisteminin temel bileşeni ve kurumlar ve belediyeler için orta vadeli kamu politikası niteliğinde olan stratejik planların hazırlanmasında katılımcı yöntemlerden faydalanılacağını açıkça belirtmektedir: “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.”⁴⁵

Yeterli Kaynak Tahsisi/Harcama Analizi ve Kaynakların Azamisinin Kullanılması

T.C. Anayasası: Daha önce de belirtildiği gibi “yeterli kaynak tahsisi” ve “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesi, kadınların insan hakları açısından kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğinin hayata geçirilmesinde uyulması öngörülen normlardır. Anayasa’nın bu normlarla ilgisi 65. madde ile kurulabilir. Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırlarını belirleyen 3. kısımda yer alan bu madde, “Devlet sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” şeklinde ifade edilmektedir. Yine Anayasa’nın Mali Hükümler bölümünde yer alan 161. maddede yer alan “Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir.” ifadesi kurum ve programlar temelinde kaynakların azamisinin aktarılmasının benimsendiğini gösterir. Bununla birlikte toplam harcama miktarının da harcama kalemlerinin de başlangıç ödeneklerinden sapmaları yaygındır; uygulama döneminde hem boyut hem de bileşim değişebilmektedir. Bu olgu bütçe tahsisi ve gerçekleştirmelerinin özellikle toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadının güçlenmesini öngören bütçe programları açısından izlenmesine dayanak oluşturmaktadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’da kamu kaynaklarının azamisinin kullanılması ile ilgili bir madde bulunmamaktadır. Ancak 17. maddede ödenek tavanlarının belirlenmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte kamu kaynak dağıtımında kurumların görevlerinin esas alındığını belirten 4. madde ve bütçede yeterli kaynağı olmadığı durumlarda iş yüklenmeme gereğini ifade eden 26. madde yeterli kaynak tahsisi ile ilişkilendirilebilir. İlgili maddeler kanunda aşağıdaki gibi ifade edilmiştir:

⁴⁵ <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

“Kamu maliyesi

Madde 4- Kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsar.

Kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür. Kamu idarelerinin görevleri, ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır.

Yüklenmeye girilmesi

Madde 26- Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz.”

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması mevcut bütçe politikalarında cinsiyet eşitliği perspektifinin benimsenmesi anlamına geldiğinden ve mutlaka ek bütçe gerektirmediğinden bu maddelerin engelleyici değil destekleyici mahiyette oldukları düşünülebilir. Ayrıca gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasındaki ilkeleri belirleyen 17. maddenin de bu normla ilişkisi kurulabilir. Bu madde uyarınca kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları ve kurumun performans hedefleri göz önünde bulundurulmalıdır. Kaldı ki, On İkinci Kalkınma Planı’nın kamu harcamalarında toplumsal cinsiyet eşitliğini hedefleyen tedbirler içermesi ve kurumlar tarafından uygulanabilir cinsiyet kırımlı performans göstergelerini öngörmesi kurumlara kaynak tahsisinde toplumsal cinsiyet eşitliği esasının hayata geçirilmesine olanak sağlamaktadır.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Bu rehberde toplumsal cinsiyet eşitliği (rehberde kadın erkek (fırsat) eşitliği) için kaynak tahsisini destekleyen maddeler açıkça yer almaktadır:

“...Program yararlanıcısı hedef kitle, kamu hizmetinin toplum açısından önemini ve önceliğini etkileyen faktörlerden biridir. Hedef kitlenin doğru belirlenmesi, ürün ve hizmetlerle toplumun beklentileri arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasına katkı sunacaktır. Nitekim çocuk ve kadınlara yönelik hizmetlerin toplumsal duyarlılığı yüksektir ve politika öncelikleri arasında yer alması nedeniyle anılan sosyal gruplar için ayrı programlar belirlenebilecektir.” (s.17)

Rehberdeki Kırsal Kalkınma Programı bu açıdan dikkat çekicidir: “Teorik ve uygulamalı eğitimler aracılığıyla gençler başta olmak üzere tüm çiftçilerin bilgi, beceri ve girişimciliğinin geliştirilmesi, aile çiftçiliğini korumak ve sürdürülebilirliğini sağlamak için kadınlar başta olmak üzere çocuk ve gençlere yönelik eğitim, program ve projeler hazırlanması, tarıma dayalı iş kollarında kadın girişimciliğinin özendirilmesi ve desteklenmesi, çiftçilere, gençlere

ve kadınlara çeşitli konularda eğitim verilmesi, el sanatlarının geliştirilmesi, tabii afetlerden zarar gören çiftçilere yardım yapılması gibi konularda yürütülen hizmetler, faaliyetler, iş ve işlemler, ...”(s.153-154)

İdareler stratejik planları ile uyumlu olarak her yıl performans programları hazırlarlar. Bu programlarda idarenin toplam kaynak ihtiyacı hem program, alt program ve faaliyetler itibarıyla hem de ekonomik sınıflandırmaya göre verilir. Rehberdeki “Performans programlarında kaynak ihtiyacı belirlenirken, her bir faaliyet itibarıyla ödenek ve harcama verilerinin yer aldığı “Faaliyet Maliyetleri Tablosu” kullanılır.” (s. 132) ifadesi ile her kurumun cinsiyet eşitliğine duyarlı programlarını kaynak tahsisi ile belirlemesi öngörülmektedir.

Etkililik ve Etkinlik

T.C. Anayasası: Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hedefleyen bütçe programlarına kamu kaynaklarının tahsisi orta ve uzun vadeli planlama çerçevesinde yapılır. Bu planlamanın katılımcı esaslara dayanması ve toplumun her kesimini kapsayan bir ihtiyaç analizinin tespiti kaynakların yerinde ve verimli bir şekilde kullanılmasının önünü açacaktır. Başka bir ifade ile cinsiyete göre değişen yaşam koşullarının belirlediği ihtiyaçların göz ardı edilmesi bu ilkeleri zedeleyecektir. Nitekim ekonomik hükümler bölümünde yer alan 166. madde etkililik ve etkinliğin kamu kaynak kullanımında temel ilkeler olduğuna işaret eder:

Madde 166 - 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.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’un 1. maddesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması öngörülür. Kanun’un 5. maddesinin g bendine göre “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.”

Ayrıca Kanun’un 30. maddesi kamu kaynaklarının hem tasarruflu hem de etkin ve etkili kullanımı için önlemlerin alınması ve sınırların belirlenmesini buyurur. Bu madde doğrultusunda öngörülen “bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun ve diğer mevzuatla belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemler,

standartlar” ve “bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeler” ile toplumsal cinsiyet eşitliğinin bir kriter olarak belirlenmesi mümkündür. 63. madde ve 64. maddenin b bendi kaynakların etkin ve etkili kullanımının iç denetime tabi olduğunu belirtir. Yine 3. maddenin I bendi, 8. madde, 10. madde ve 11. madde kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanımı ile ilişkilidir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberde cinsiyet eşitliği ile etkinlik arasında bağı kuran ifade ve öneriler yer almaktadır. Bu nedenle ilgili bölüm yorum yapılmaksızın aşağıdaki gibi verilmiştir.

“... göstergeler, bütçelerin kamuoyunu toplumsal duyarlılığı yüksek konularda yeterli düzeyde bilgilendirebilmesi bakımından da önemlidir. Kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması da toplumsal duyarlılığın yüksek olduğu hususlardan biridir. Bu açıdan kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması için kamu hizmetleri sunulurken kadın ve erkeklerin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde tutulmalıdır. Sunulan kamu hizmetlerinin kadın ve erkekleri nasıl etkilediğinin tespit edilmesi ve kadınların güçlenmesi konusunda sağlanan gelişmelerin ölçülmesi amacıyla göstergeler oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu göstergeler aracılığıyla her idarenin yaptığı harcamalardan kadın ve erkeklerin nasıl etkilendiğinin izlenebilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması ve kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme yaklaşımının bütçe sürecine dahil edilmesi çalışmalarına katkı sağlamaya yönelik olarak idarelerin performans göstergelerini belirlerken kadın erkek fırsat eşitliğinin izlenmesine ilişkin göstergelere yer vermesi önem arz etmektedir.” (s. 114)

Hesap Verebilirlik

T.C. Anayasası: Bütçe hakkı çerçevesinde “bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek” Anayasa’nın 87. maddesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir. Yıllık olarak hazırlanan bütçeler Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulur. Bütçelerin hazırlanması ve kesin hesap kanunun onaylanması ile ilgili Cumhurbaşkanı ve TBMM’nin temel sorumlulukları ve yetkileri Anayasamızın 161. maddesi ile belirlenmektedir. Bununla birlikte, hesap verme çerçevesinde bu yetkiler sınırsız değildir. Nitekim 161. maddede bu sınırlılık şu şekilde ifade edilir:

“...Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.

Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

Sayıştayın görevleri ise 160. maddede şu şekilde belirlenmiştir:

“Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.”

Görüldüğü gibi, Anayasa’nın 160. maddesi, Sayıştay Kanunu uyarınca bütçelerin eşitliğe ve insan haklarına duyarlı bir perspektifle denetlenmesine ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına imkan verir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: 2005’te yapılan değişiklik ile 17. maddeye “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır” ifadesi eklenmiştir. Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı sınıflandırılması ve analiz edilmesi şeffaflığı ve hesap verilebilirliği arttıracığı için bu yasa maddesinin ilgili toplumsal cinsiyet eşitliği normunu ve bu doğrultuda bütçelemeyi desteklediği düşünülebilir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehber genel anlamda hesap verilebilirlik esasına göre düzenlenmiştir:

“Performans bilgisi; bütçe kararlarını desteklemek ve hesap verebilirliği sağlamak üzere program ve alt programlarla ilişkili olarak üretilir, bütçeleme süreçlerinde değerlendirilir ve raporlanır. Bu çerçevede performans bilgisi kaynak tahsisinde ve planlamada bir girdi olarak kullanılır. Bu kapsamda idarenin; politika veya programlarını, işlemlerini, ürün ve hizmetlerine olan talebi etkilemesi muhtemel koşullara hazırlanmasına yardımcı olur. Göstergelerin kullanımı, bu koşulların önceden bilinmesini sağlayarak idarelere, gerekli uyumlaştırmaları yapabilmeleri için zaman kazandırır.” ile “Program ile alt program performans bilgisi, yürütülen program, alt program ve faaliyetler ile neyin başarılmak istendiğini açıklar.” (s. 99) ifadeleri buna örnektir.

Cinsiyet eşitliğine yönelik programlar bu bağlamda ele alındığında program içeriği, işlemler, hizmet talebi ve başarı düzeyini öncelikle cinsiyet kırılımlı göstergeler ile somutlaştırmak hükümetin cinsiyet eşitliğini sağlamada da hesap verebilirliğinin yolunu açacaktır.

Kullanıcı Analizi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: Kanun’un 5. maddesinin g bendi “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.” şeklinde ifade edilmiştir. Bu

madde kamu mal ve hizmetlerinin yararlanıcılarının cinsiyet temelli analizini olanaklı ve gerekli kılar. Kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda politikanın hedef kitlesi belirlense bile uygulamada bu kitlenin bu hizmetlere erişim düzeyi hem kaynakların etkinlik düzeyine hem de kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyine yansır. Cinsiyet eşitliği temelindeki düzenlemeler ile kullanıcı sayısı arttığında bu düzeyler de yükselecektir. Kamu hizmetlerinden elde edilen fayda farklı gruplara göre değişebileceği için toplam fayda ve maliyetlerin karşılaştırılmasında cinsiyet boyutunun analize dahil edilmesi ile kamu mal ve hizmetlerinin, dolayısıyla kamu kaynaklarının daha adil paylaşımı desteklenecektir.

2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: Rehberdeki “Sunulan kamu hizmetlerinin kadın ve erkekleri nasıl etkilediğinin tespit edilmesi ve kadınların güçlenmesi konusunda sağlanan gelişmelerin ölçülmesi amacıyla göstergeler oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu göstergeler aracılığıyla her idarenin yaptığı harcamalardan kadın ve erkeklerin nasıl etkilendiğinin izlenebilmesi amaçlanmaktadır.” (s. 114) ifadesi yukarıda etkililik ve etkinlik normları kısmında alıntıladığımız daha uzun metinde de yer almaktadır. Buradaki alıntı ile politika uygulamasının, hizmet kullanıcılarına cinsiyet temelinde yansıma boyutunu vurguluyoruz. Bu boyutun izlenmesinin göstergelerinden biri kadın erkek kırılımlı kullanıcı sayılarıdır.

B. Türkiye’de Bütçe Süreci

Kamu harcamalarının toplumsal cinsiyet eşitliği odağında izlenme alanları bütçe sürecinin aşamalarıdır. Sivil toplum kuruluşlarının ve akademisyenlerin çalışmaları yaygınlıkla harcama öncesinde kaynak tahsisine (örneğin performans programları) ya da gerçekleşen harcamalara (örneğin faaliyet raporları) dayanan değerlendirmelerdir. Politika önceliklerinin, dolayısıyla ilgili harcama bileşiminin en baştan belirlenmesine müdahale kanallarını açıklığa kavuşturmak amacıyla ilgili bürokrasinin işleyiş aşamalarını aktarmayı yararlı görüyoruz.

Türkiye’de bütçe süreci, genellikle bir önceki yılın sonunda başlayan ve takip eden yıl için mali politikaların, gelir tahminlerinin ve harcama önceliklerinin belirlendiği kapsamlı bir süreçtir. Bu süreç, hükümetin ekonomik hedeflerine ve politikalarına uygun olarak kamu kaynaklarının etkin bir şekilde tahsis edilmesini amaçlar. 5018 sayılı Kanun (md.16-19) uyarınca kamu kuruluşlarının bütçe takvimi ve kurumların iş akışı Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1. Türkiye’de Bütçe Takvimi

Eylül 15	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi
Eylül Ayı Sonu	Kamu İdareleri Kamu idareleri, stratejik planları ile bütçe hazırlama rehberinde yer alan esaslar
17 Ekim	Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (17 Ekim) Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulması

Bütçenin yürürlüğe girme süreci temel olarak merkezi yönetimin hazırlığı, kamu kurumlarının bütçe tekliflerinin sunulması ile birleşik bütçenin TBMM’de görüşülmesi ve kabulü olmak üzere üç aşamadan oluşur:

Merkezi Yönetimin Hazırlıkları

Bütçe Kanun Teklifinin Hazırlanması: Cumhurbaşkanlığı, merkezi yönetim bütçe kanunu teklifini hazırlar ve kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlar. Bütçenin hazırlanma süreci, Cumhurbaşkanı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda belirlenen makro politikalar, ilkeler, hedefler ve temel ekonomik büyüklükler ile toplam gelir ve gider tahminleri, bütçe dengesi ve borçlanma durumu gibi bilgileri içeren orta vadeli programın Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla başlar.

Bütçe Çağrısı ve Rehberlerin Yayımlanması:

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, kamu idarelerinin bütçe ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirir. Bu dokümanlar en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır ve kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, standartları ve hesaplama yöntemlerini içerir.

Merkezi Yönetim Bütçesinin (Gelir ve Gider Tekliflerinin) Hazırlanması:

Kamu idareleri, orta vadeli programda belirlenen büyüklükler, kalkınma planı, yıllık program öncelikleri ve kendi stratejik planları doğrultusunda performans esasına dayalı olarak ödenek tavanlarına uygun şekilde gelir ve gider tekliflerini hazırlar. Gider ve gelir teklifleri, uluslararası standartlara uygun sınıflandırma sistemine göre, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek şekilde hazırlanır. Bu, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırır.

Kamu Kurumlarının Bütçe Tekliflerinin Sunulması ve Görüşmeler:

Kamu idareleri, gerekçeli bütçe gelir ve gider tekliflerini en geç eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderir. Bu aşamadan sonra, gider ve gelir teklifleri hakkında kamu idarelerinin yetkilileriyle görüşmeler yapılabilir. Kurumların bütçe tekliflerinin bir araya getirilmesiyle Bütçe Kanun Teklifi oluşturulur.⁴⁶

Bütçe Kanun Teklifinin TBMM’ye Sunumu ve Kabul Edilmesi:

Anayasanın 161. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim Bütçe Kanun Teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM’ye sunar. Bütçe Kanun Teklifinin

⁴⁶ TBMM, Sayıştay ve düzenleyici ile denetleyici kurumlar, kendi bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM’ye, bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına gönderirler.

TBMM’de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından bütçe kanun teklifine eklenecek belgeler şunlardır:

- a) Orta vadeli programı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor,
- c) Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- d) Kamu borç yönetimi raporu,
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ve gelecek iki yıl için gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- h) Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

Bütçe teklifi önce TBMM Bütçe Komisyonu’nda görüşülür. Bütçe Komisyonu’nun elli beş gün içinde kabul edeceği metin TBMM Genel Kurulu’nda görüşülür, oylanır ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Kabul edilen Kanun, mali yıl başlamadan önce Resmî Gazete’de yayımlanır. Bütçe Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin ardından, kamu yatırım programı on beş gün içinde Cumhurbaşkanı kararıyla yayımlanır.⁴⁷ Sayıştay bütçe uygulamasının denetim organıdır.

Politika, Bütçe, Kurum ilişkilenmesi: Program Bütçe Uygulaması

Toplumsal gelişmenin çok çeşitli ve katmanlı boyutlarına ilişkin politikaların hayata geçirilmesi kamu kurumlarının ortak faaliyetleri ile mümkündür. Yukarıda mevzuat temelinde özetlediğimiz bütçe süreci aynı zamanda politika ve alt politika kümelerinin oluştuğu süreçtir. Türkiye’de politika öncelikleri doğrultusundaki programlar ve ilgili kaynak tahsisi 2021 yılından bu yana Program Bütçe yaklaşımı ile hazırlanmaktadır. 2024-2026 dönemi Bütçe Hazırlama Rehberinde 67 politika alanında 67 program belirlenmiştir.⁴⁸ 2024 yılı Bütçe Gerekçesinde ve 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda aynı dönem için bu programların her birine ayrılan kaynaklar yer almaktadır.⁴⁹ Programlarda sorumlu kurumların kaynak tahsisi ise kurumların performans programlarında yer almaktadır. Başlangıç ödemeleri olarak tanımlanan bu kaynak tahsisleri programların öncelik düzeylerini de yansıtır. İzleyen yıllarda gerçekleşen harcamalar ilgili belgelerden izlenebilecektir. Bu belgelerde programın performansının değerlendirilmesine temel alınacak göstergeler de tanımlanmaktadır.

Bu uygulamadan birkaç örnek verelim:⁵⁰ “Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim” programının sorumlu kurumu ASHB, yürütücü kurumlar ise ASHB, Hazine ve Maliye

⁴⁷ Bütçenin zamanında yürürlüğe konulmadığı durumda geçici bir bütçe çıkarılır ve bu, önceki yılın ödeneklerinin belirli bir oranına dayanır. Ödenekler yetersiz kaldığında veya öngörülmeleyen hizmetler için gelir gösterilerek ek bütçe yapılabilir.

⁴⁸ <https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c>

⁴⁹ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf; <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/#1550658802053-28e1db68-a098>; <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/2d-2024-2026-Donemi-Merkezi-Yonetim-Butce-Odeneklerinin-Programlara-Gore-Dagilimi.pdf>

⁵⁰ https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf

Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı’dır. Bu programın başlıca göstergeleri kamu kurumlarında engelli istihdamı ve örgün eğitimde özel eğitim alanların sayısıdır. Dönem içinde bu sayıların artırılması öngörülmektedir. Bu programa ayrılan toplam kaynak 2024 yılı için 135.643.743.000 TL’dir . Bu programda cinsiyet eşitliğine değinme yoktur. “İstihdam” programının sorumlu kurumu ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’dır. Bu bakanlığın yanı sıra Cumhurbaşkanlığı (İnsan Kaynakları Ofisi) ile Hazine ve Maliye Bakanlığı yürütücü kurumlardır. Temel göstergeler istihdam oranı, işgücüne katılım oranı ile kadınların işgücüne katılım oranıdır; bu oranların artırılmaları hedeflenmektedir. Bu programa 2024 yılı için 238.131.763.000 TL ayrılmıştır.

Belirlenmiş 67 programın kimisinde kadınlara ilişkin alt programlar bulunmaktadır. “Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi” ile “Kadının Güçlenmesi” programları ise kadınları doğrudan kapsamaktadır. Bu programlara daha ayrıntılı değineceğiz. Kaldı ki belgelerde açıkça belirtilmese de cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirebileceğimiz programlar ve alt programlar mevcuttur. 2023 verileri ile bu doğrultudaki kapsamlı bir değerlendirme Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023) çalışmasında yer almaktadır. Bu çalışmayı da aşağıda Türkiye’den iyi örnekler kısmında ele alıyoruz.

C. Türkiye’de Kamu Harcamaların Cinsiyet Eşitliği Açısından İzlenmesinde Kullanılabilecek Yaklaşımlar

Giriş bölümünde belirttiğimiz gibi yerel düzeyde politikaları ve ilgili kaynak tahsislerini TCDB yaklaşımı ile değerlendirmek yaygındır. Belediyelerin stratejik plan ve performans program belgelerinin yapılarının bir ölçüde uyumlu olması bunu olanaklı kılmaktadır. Bu belgelerde genellikle öngörülen faaliyet kalemleri ve bütçe bilgileri yer alır. Kimi durumlarda hizmetten yararlanacak yani faaliyetin kapsayacağı kişi (örneğin beceri edindirme kursuna katılan kadın) sayısı da belirtilir. Planlanan faaliyetlerin gerçekleşme durumu ise izleyen yılda hazırlanan Faaliyet raporlarında görülür. Performans programlarının yapısı ile faaliyet raporlarının yapısı her zaman uyumlu olmayabilir ama hem belli bir yıl için hem de zaman içinde karşılaştırma yapmanın temel dayanaklarıdır.⁵¹

Merkezi yönetim düzeyindeki harcamaları izlemek için de bu yaklaşım anahatları ile geçerlidir. Ancak yukarıda değerlendirdiğimiz üst politika belgelerindeki hedeflerin de harcamaların da makro düzeyde, yani ülke çapında belirlendiği göz önünde tutulmalıdır. Dolayısıyla yapılacak izleme belediye ölçeğinden çok daha büyük ve çok daha kapsamlıdır. Örneğin 67 bütçe programından biri olan “İstihdam” programı, kadınların işgücüne katılım oranının artırılmasını hedeflemektedir. Bununla ülke çapında kadınların işgücü piyasasına daha fazla katılması öngörülmektedir. Ancak bu hedef için istihdam edilen ve iş arayan kadınların sayısının artması yeterli değildir; bu sayının çalışma yaşındaki kadın nüfusu içindeki payı artmalıdır. Bu hedefe yönelik istihdam teşvikleri, bakım destekleri kamu harcama kalemlerine örnektir.

⁵¹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Yakar Önal (2021, 2023)

Kapsamın genişliği göz önüne alındığında genelden özele doğru aşamalı birkaç yaklaşım önerilebilir:

Bütçe Programları: Genel

Bütçe programlarının tümünün hedefleri cinsiyet eşitliği perspektifinden ele alınabilir. Bu programların kiminin kadınların yaşam kalitesinin iyileşmesine katkıları doğrudan (örneğin “İstihdam Programı”), kiminin ise dolaylıdır. Bazılarının ise ayırt edilmesi kolay olmadığı için öznel değerlendirme gerekebilir. Burada kadın odaklı olanların eşitlik temelinde mi yoksa geleneksel konumların pekişmesi temelinde mi öngörüldüğüne dikkat etmelidir. Kaynak tahsisi, yani harcama yapısı programların toplumsal cinsiyet eşitliğine katkı düzeyini yansıtır. Aslında hükümetin cinsiyet eşitliğine ilişkin tasarımının bütüncül bir değerlendirmesi için 67 programın tümünün incelenmesi gerekir, ancak böylesi bir inceleme, iş yükü ve zaman açısından bu raporun sınırlarını aşar.

Bütçe Programları Arasında Kadın ya da Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Odaklı Olanlar

Bu program alt kümesinde seçilen programın sorumlu kurumlarının da performans programları, öngördükleri faaliyetlerin içeriği ve bütçeleri ile birlikte mercek altına alınması bütüncül değerlendirmeye olanak sağlar. Burada da kadın odaklı olanların, kadın erkek eşitliği temelinde mi yoksa kadınların geleneksel konumların pekişmesi temelinde mi öngörüldüğüne dikkat etmelidir. Programlara, dolayısıyla kaynaklara ilişkin göstergeler kapsayıcılık ve politika önceliği açısından önemli ipuçları sağlamaktadır. Burada iki örnekle yetineceğiz.⁵²

Örneğin “Kadının Güçlenmesi” programının amacı “Kadınlara Yönelik Her Türlü Ayrımcılığı Önlemek, Kadınların Toplumsal Hayatın Tüm Alanlarında Hak, Fırsat ve İmkanlardan Eşit Biçimde Yararlanmalarını ve Güçlenmelerini Sağlamak” olarak belirtilmektedir. Bu programın temel göstergeleri ise “İşveren olarak çalışanlar içindeki kadın oranı” ile “Kendi hesabına çalışanlar içindeki kadın oranı”dır. Bu programın sorumlu kurumları ASHB ile Hazine ve Maliye Bakanlığı’dır. Bu programın amacının ve program için 2024 yılında öngörülen 3.817.148.000 TL harcamanın Türkiye’deki kadınların öncelikli ihtiyaçları arasındaki yerini sorgulamak ve uygulamanın izini sürmek gerekir.

Örneğin “Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi” programına 2024 yılında 11.904.918.000 TL harcama öngörülmüştür. Bu programın üç temel göstergesi; boşanma hızı, evlenme hızı ve kendilerine ait konutta yaşayanların oranıdır. Boşanma hızının düşürülmesi, diğerlerinin arttırılması hedeflenmektedir. Sorumlu kurum ASHB’dir. Bu hedeflerin de barınma hakkı bir yana bırakılırsa, Türkiye’deki kadınların öncelikli ihtiyaçları arasındaki yerini sorgulamak ve uygulamanın izini sürmek gerekir.

⁵² https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf

D. Kamu Kurumlarının Cinsiyet Eşitliği Perspektifiyle Değerlendirilmesi

Tekil kurumların politika tasarımı ve kaynak tahsislerinin incelenmesi, üst politika tasarımının kurumlara yansması ve icrası açısından ayrıntılı değerlendirme olanağı sunar. Aynı zamanda kurumlar odağında bu tür bir izleme, somut taleplerin üst politikaya iletilmesi için çok önemli bir kanal açar. Zira toplumsal yaşama doğrudan etki edenler tekil kurumların programları ve uygulamalarıdır. Nitekim kamu idarelerinin stratejik planlarındaki performans göstergeleri, "miktar ve zaman boyutunu içerecek şekilde," "girdi, çıktı, sonuç, kalite ve verimlilik göstergeleri" olarak sınıflandırılmaktadır.⁵³

Girdiler

Kurum kültürü ve yapısı hem uygulama sürecini hem de sonuçları belirler. Kamu yönetimi disiplinde uygulamaların önce girdiler yani kurum kapasitesi açısından değerlendirilmesi yaygındır. Kamu kurumunun hizmet üretimindeki girdilerini toplumsal cinsiyet eşitliği açısından kabaca insan kaynağı ve mali olanakları olarak tanımlayabiliriz. Girdi göstergelerinden biri, çalışan personel sayısıdır. Parasal girdi açısından bakıldığında ise bu personele yapılan ödemeler kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırılmasında cari giderlerin alt kalemidir.

Kamu kurumlarının stratejik planlarında kadın ve erkek çalışan sayısı ile oranlarının yer alması yaygındır. Ancak unvan, eğitim, yönetim kademesi, yaş kırılımında veri enderdir. Oysa bu veriler kurum içindeki cinsiyete dayalı işbölümü yapısını, meslek içi ayrışmayı ve bunların maaş ödemelerine yansımaları gösterir. Bu açıdan bir örnek olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planındaki ayrıntılı iç paydaş analizleri Tablo 11’de sunulmaktadır. Bu tabloda personelin yaş grubu, unvan ve eğitime göre dağılımları cinsiyet kırılımında verilmiştir. Bakanlık çalışanlarının %35’i kadın, %65’i erkektir. En üst yaş dilimindeki kadınların oranı %23’tür.

Tablo 11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İnsan Kaynakları Dökümü

Personelin Yaş Grubuna Göre Dağılımı						
Yaş Grubu	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
18-25	6	0,56	5	0,26	11	0,43
26-30	63	5,88	84	4,30	147	5,72
31-40	456	42,58	827	42,32	827	32,19
41-50	313	29,23	594	30,40	907	35,31

⁵³ Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1, 2021, s.47.

http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf

51-60	204	19,05	347	17,76	551	21,45
61+ Üstü	29	2,71	97	4,96	126	4,90
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

Personelin Unvana Göre Dağılımı

Unvan	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
Daire Başkanı ve Üstü Yönetici	15	1,40	65	3,33	80	2,64
Müfettiş/Müfettiş Yardımcısı	217	20,26	699	35,77	916	30,28
Uzman/Uzman Yardımcısı	268	25,02	378	19,34	646	21,36
Şube Müdürü	32	2,99	62	3,17	94	3,11
İstatistikçi	8	0,75	5	0,26	13	0,43
Bilgisayar İşletmeni	112	10,46	97	4,96	209	6,91
Diğer	419	39,12	648	33,16	1067	35,27
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

Personelin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Durumu	Cinsiyet				Toplam	
	Kadın	(%)	Erkek	(%)	Sayı	(%)
İlkokul	4	0,37	18	0,92	22	0,73
Ortaokul	21	1,96	71	3,63	92	3,04
Lise	101	9,43	161	8,24	262	8,66
Ön Lisans	78	7,28	86	4,4	164	5,42
Lisans	601	56,12	1245	63,72	1846	61,02
Yüksek Lisans ve Doktora	266	24,84	373	19,09	639	21,12
Toplam	1.071	35,40	1.954	64,60	3.025	100,00

Kaynak: ÇSGB (2024). Stratejik Plan 2024-2028. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2629>), s.31-32

Kısaca değerlendirecek, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’ndaki istihdamın cinsiyete ve özelliklerine göre verileri eşitlik analizinin yapılmasına olanak sağlamaktadır. Örneğin, lisansüstü eğitimlilerin yaklaşık %42’si kadındır. Kadın çalışanlar arasında lisansüstü eğitime sahip çalışan oranı erkeklerden daha yüksektir. Buna karşın en üst yönetici kademesinde kadın temsili düşüktür. Öyle ki 80 üst yöneticinin yalnızca %19’u kadındır. Bu da cam tavan sorununu akla getirmektedir. Orta kademedeki bilgisayar işletmenliğinde kadınların çoğunlukta olması ise çarpıcıdır.

Unvan, kıdem ve eğitimden kaynaklanan maaş farkı göz ardı edilerek kabaca bir hesaplama yapıldığında, 2024 yılı için belirlenen 2.262.565.000 liralık (2024 Performans programı ekonomik kod personel giderleri) ödemenin 800.948.010 liralık kısmı kadınlara, 1.461.616.990 liralık kısmı erkeklere yapılmaktadır. Bu durumda kadınlara ortalama kişi başı 747.851 TL, erkeklere ise ortalama kişi başı 748.013 TL ödenmektedir. Bu ortalama ödeme farkı düşük görünmektedir; kamu kesiminde aynı unvan, kıdem ve eğitim düzeyleri açısından cinsiyet temelinde ücret açığı çok düşüktür. Bununla birlikte cam tavan ve meslek içi ayrışma olgularının yol açtığı ödeme farklılığını gözden kaçırmamak gerekir.

Çıktılar ve Sonuçlar

Kamu politikalarının toplumsal cinsiyet açısından izlenmesi için öngörülen çıktıları ve uygulama sonrasında beklenen ve ardından elde edilen sonuçların izlenmesi gerekir. Mali kaynak tahsisleri bu bileşimin sınırlarını belirlediği gibi kamu politika tasarımı açısından önceliklerin başat göstergeleridir. Örnek olarak Adalet Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planındaki şiddet mağduru kadınların adalete erişimlerini güçlendirmek için belirlenen 6.2. sayılı hedef Tablo 12’de sunulmaktadır.

Tablo 12. Adalet Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı’nda Şiddet Mağduru Kadınların Adalete Erişimi: Hedef, Çıktı ve Sonuçlar

Amaç	6 ADALETE ERİŞİMİN KOLAYLAŞTIRILMASI VE ADALET HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYETİN ARTIRILMASI
Hedef	6.2 Adalet sisteminde kadın haklarına ilişkin uygulamalar geliştirilecek, adli süreçte şiddet mağduru kadınların adalete erişimleri güçlendirilecektir.
Stratejiler	a) Aile içi ve kadına yönelik şiddet suçları soruşturma bürolarının yaygınlaştırılması ve bu bürolarda görev alacak Cumhuriyet savcılarının uzmanlaşması sağlanacaktır. b) Adli yardım sisteminde kadın haklarının daha etkili korunmasını sağlayan uygulamalar geliştirilecektir. c) Hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimlerde kadın haklarına yönelik programlar geliştirilip uygulanacaktır. d) Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdürlüklerinin, şiddet mağduru kadınlara hizmet sunma kapasitesi geliştirilecektir. e) Adli süreçte kadın mağdurların haklarını etkin kullanması sağlanacak ve adalete erişimleri kolaylaştırılacaktır.

	f) Mağdur kadınların, yargısal süreçlerdeki haklarına ilişkin bilgiye kolay erişimi sağlanacaktır.	
Performans Göstergeleri	PG 6.2.1 Broşür sayısı PG 6.2.2 Eğitimlerde kadın haklarına yönelik uygulanan program sayısı	
Oluşturulabilecek Gösterge Örnekleri		
Stratejiler	Çıktı	Sonuç
a	- Yeni açılan şiddet soruşturma bürolarının sayısı - Bu bürolarda görev alan ihtisaslaşmış Cumhuriyet Savcısı	Soruşturma süreçlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlanması (Süre ve adil yargılama)
b	- Adli yardım hizmetlerinden yararlanan kadın sayısında artış (Şiddet mağdurları içindeki oranı)	-Kadınların adli yardım taleplerinin karşılanma oranında artış -Kadınların adli yardım hizmetlerinden memnuniyet düzeyinde artış
c	- Eğitim programlarına katılan personel sayısı (Mevcut personele oranı)	-Personelin kadın hakları konusunda bilgi ve farkındalık düzeyinde artış
d	Mağdur kadınlara sunulan hizmetlerin çeşitliliği ve kalitesinde artış	-Mağdur kadınlara sunulan hizmetlerin kalitesinde iyileşme -Mağdur kadınların hizmetlerden yararlanma oranında artış
e	Hizmetlere erişimdeki kolaylık düzeyi (süre)	Kadın mağdurların adil yargılama sürecinden duyduğu memnuniyet düzeyinde artış
f	Mağdur kadınların bilgiye erişiminde kullanılan kaynakların çeşitliliği	Bilgiye erişimdeki kolaylığın ve erişilen bilginin kalitesinde artış
Kaynak: Adalet Bakanlığı, (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Adalet Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624)		

Bu stratejik hedefin gerçekleştirilmesi için 35.000.000 TL (2024-2028 Dönemi) kaynak ayrılmıştır. 6. amaca aynı dönem için 61.375.581.000 TL kaynak ayrılmıştır. Hedefin 6. amaç içindeki payı yaklaşık olarak % 0,057’dir. Görüldüğü gibi parasal kaynak tahsisinin TL olarak düzeyi, hedefin görece öncelik düzeyini yansıtmaktadır.

Seçili Kamu Hizmeti açısından Değerlendirme

ASHB’nin Yaşlı Bakımı programı hem 65 yaş üstü kadınların yaşam kalitesini artırmaya hem de kadınların yaşlı bakımı yükünü azaltmaya katkısı açısından değerlendirilebilir. ASHB 2024 Performans Programı’nda yaşlılara yönelik kurumsal bakım hizmetlerinin kalitesini arttırmayı hedeflenmektedir. Tablo 13.a’ya göre 2024 yılında hizmet verilmesi hedeflenen toplam 14.950 yaşlıdan 6.500’ü kadındır. Ancak izleyen yıllara bakıldığında bu sayılarda öngörülen artış çok düşüktür. Yani kapasite artışı öngörülmemektedir. Bu da kadınların yaşlı bakımı yükünün zaman içinde azalmasına neredeyse hiç katkı olmayacağını düşündürmektedir. Kalite artışı için gerekli girdilerden bütçe değerlerine bakıldığında ise her cari değer karşılaştırmasında olduğu gibi enflasyon oranını dikkate almak gerekir. Bu oranın üzerinde bir cari değer artışı olduğunda reel olarak daha fazla kaynak tahsisinin öngörüldüğü söylenebilir (Tablo 13.b). Ancak ilgili belgede kalite odaklı bir ifade bulunmamaktadır.

Tablo 13. ASHB Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma Programı: Kapsam ve Harcamalar, TL

a. Alt Program: Yaşlı Bakımı (kapsam)							
Performans Göstergesi	Ölçü Birimi	2022	2023 Planlanan	2023 YS Gerç. Tahmini	2024 Hedef	2025 Tahmin	2026 Tahmin
1- Huzurevleri ve Yaşlı Bakım Rehabilitasyon Merkezlerinden hizmet alan yaşlı kadın sayısı	Sayı	-	6.468	6.500	6.500	6.550	6.600
2- Huzurevleri ve Yaşlı Bakım Rehabilitasyon Merkezlerinden hizmet alan yaşlı sayısı	Sayı	14.049	17.000	14.800	14.950	15.000	15.050
3- Kurulmuşta kalan yaşlıların sosyal, kültürel ve sportif etkinliklere katılım oranı	Oran	30	30	30	31	33	35

b. ASHB Yaşlı Bakımına İlişkin Harcamalar				
Faaliyetler	2023 Bütçe	2024 Bütçe	2025 Tahmin	2026 Tahmin
Özel Kurumlarda Yaşlı Bakım Hizmetleri	20.358.000	76.266.000	93.881.000	106.444.000
Bütçe İçi	20.358.000	76.266.000	93.881.000	106.444.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0

Yaşlılara Yönelik Kurumsal Bakım Hizmetleri	3.284.198.000	7.720.955.000	9.822.407.000	10.830.503.000
Bütçe İçi	3.284.198.000	7.720.955.000	9.822.407.000	10.830.503.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0
Toplam	3.304.556.000	7.797.221.000	9.916.288.000	10.936.947.000
Bütçe İçi	3.304.556.000	7.797.221.000	9.916.288.000	10.936.947.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0
Kaynak: ASHB (2024). 2024 Yılı Performans Programı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625), s. 44-45				

Bu kısımlardaki örneklerimiz kamu politika ve harcama belgelerinin toplumsal cinsiyet açısından değerlendirilmesi açısından görece dar kapsamlıdır. Bu örnekler ile alan dışındaki ilgilileri kamu maliyesi sistemini tanıma ve izlemeye alıştırma amacı güdülmüştür. İlgilenenler için hem uluslararası hak yükümlülüklerinin ulusal uygulamaya yansımaları durumu, hem de program bütçe tekniği açısından çok daha ayrıntılı ve bütüncül yaklaşım için Adalet, Aile ve Sosyal Hizmetler ve Milli Eğitim Bakanlıkları için oluşturduğumuz örnekler 5. Bölümde sunulmaktadır.

E. Sivil Toplum Örgütlerinin ve Diğer Kamusal Aktörlerin Kapasitelerinin Haritalaması (Yapısal İzleme)

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının (STK) toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin savunuculuk faaliyetleri çok yoğun ve kapsamlı olmakla birlikte bütçe bağlamındaki çalışmaları sınırlıdır. 2000’li yılların başlarında TCDB konusunda ortaya çıkan ilginin 2015 sonrasında sürdürülmediğini söylemek mümkündür. Tablo 14’te buna ilişkin bir döküm yer almaktadır.

Tablo 14. STK’ların 2015 Sonrasında Kamu Harcamaları ve Cinsiyet Eşitliği Belgeleri

Sivil Toplum Kuruluşu	2015 yılından bu yana kamu harcaması ve toplumsal cinsiyet konusunda çalışması var mı?	Konumuzla ilgili olabilecek son çalışması, yılı
Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği (CEİD)	Var	TCDB: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme -Yakar Önal (2021) Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini İzleme Raporu 2021-2022 - Toksöz vd. (2022). https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2121 Belediyelerde Mevcut Durum Analizi: 30 Büyükşehir Belediyesi Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Dair Bize Ne Söylüyor? - Şener, İnanç, Tuncer (2024) https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2376
Eğitim Reformu Girişimi	Yok	Kız Çocukların Eğitim Hakkı, 2023: “Eğitime ayrılan kaynakların eşit ve adil dağılımını sağlamak için toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme temel alınarak kaynaklar yönetilmelidir.” s.16 ERG (2023). Kız Çocukların Eğitim Hakkı. Eğitim Reformu Girişimi. https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2630
Eşit Haklar İçin İzleme Derneği	Yok	
Eşitlik İçin Kadın Platformu (EŞİK)	Var	6 Şubat 2023 Depremleri/Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Bakış Açısından Geleceğe Notlar, 2023 https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2164
Kadın Adayları Destekleme Derneği (KA-DER)	Yok	
Kadın Emeğini Değerlendirme Vakfı (KEDEV)	Yok	
Kadın Koalisyonu	Yok	

Sivil Toplum Kuruluşu	2015 yılından bu yana kamu harcaması ve toplumsal cinsiyet konusunda çalışması var mı?	Konumuzla ilgili olabilecek son çalışması, yılı
Kadın Merkezi (KAMER) Vakfı	Var	TCDB: Cinsiyet Eşitliği için Yerinden Yönetim Modeli, 2023 https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2375
Kadınlarla Dayanışma Vakfı (KADAV)	Yok	
Mor Çatı Kadın Sığınağı Vakfı	Yok	Blog: “Kadına şiddete bütçe ayrılsın, taslağımız yasalaşsın!”, 2013 https://morcati.org.tr/haberler/kadina-siddete-butce-ayrilsin-taslagimiz-yasalassin/
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)	Var	- Yerel Yönetimlerde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Bütçeleme Kılavuzu, 2012. (E. Klatzer) https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/479 Broşür: Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Veri ve Bütçeleme, 2024 (https://www.tesev.org.tr/tr/research/toplumsal-cinsiyet-esitligine-duyarli-veri-ve-butceleme/)
Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK)	Yok	Kamu Harcama Reformu hk. 2003 https://vavek.org.tr/yayinlarimiz/

III. Kamu Harcamaları (Bütçe) Gösterge ve Veri Kaynakları

Önceki bölümlerde değerlendirdiğimiz gibi, merkezi yönetimin toplumsal cinsiyet eşitliğini kaynak tahsisi ile ilişkilendiren normlar bulunmaktadır. Ancak bu normları hükümetlerin cinsiyet eşitliğini sağlama yönündeki faaliyetlerini finansman gerekleri ile somutlaştırma örnekleri çok sınırlıdır. Bu saptamamız SKA 5 açısından da geçerlidir. Bunu konumuz özelinde SKA 5.c hedefine ve bağlantılı SKA 5.c.1 göstergesine birlikte bakarak açıklığa kavuşturabiliriz:

SKA 5.c “Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ilerletilmesi ve kadınların ve kız çocuklarının her düzeyde güçlenmeleri için sağlam politikaların ve yasal olarak uygulanabilir mevzuatların kabul edilmesi ve güçlendirilmesi”⁵⁴ ile ilişkili gösterge şudur:

SKA 5.c.1: “Cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi için kamu ödenek tahsisatı yapan ve izleme sistemleri olan ülkelerin oranı”⁵⁵

Bu gösterge ile ulusal düzeyde cinsiyete duyarlı kamu mali sisteminin üç bileşeninin ölçülmesi öngörülmektedir.⁵⁶

1. Hükümetin cinsiyet eşitliğini yerinde politika, program ve kaynakları belirleyerek ele alma niyeti,
2. Bu politika amaçlarına yönelik kaynak tahsisini izleme mekanizmalarının varlığı,
3. Kadınlara hesap verebilirliğin artırılması için kaynak tahsislerinin kamusal erişimini sağlayan mekanizmaların varlığı.

Görüldüğü gibi bu gösterge ulusal kamu yönetimi ve hukuk sistemlerinin işleyişinin uygunluğuna yöneliktir. Kaynak tahsislerinin bileşiminin izlenebilmesi için özellikle nicel değer alan göstergelere ihtiyaç vardır.

A. Merkezi Yönetim Harcamaları Açısından Göstergeler

Raporun bu bölümünde uluslararası uygulamalarda yer alanlar ile Türkiye’de kamu harcamaları alanında yapılacak bir toplumsal cinsiyet eşitliği izlemesi için kullanılan ve kullanılması önerilen parasal göstergeler örnekler ile sunulmaktadır. Öncelikle vurgulamamız gereken nokta merkezi ve yerel düzeyde cinsiyet eşitliği özelinde kamu harcamaları için belirli göstergelerin bulunmadığıdır. Bu eksikliğin arka planını normlar ve standartlar kısmında belirttik. Örneğin konumuzun dayanaklarından SKA kararlarını bu açıdan gözden geçirdiğimizde, hükümetlerin bütçe tahsisi ve harcaması yükümlülüklerine

⁵⁴ Bkz. <https://turkiye.un.org/tr/sdgs/5>. SKA 5.c hedefi kimi resmi Türkiye kaynaklarında yer almamaktadır. Örneğin bkz SBB (2019). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları Değerlendirme Raporu. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1061>) Öte yandan SKA 5.c hedefi TÜİK sayfasında bulunmaktadır: <https://sdg.tuik.gov.tr/5/>.

⁵⁵ <http://www.surdurulebilirlik.gov.tr/wp-content/uploads/2021/02/SKA-ve-Gostergeleri-Kapak-Birlestirilmis.pdf>.

⁵⁶ <https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1>

ilişkin pek az mali göstergenin bulunduğunu görüyoruz. Kaldı ki onlar da açık değil (Tablo 15). Cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirdiğimiz oranların nicel referans, yani eşik değerleri de bulunmamaktadır. Yine de ulusal merkezi yönetim düzeyinde 1.a.1, 1.a.2, 1.b.1, 5.c.1, 10.4.2 ve 16.6.1 göstergelerinin örnek olabileceği kanısındayız. Açıktır ki bu ve izleyen göstergeler ile ESKHUS’da⁵⁷ belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesi, öncelikle mevcut eşitsizlik durumunun nicel olarak saptanmasını yani ayrıntılı yoksunluk veri dökümünü gerektirir. Örneğin, bir belediyenin bir yılda 100 yetişkin (65+ yaş) kadına sağladığı okuma yazma kursu hizmeti için yaptığı harcama kursa katılan kadınları güçlendirecektir. Öte yandan kursa katılanlar bu yaş diliminde okuma yazma bilmeyen kadınların (60.000) çok küçük bir oranı ise bu hizmetin etki düzeyi potansiyel yararlanıcı sayısına göre çok düşüktür (Günlük-Şenesen, 2016). Kuşkusuz bu örnekte, bu belediyenin bir yıl içinde 60.000 kadına bu hizmeti götürme kapasitesinin, yani altyapı, insan gücü ve mali kaynağının bulunup bulunmadığının yanı sıra politika öncelikleri de göz önüne alınmalıdır. Merkezi yönetim düzeyinde de durum farklı değildir. Burada bir noktanın vurgulanması gerekir. İster yerel ve isterse merkezi düzeyde olsun, bir kamu politikasının, dolayısıyla harcamasının etkililiğine (örneğimizde 100 ve 60.000 kadın) ilişkin değerlendirme yapabilmek için potansiyel yararlanıcı ya da hedef kitlenin bilinmesini gerektirir. Bu da ancak o konuya özel cinsiyet kırılımlı (60.000 okumaz yazmaz yetişkin kadın sayısı gibi) veri kümesinin varlığı ile olanaklıdır.

⁵⁷ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>

Tablo 15. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarında (SKA) Kamu Harcamaları: Seçilmiş Göstergeler

SKA	Hedef	Gösterge
1. Yoksulluğun tüm biçimlerini her yerde sona erdirmek	1.a. Özellikle en az gelişmiş ülkeler olmak üzere, gelişmekte olan ülkeler için yeterli ve öngörülebilir araçlar geliştirmek ve her yönüyle yoksulluğa son vermeye yönelik politika ve programlar uygulamak için, daha gelişmiş kalkınma işbirliğini de içerecek biçimde, çeşitli kaynaklardan sağlanan imkânların önemli ölçüde seferber edilmesini sağlamak 1.b. Yoksulluğa son vermeye yönelik yatırımları hızlandırmak için, yoksul yanlısı ve cinsiyete duyarlı kalkınma stratejilerine dayalı ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde somut politika çerçeveleri oluşturmak	1.a.1. Yoksulluk azaltma programlarına doğrudan kamu tarafından tahsis edilen kaynakların oranı (2024: Bağıışçıların resmi kalkınma yardımlarının toplamının hedef ülkenin gayrisafi milli gelirine oranı) 1.a.2. Temel hizmetlere (eğitim, sağlık ve sosyal koruma) ayrılan toplam kamu harcamalarının oranı 1.b.1. Kadınların, yoksulların ve kırılgan grupların orantısız olarak faydalandığı sektörlerle yönelik kamu sermaye ve diğer harcamalarının oranı (2024: Yoksulları önceleyen sosyal harcamalar)
5. Cinsiyet eşitliğini sağlamak ve tüm kadınlar ile kız çocuklarını güçlendirmek	5.c. Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ilerletilmesi ve kadınların ve kız çocuklarının her düzeyde güçlenmeleri için sağlam politikaların ve yasal olarak uygulanabilir mevzuatların kabul edilmesi ve güçlendirilmesi	5.c.1. Cinsiyet eşitliği ve kadınların güçlendirilmesi için kamu ödenek tahsisatı yapan ve izleme sistemleri olan ülkelerin oranı
10. Ülkelerin içinde ve arasındaki eşitsizlikleri azaltmak	10.4. Özellikle mali, ücret ve sosyal koruma politikaları olmak üzere politika tesis etmek ve aşamalı olarak daha fazla eşitlik sağlamak	10.4.1 Ücretler ve sosyal koruma transferlerini içeren işgücü ödemelerinin gayrisafi yurt içi hasıla (GSYH) içindeki payı (2024) 10.4.2. Maliye politikasının yeniden bölüşüm etkisi-Gini oranı
16. Sürdürülebilir kalkınma için barışçıl ve kapsayıcı toplumlar tesis etmek, herkes için adalete erişimi sağlamak ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak	16.6. Her düzeyde etkili, hesap verebilir ve şeffaf kurumlar geliştirmek	16.6.1. Sektöre göre (veya bütçe koduna veya benzerine göre), merkezi yönetim bütçe harcamalarının onaylanan başlangıç ödeneklerine oranı
KAYNAK: SBB (2020). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2634) ; https://turkiye.un.org/tr/sdgs ; https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11803Official-List-of-Proposed-SDG-Indicators.pdf 2024 güncellemesi için: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global-Indicator-Framework-after-2024-refinement-English.pdf		

ESKHUS’da⁵⁸ belirtilen “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” ilkesinin bütçenin kamu harcamaları bileşenine nasıl yansıdığı belli bir yıl için bütçe başlangıç ödeneğinden izlenebilir. Bu belge tasarlanan, yani uygulanacak politikaların önceliklerini yansıtır. Bu politikaların gerçekleşme düzeyi, dolayısıyla tahsis edilen kaynağın harcanma yapısı ise ertesi yıl hazırlanan gerçekleşen harcama üzerinden izlenebilir. Bu yapıları izlemenin göstergesi programların toplam harcama içindeki yüzde paylarıdır. Bu gösterge, politika tercihlerinin yıllar içindeki seyrini de izlemeye olanak sağlar. Tekil kamu kurumlarının harcama alanları da bu gösterge ile izlenebilir.

Tasarlanan ve kesinleşen harcama belgelerindeki örüntülerin karşılaştırılması ile eksik ya da fazla yapılmış harcamaların hangi kalemler ya da programlar için yapıldığı, hangi kalemlerin lehine/aleyhine kaynak kaydırıldığı görülebilir. Bu karşılaştırma, genelde hakların, bizim bağlamımızda cinsiyet eşitliğinin göz ardı edilip edilmediğinin de aynasıdır. Örneğin kadının güçlenmesine ya da istihdama katılmasına tahsis edilen bir kaynak eksik harcandıysa aradaki fark başka kalemlere, örneğin erkek istihdamının baskın olduğu kamu inşaat faaliyetlerine aktarılmış olabilir. Kamu inşaat faaliyetlerine başlangıçtakinden daha fazla kaynak tahsisi ile cinsiyet eşitliğini sağlama yükümlülüğünün ihlal edileceği açıktır. Ters durumda ise kadının güçlenmesi öncelenmiş, hatta daha fazla ağırlık verilmiş demektir. Aslında böyle bir durumda hangi kalemden hangi kaleme aktarım yapıldığını birebir izlemek neredeyse olanaksızdır ama sapmaların boyutu ve seyri izlenebilir. Sapmanın olmaması ideal durumdur. Ancak bunu -afet gibi olağanüstü durumlar olmasa bile- uygulamada sağlamak zordur. Öte yandan sistematik bir sapma örüntüsü politika taahhütlerinin bütçe tasarımına yansımada aksaklık olduğunu gösterir. Böyle bir durum saptandığında gerekçe sorgulaması yapılabilir.

Kamu harcamalarının bileşimini izlemek için yaygınlıkla kullanılan göstergeler Tablo 16’da özetlenmiştir. Bu göstergeler doğrudan kadınların ve kız çocuklarının güçlendirilmesi; kadınların ve kız çocuklarının yaşam kalitelerinin bileşenleri ve belirlenen eşitsizlik alanları açısından çeşitlendirilebilir.

Tablo 16. Kamu Harcaması Değerlerine Dayanan Göstergeler

Düzy	Gösterge Dönem: Bir ve/veya Çok Yıl	Açıklama
MERKEZİ YÖNETİM (PROGRAMLAR) (İLGİLİ KURUMLAR BİR ARADA)	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının payı (%)	Politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin kadının güçlenmesi programı
	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının alt kaleminin payı (%)	Alt politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin, kadının güçlenmesi programı içinde şiddet ile mücadele
	Politika programına kişi başına ilgili harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Programın etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı bilgisi gerekir.

⁵⁸ <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/624>

Düzyey	Gösterge Dönem: Bir ve/veya Çok Yıl	Açıklama
	Politika programının alt kalemine kişi başına harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Programın alt kaleminin etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı ve hedef kitle bilgisi gerekir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğinden sapması (%) = 100 x (Gerçekleşen - Ödenek) / Ödenek = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek - 1)	Politika önceliklerinin uygulamada değişmesi izlenir. Eksi değer başta tasarlanandan daha az harcandığını gösterir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğine oranı (%) = 100 x (Gerçekleşen/Ödenek)	100’den küçük değer planlanandan eksik, 100’den büyük değer fazla harcama yapıldığını gösterir.
TEKİL KAMU KURUMU	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının payı (%)	Kurumun politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin ASPB bütçesinde şiddete karşı önlem, nakit transferi.
	Toplam harcama (ödenek, gerçek) içinde ilgili politika programının alt kaleminin payı (%)	Kurumun alt politika önceliklerinin bileşimi izlenir: Örneğin ASPB bütçesinde şiddete karşı önlem içinde sığınma evi
	Politika programının alt kalemine kişi başına harcama (ödenek, gerçek) (TL)	Kurum programının alt kaleminin etkinliğini değerlendirmeye yarar. Ancak hedeflenen yararlanıcı sayısı ve hedef kitle bilgisi gerekir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğinden sapması (%) = 100 x (Gerçekleşen - Ödenek) / Ödenek = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek - 1)	Politika önceliklerinin uygulamada değişmesi izlenir. Eksi değer başta tasarlanandan daha az harcandığını gösterir.
	Gerçekleşen harcamanın başlangıç ödeneğine oranı (%) = 100 x (Gerçekleşen / Ödenek)	100’den küçük değer planlanandan eksik, 100’den büyük değer fazla harcama yapıldığını gösterir.
Başlıca kaynaklar: Güngör Göksu (2019), Günlük-Şenesen vd. (2017), Kahveci, Akduran Erol ve Uymaz (2023), UN (2012, 2017), Yücel ve Günlük-Şenesen (2018), Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol (2023), SBB (2020). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2634); ve Bangladeş Maliye Bakanlığı (https://mof.portal.gov.bd/sites/default/files/files/mof.portal.gov.bd/budget_mof/001130ba_9cb8_4955_9f07_f9ba27ca7de9/Gender%20Budget%20Report%202023-24%20(English%20for%20Website).pdf)		
NOT: Pay (%) cari TL değerleri temelinde hesaplanır. Ancak özellikle yüksek enflasyon ortamında yıllar itibari ile karşılaştırmanın cari TL değeri üzerinden yapılması yanıltıcı olur. Parasal (TL) değeri üzerinden karşılaştırma yapmak için cari değerlerin enflasyondan arındırılması gerekir. Yıllar itibariyle harcama (ödenek, gerçek) değerinin (TL) değişmesi de ancak bu değerler üzerinden yapılabilir.		

B. Veri Kaynakları

Merkezi yönetim düzeyindeki harcamaların gerek programlar ve gerekse kurumlar açısından yıllar itibariyle verileri için başlıca kaynaklar şunlardır:

- TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
- Hazine ve Maliye Bakanlığı
- Kurumların esas olarak Bakanlıkların (örneğin Aile ve Sosyal Hizmetler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Eğitim, Sağlık) Bütçe ve Politika Belgeleri

Bu verilerin Tablo 16’daki göstergelere cinsiyet eşitliği bakış açısıyla uygulanması gerek merkezi yönetimin ve gerekse kamu kurumu programlarının içeriğinin ayrıntılı incelenmesini ve buna göre açıklanmasını gerektirir. Programların, dolayısıyla harcamaların etkililik düzeylerinin izi ise tüm ülkeyi kapsayan veriler ile sürülebilir. Bu iz sürmenin veri kümesinin kapsamı ile sınırlı olacağı açıktır.

C. Türkiye’de Gösterge Uygulama Örnekleri: Kamu Harcamaları, Haklar ve Toplumsal Cinsiyet

Bilgiye erişim ve kamunun işleyişine katılma hakları İHEB ve MSHUS ile güvence altına alınmıştır (UN, 2012: 121-122). Bu güvence toplumun farklı katmanlarına özgü hakları da kapsar. Türkiye’de kamu bütçesinin harcama bileşenlerini yerel (örneğin belediye) düzeyde ve özellikle toplumsal cinsiyet açısından irdeleyen TCDB çalışmalarına Giriş bölümünde değinmiştik. Bu kısımda ise merkezi yönetim düzeyindeki kamu harcamalarını bu rapor bağlamında ele almaya en yakın olan izleme ve değerlendirme örneklerini tanıtacağız. Bu örnekler raporumuz bağlamında öncü çalışmalardır.

1. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (<http://www.kahip.org/>)

İlgili hak savunucularının bir araya geldiği Kamu Harcamalarını İzleme Platformu (Bilgi STK), İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi’nin çatısı altında 2009’dan bu yana faaliyet göstermektedir. Platformun amacı, “kamunun vatandaşlardan topladığı vergileri harcama kararını verdikleri, parlamentonun kendisine verilen bu en önemli görevlerden birini yerine getirdikleri süreci izlemeyi, bu sürecin şeffaf olması için çalışmayı ve sosyal harcamaların artırılması ve etkin kullanımını” savunmaktır. Bu doğrultuda, kamu kurumlarının engellilere, yoksullara, çocuklara ve gençlere yönelik olanlar ile sosyal koruma, adalet, güvenlik alanlarındaki harcama verilerini sunan ve değerlendiren raporlar ile izleme kılavuzları hazırlanmış, milletvekillerine mektup gönderilmiştir. Bu çalışmalara da dayanan Yentürk (2018) ise sosyal koruma, sosyal güvenlik, sağlık, iç ve dış güvenlik harcamalarının bileşenlerinin 2006-2017 dönemindeki verilerini sunmakta ve Türkiye’deki durumu uluslararası örnekler ile karşılaştırmalı değerlendirmektedir. Platform yakın zamanda benzer yaklaşımla deprem ve iklim harcamaları üzerinde çalışmaktadır. Yentürk (2020) merkezi

yönetim kurumlarının çevre koruma ve iklim değişikliği programlarına harcama dökümlerini kapsamaktadır. Kamu Harcamalarını İzleme Platformu’nun çalışmalarında toplumsal cinsiyet odağında izleme bulunmasa da bu açıdan izleme yapılması için ufuk açıcıdır.

2. İnsan Haklarına Duyarlı Bütçeleme Analizi: Türkiye Örneği Güngör Göksu (2019)

Bu çalışmada merkezi yönetim bütçesinin fonksiyonel sınıflandırması çerçevesinde kamu hizmetinin alt kalemleri insan hakları ile ilişkisi açısından ayıklanarak seçilen 43’ünün 2006–2018 dönemindeki harcamalarının seyri incelenmektedir. Uluslararası alan yazındaki “mevcut kaynakların azamisinin kullanılması” koşulunun sağlanıp sağlanmadığının izi sürülmektedir. Bunun bir ölçütü gerçekleşen harcamanın en azından başlangıç ödeneğine eşit olmasıdır. Bu durumda harcamanın başlangıç ödeneğine oranı yüzde 100 olacaktır. Harcama başlangıç ödeneğinin altında olduğunda oran yüzde 100’den düşük, fazla olduğunda ise oran yüzde 100’den yüksek olacaktır. Bu çalışmada Türkiye’de özellikle sosyal güvencesi bulunmayan gruplara yapılan harcama düzeylerinde iyileşme olduğu değerlendirilmesi yapılmaktadır. Toplumsal cinsiyeti alt boyut olarak kapsamayan bu çalışmanın tablosu (Tablo 17) harcama türlerinin sınıflandırılması açısından örnektir.

Tablo 17. Fonksiyonel Sınıflandırmanın İkinci Düzeyi Açısından Gerçekleşen Harcamaların Başlangıç Ödeneklerine Oranları (yüzde) (Güngör Göksu, 2019; Tablo 3’den son yıllar)

İnsan Hakları ile İlişkili Hizmet Kalemleri	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.Sivil savunma	107,3	139,0	58,5	57,9	58,7	39,3	18,8
2.Güvenlik	108,0	99,8	101,9	110,1	109,4	106,9	108,9
3.Yangından Korunma	70	10	0	105,8	100	0	0
4.Mahkeme Hizmetleri	114,0	110,4	115,3	118,6	108,3	102,7	118,9
5.Cezaevi İdaresi	150,7	127,6	132,1	133,5	132,2	145,3	142,7
6.Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Ar. Ge.	97,3	96,7	80,0	87,1	96,6	66,2	52,4
7.Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik	108,5	90,9	86,0	95,4	88,9	113,2	135,0
8.Atık Yönetimi	49,0	77,0	97,9	0	0	0	200,0
9.Atık Su Yönetimi	63,7	62,7	99,5	107,5	107,3	88,9	101,7
10.Kirliliğin Azaltılması	130,4	103,2	112,6	110,7	105,1	151,8	196,4
11.Doğal ortamın ve Bio Çeşitliliğin Korunması	74,7	73,9	86,5	90,4	68,1	75,4	85,5
12.Çevre Korumaya İlişkin Ar. Ge.	57,1	91,1	95,8	94,8	90,8	89,7	86,2
13.Sınıflandırmaya Girmeyen Çevre Koruma	92,8	97,9	112,6	127,8	80,2	88,8	95,7
14.İskân İşleri	104,7	97,5	110,8	106,8	101,4	153,9	155,1
15.Toplum Refahı	219,9	234,8	207,0	372,7	227,6	131,9	111,0
16.Su Temini İşleri	101,4	122,4	184,3	126,4	95,6	118,0	203,6
17.Sokak ve Caddelerin Aydınlatılması	77,8	86,2	87,4	83,5	94,1	97,0	118,0
18.Sınıflandırmaya Girmeyen İskân ve Toplum Refahı	-	-	-	-	48,3	53,3	48,0
19.Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler	78,2	90,1	92,2	85,1	106,9	101,2	99,1
20.Ayakta Yürütülen Tedavi	70,1	98,3	98,3	99,1	99,1	99,6	106,9
21.Hastane İşleri	102,4	118,3	112,7	122,3	105,8	102,3	97,3
22.Halk Sağlığı	281,1	93,3	102,7	107,0	102,9	101,0	101,7
23.Sağlık Hizmetlerine İlişkin Ar. Ge.	28,6	97,2	134,9	124,8	68,6	57,0	28,2
24.Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık	59,5	76,0	86,5	93,8	64,1	123,8	50,6
25.Dinlenme ve Spor	160,2	169,1	163,6	167,0	152,7	167,4	188,9
26.Kültür	103,3	106,4	115,7	110,4	100,5	119,0	127,2
27.Yayın ve Yayımlar	100,1	80,3	95,4	95,3	98,1	104,9	136,8
28.Din	109,2	108,0	105,2	105,5	101,0	106,2	108,6
29.Sınıflandırmaya Girmeyen Dinlenme, Kültür ve Din	66,0	26,0	86,4	78,5	81,3	81,7	90,0
30.Okul Öncesi ve İlköğretim	106,9	100,9	97,6	100,5	98,2	98,9	107,7
31.Ortaöğretim	100,1	102,4	119,9	118,5	118,9	115,2	110,7
32.Yükseköğretim	108,6	103,1	107,5	114,9	105,4	104,6	107,8
33.Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim	96,1	94,5	97,3	106,2	114,7	92,9	101,2
34.Eğitime Yardımcı	130,6	123,7	115,9	112,7	121,0	116,0	120,8
35.Eğitime İlişkin Ar. Ge.	127,6	119,7	162,3	140,8	171,0	148,9	143,9
36.Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim	102,1	79,8	62,5	71,6	56,2	52,0	89,6
37.Hastalık ve Malullük Yardım	103,5	100,0	100,0	98,5	95,8	99,5	106,5
38.Yaşlılık Yardımı	136,8	104,3	94,4	96,0	106,3	115,4	137,2
39.Aile ve Çocuk Yardımı	109,1	101,3	92,6	127,6	100,0	105,8	121,0
40.İşsizlik Yardımı	84,4	107,4	108,1	115,2	94,1	102,4	103,6
41.İskân Yardımı	-	-	-	-	-	0	0
42.Sosyal Güvenliği Bulunmayanlar	627,8	81,8	82,7	102,7	87,2	91,1	102,5
43.Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	95,6	99,8	100,4	102,4	106,3	114,0	110,3

3. Hak ve Eşitlik Temelli Bütçeleme Işığında Türkiye’nin Program Bütçesi (Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol, 2023)

Bu çalışmada merkezi yönetim harcamaları toplumsal cinsiyet eşitliği kesişiminde haklar açısından değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kadınların yaşam kalitesi, yani dirlik bileşenlerinden eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları üzerinde odaklanılmaktadır. İlgili uluslararası ve ulusal mevzuat ile bu haklar ilişkilendirilmiş, merkezi yönetimin 2023 yılı Bütçe gerekçesindeki 63 bütçe programı toplumsal cinsiyet eşitliğine katkı durumu, temel haklar ve belirtilen dirlik bileşenleri açısından değerlendirilmiştir. Bu programların hem genel haklara hem de toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin göstergeleri de sorgulanmıştır. Bütçenin alt kalem harcamasının toplam bütçe içinde paylarının seyri, harcamalarda politika önceliklerinin aynasıdır. Bu programlar arasında doğrudan kadın yaşamına yönelik içeriği olan iki programa, istihdam ve kadının güçlenmesine ayrılan bütçe paylarının düşük olduğu görülmüştür. Kadının güçlenmesi programının ise yine istihdam ve gelir yaratma ile ilgili olduğu görülmüş; güçlenmenin ayrımcılıkla ve şiddetle mücadele, bakım olanakları, siyasi katılım gibi başat boyutlarına ayrılan kaynakların yetersizliği vurgulanmıştır. Bu programın yürütücülerinden biri olan ASHB’nin 2022-2026 dönemi stratejik planında bakım hizmetlerinin aile odaklı tanımlandığı ve Bakanlık bütçesinde görece olarak yüksek pay ayrıldığı saptamasından hareketle, bu başat boyutların göz ardı edildiği ortaya konmuştur. ASHB açısından öncelikli faaliyetlerin kadın ve kız çocuklarının yoksulluğu ve şiddet ile temel eğitim bağlamında ele alındığı görülmüştür. Kadının güçlenmesi programının diğer yürütücüsü olan Hazine ve Maliye Bakanlığı (HMB) ile ASHB yaklaşımlarının uyumsuzluğu göstergeler açısından da vurgulanmış, bütçe gerekçesi ile bağı kurulmuştur. Bu çalışma ve Tablo 18 toplumsal cinsiyet anaakımlaştırma stratejisinin hayata geçirilmesi açısından raporumuz için olduğu kadar, uluslararası uygulamalar için de yol gösterici niteliktedir.

Tablo 18. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Haklarla İlişkili Programlar ve Bütçe içindeki Payları (2023) (Yücel, Yakar Önal, Akduran Erol, 2023: Tablo 3)

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
AİLENİN KORUNMASI VE GÜÇLENDİRİLMESİ	Evet	Evet	İstihdam	Yok	4- Kendilerine ait konutta yaşayanların oranı	0.08
AKTİF VE SAĞLIKLI YAŞLANMA	Evet	Evet	Genel, istihdam	Yok	1- 65 yaşındakilerin hayatta kalma beklentisi 2- Yaşlı nüfusun işgücüne katılım oranı	0.08

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
BAĞIMLILIKLA MÜCADELE	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- 15 yaş ve üzeri alkol kullanım oranı 2- 15 yaş ve üzeri nüfusta tütün ürünü kullanım oranı 3- 15 yaş ve üzeri nüfusta en az bir defa uyuşturucu kullanım oranı	0.10
BİLGİ VE İLETİŞİM	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- BM-ITU küresel siber güvenlik endeksinde Türkiye'nin sıralaması 2- Mobil abone sayısı (kümülatif) 3- Mobil genişbant abone yaygınlığı	0.16
BÖLGESEL KALKINMA	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- En yüksek gelirli bölgenin kişi başı gelirinin en düşük gelirli bölgenin kişi başı gelirine oranı	0.05
ÇOCUKLARIN KORUNMASI VE GELİŞİMİNİN SAĞLANMASI	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Sosyal ve ekonomik destek ile ailesi yanında desteklenen çocuk sayısı	0.23
ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI VE ÖZEL EĞİTİM	Evet	Evet	İstihdam ve Eğitim	Yok	1- Kamu kurumlarında istihdam edilen engelli memur sayısı 2- Özel eğitim alan birey sayısı (Örgün Eğitim)	1.23
GENÇLİK	Hayır	Evet	Eğitim ve istihdam		1- Gençlik faaliyetlerine katılan genç sayısının genç nüfusa oranı	0.04
GÖÇ YÖNETİMİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Gönüllü ve güvenli geri dönüşlerdeki artış	0.20
HAYAT BOYU ÖĞRENME	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Hayat boyu öğrenmeye katılım oranı	0.18
HUKUK VE ADALET	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Adalet hizmetlerinde memnuniyet oranı	1.65

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
İNSAN HAKLARI	Evet	Evet	Genel	Yok	1- Alınan başvuruları ve resen incelemeleri süresinde sonuçlandırma oranı	0.00
İSTİHDAM	Evet	Evet	İstihdam	1- Kadınların işgücüne katılım oranı	1- İstihdam oranı; 2- İşgücüne katılım oranı	2.09
KADININ GÜÇLENMESİ	Evet	Evet	Genel, İstihdam	Var	1- İşveren olarak çalışanlar içindeki kadın oranı 2- Kendi hesabına çalışanlar içindeki kadın oranı	0.04
KAMU DENETÇİLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Kişi haklarının korunması amacıyla uygulama değişikliği yapılması için idareye yapılan öneri sayısı	0.00
KIRSAL KALKINMA	Evet	Evet	İstihdam, Eğitim	Yok	1- Kırsal kalkınma destekleriyle sağlanan istihdam	0.35
KORUYUCU SAĞLIK	Hayır	Evet	Sağlık	Var	1- Anne ölüm oranı(100.000 canlı doğumda) 2- Bebek ölüm hızı (1.000 canlı doğumda, tüm haftalar) 3- Beşli karma aşı (DaBT+İPA+Hib) üçüncü doz aşılama oranı	1.75
ÖLÇME, SEÇME VE YERLESTİRME	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Sınavlara başvuran adayların memnuniyet oranı	0.03
ORTAÖĞRETİM	Hayır	Evet	Eğitim, Barınma	1- 14-17 yaş kız çocuklarının okullaşma oranı	Diğer 8 genel eğitim göstergesi	2.87
SANAT VE KÜLTÜR EKONOMİSİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Ülke genelinde kültürel ve sanatsal etkinliklere katılım sağlayan ziyaretçi ve seyirci sayısı artışı	0.07

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
ŞEHİT YAKINI VE GAZİLER	Hayır	Evet	Sağlık, istihdam, barınma	Yok	1- Şehit yakını ve gazilerin sağlanan ekonomik ve sosyal hizmetlerden yararlanma oranı	0.14
SOSYAL GÜVENLİK	Hayır	Evet	Genel, Sağlık	Yok	1- Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan bütçe transferlerinin GSYH'ye oranı	9.49
SÜRDÜRÜLEBİLİR ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Atık su arıtma hizmeti verilen belediye nüfusunun toplam belediye nüfusuna oranı 2- Katı atık düzenli depolama hizmeti verilen belediye nüfusu oranı 3- Sıfır atık projesi kapsamında kaynağında ayrıştırılarak toplanan atık miktarı	0.13
TARIM	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- Bitkisel ürünlerin üretim miktarı 3- Kırmızı et üretim miktarı 4- Tarımsal hasıla	2.15
TEDAVİ EDİCİ SAĞLIK	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- 100.000 kişiye düşen hemşire ve ebe sayısı 2- 100.000 kişiye düşen toplam hekim sayısı 3- Nitelikli yatak oranı (Yoğun bakım yatakları hariç, Sağlık Bakanlığı)	4.58
TEMEL EĞİTİM	Hayır	Evet	Eğitim	1- 10-13 yaş kız çocuklarının okullaşma oranı; 4- 6-9 yaş kız çocuklarının	Diğer 15 genel eğitim göstergesi	4.93

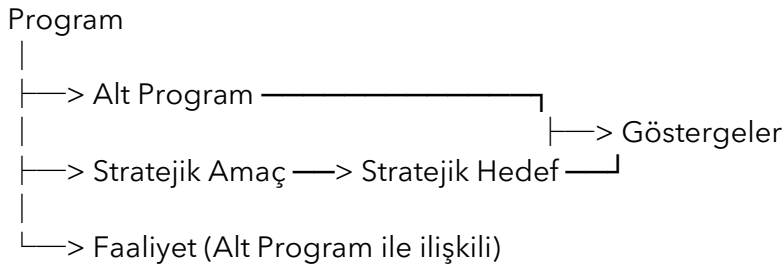
PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
				okullaşma oranı		
TOPLUM GÜVENLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Suç oranındaki azalma	3.68
TOPRAK VE SU KAYNAKLARININ KULLANIMI VE YÖNETİMİ	Hayır	Evet	Genel, Sağlık	Yok	Genel 7 İH göstergesi	1.00
TRAFİK GÜVENLİĞİ	Hayır	Evet	Genel	Yok	1- Bir yılda trafik kazalarında olay yerinde ve sonrasında 100 bin kişi başına düşen can kaybı sayısı	0.32
TÜKETİCİNİN KORUNMASI, ÜRÜN VE HİZMETLERİN GÜVENLİĞİ VE STANDARDİZASYONU	Hayır	Evet	Sağlık	Yok	1- Standardizasyona yönelik uygunluk değerlendirilmesi yapılan kurum, kuruluş ve işletme sayısı 2- Tüketici bilinci oranı (kümülatif)	0.16
ULUSLARARASI EĞİTİM İŞ BİRLİKLERİ VE YURTDIŞI EĞİTİM	Hayır	Evet	Eğitim	Yok	1- Yurt dışındaki resmi okullarda okuyan öğrenci sayısı	0.17
ULUSLARARASI KALKINMA İŞBİRLİĞİ	Evet	Evet	Genel	Yok	1- Ekonomik ve sosyal altyapılar/hizmetler ve kültürel işbirliği alanlarındaki proje sayısı 2- Resmi kalkınma yardımlarının gayri safi milli hasılaya oranı (RKY/GSMH)	0.05
YOKSULLUKLA MÜCADELE VE SOSYAL YARDIMLAŞMA	Evet	Evet	Genel, Sağlık, Barınma	Yok	1- Sosyal yardım harcamalarının GSYH içindeki payı	2.84

PROGRAMLAR	TCE ile ilişkilendirilmiş mi?	Temel insan haklarından eğitim, sağlık, barınma ve istihdam hakları ile ilişkilendirilmiş mi?	Hangi haklar (eğitim, sağlık, barınma ve istihdam)?	TCE ile ilişkili göstergeler	İH ile ilişkili göstergeleri	Bütçe içindeki payları (%)
YÜKSEKÖĞRETİM	Hayır	Evet	Eğitim, Sağlık, Barınma, İstihdam	Yok	1- Lisansüstü öğrenim gören öğrencilerin toplam öğrenci sayısına oranı 2- Yükseköğretim kontenjan doluluk oranı 3Yükseköğretimde öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı	3.22
TOPLAM						44.04

IV. Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Haritalaması

Yukarıda II. ve III. bölümlerde Türkiye’deki program bütçeleme uygulamasının anahatlarını ve değerlendirme örneklerini sunduk. Program bütçeleme sisteminde programlar stratejik amaçlarla ilişkilidir. Stratejik amaçların altında stratejik hedefler, programların altında ise alt programlar yer alır. Stratejik hedeflerin altında yer alan göstergelerden özellikle çıktı niteliğinde olanların, ilgili olduğu alt programdakilerle ortak olması beklenir. Fakat stratejik hedefin tüm göstergeleri aynı alt program altında yer almaz. Çünkü bir program birden fazla stratejik amaçla ilişkili olabildiği gibi aynı stratejik amaç da birden fazla programla ilişkili olabilir. Bununla birlikte belli politika hedeflerine ulaşmak üzere oluşturulan programlar anahtar göstergelere sahiptir. Program, alt program ve stratejik amaç ve hedefler arasındaki ilişki Şekil 2’de gösterilmektedir.

Şekil 2. Türkiye’de Bütçe Hiyerarşisi



Merkezi yönetimin tüm idarelerini bu rapor kapsamında ele almak olanaksız olduğundan seçilen üç bakanlığın (Adalet, Aile ve Sosyal Hizmetler, Milli Eğitim) program ve stratejik amaç düzeyinde cinsiyet eşitliğine duyarlılıklarını, ilgili normların ışığında aşağıda değerlendiriyor; stratejik planlar, performans programları ve bütçe arasındaki bağı cinsiyet eşitliği üzerinden kurmaya çalışıyoruz.

A. Adalet Bakanlığı

Kadınların adalete erişimi ile ilgili hakları vurgulayan en temel uluslararası sözleşmelerden birisi olan CEDAW yasal, kurumsal ve bireysel değişiklikleri zorunlu kılmaktadır (Englehart & Miller 2014: 23) İlgili sözleşmenin 2. maddesi kadın ve erkeklerin eşit haklardan faydalanabilmesi için gerekli yasa ve mevzuat düzenlemelerinin yapılmasını öngörür. Özellikle (c) bendinde “Kadınların haklarını erkeklerle eşit bir temelde yasal olarak koruma altına almak ve kadınlara karşı her türlü ayrımcılık eylemine karşı etkili bir şekilde koruma sağlamak için yetkin ulusal mahkemeler ve diğer kamu kurumları aracılığıyla bunu garanti altına almak” olarak devletlere yüklenen görev Adalet Bakanlığı’nın alanına girmektedir. Yine CEDAW’ın 15. maddesi hukuk önünde kadın ve erkeğin eşit koşullara sahip olmasının gerekliliğini vurgular. Bu iki madde özetle cinsiyet eşitliğinin hukuki belgelerde anaakımlaştırılmasına işaret eder. Dolayısıyla sözleşme başta Anayasa olmak üzere tüm

hukuksal süreçlerde yazılı olarak garanti altına alınan eşitliğin pratikte işler hale gelmesi gerektiğini savunur. 8 Mart 2012 Tarihli ve 28227 Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan kararla onaylanan ve Adalet Bakanlığı’nın çalışma alanı ile ilgili bir diğer uluslararası sözleşme “Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi” Sözleşmesi’dir.⁵⁹ İstanbul Sözleşmesi olarak da bilinen Sözleşme’den 19/03/2021 tarihli ve 3718 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile çıkmıştır.⁶⁰ Oysa esasları büyük ölçüde bu sözleşmeye dayanarak hazırlanan 2012 tarihli 6284 sayılı “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun”un uygulanmasında Adalet Bakanlığının üstüne düşen görevler bulunmaktadır (Bölükbaşı, 2022). Bakanlık Kanun’un uygulanması hakkında 2019 yılında bir genelge yayınlamıştır. Fakat alınan bu kararlar ile ilgili hiçbir hedef ve gösterge 2019-2023 Stratejik Planı ve 2021 Yılı Performans Programı’nda gösterilmemiştir. 6284 sayılı Kanun’un uygulanmasında yol gösterici olması amacıyla 2019 yılında yayınlanan genelgenin 2023 yılında güncellenmesi gereği doğmuştur. Bu doğrultuda, 29 maddelik bir genelge (Aile İçi ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi, Genelge No: 154/2)⁶¹ yayımlanmıştır. Bu önlemlere Adalet Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planında 6.2 numaralı stratejik hedefin altında yer verilmiştir.⁶² İlgili stratejik hedef tümü ile kadınların haklarının korunması ve adalete erişimini sağlamak üzere oluşturulmuştur.

Stratejik Planda Amaç-3 (Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Ceza Adaleti Sisteminin Etkinliğinin Artırılması) ve Hedef 3.7 (Ceza infaz kurumlarında ihtiyaca uygun yeni uygulamalar geliştirilecektir.) için cinsiyet eşitliği ile ilgili bir açıklama veya performans göstergesi bulunmamaktadır. Adalet Bakanlığı’nın 2024 Performans programında ise bu politikanın eşleştirildiği “Ceza İnfaz İyileştirme” alt programına ait 20 performans göstergesinden 2’si cinsiyet eşitliğine duyarlıdır.⁶³ Bu göstergeler “Hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alan personel sayısı” (s.44) ve “Meslek edindirme kurslarına katılan kadın hükümlü ve tutuklu sayısı”dır (s.46). Hassas gruplar arasında çocuk ve kadınların olabileceği çıkarımında bulunulabilse de gruplara ilişkin ayrıntılı bilgi verilmediği için sadece kadın yararlanıcılardan oluşan performans göstergesi değerlendirmeye alınabilir. Söz konusu hedef ve alt program tümüyle cinsiyet eşitliğine duyarlı olmamakla birlikte göstergelerin bağlı olduğu faaliyet maliyetlerine de yer verilmemiştir. Bununla birlikte performans göstergesi ile tam olarak örtüşmeyen fakat cinsiyet eşitliğine yönelik “Kadın Hükümlü ve Tutuklulara Yönelik Eğitim ve İyileştirme Faaliyetleri” 2024 performans programında yer almıştır. Faaliyetin tanımı programda şu şekilde yapılmıştır:

“5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun gereğince; kadın hükümlü ve tutukluların rehabilitasyonu ve topluma yeniden kazandırılmaları hedefiyle, bilimsel geçerliliği olan ölçme araçlarıyla bireysel ihtiyaçlar ve riskler tespit edilip, uygun modeller de belirlenerek, bireysel görüşmeler, grup müdahale çalışmaları, bireysel müdahale programları, psiko-sosyal içerikli seminer ve konferanslar, sosyal ve kültürel etkinlikler ile hükümlü ve tutuklu ailelerine yönelik çalışmaları kapsamaktadır. Bununla

⁵⁹ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/03/20120308M1-1.pdf>

⁶⁰ <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210430-13.pdf>

⁶¹ <https://rayp.adalet.gov.tr/resimler/1/dosya/154-2-nolu-genelge27-03-20243-16-pm.pdf>

⁶² Adalet Bakanlığı Stratejik Planı, 2024-2028: <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624>

⁶³ Adalet Bakanlığı Performans Programı 2024: <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2631>

birlikte hükümlü annelerinin yanında kalan çocuklara da gelişimsel dönemlerini destekleyici çalışmalar yapılmaktadır.” (s.52)

Bu faaliyet ile hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alan personel sayısı ile ilişkilendirilen faaliyetler Bangkok kuralları olarak bilinen “Birleşmiş Milletler Kadın Mahkûmlara Muamele Kuralları ve Kadın Suçlular için Gözaltı Olmayan Tedbirler” ile uyumludur. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 21 Aralık 2010 tarihinde kabul edilen karar ile onaylanan Bangkok kuralları genel olarak mahkûmların insan haklarını tamamlayıcı nitelikte mahkûm kadın ve çocukların insan haklarını korumaya dönük standartlar koymaktadır. Mahkûmların meslek edinme ve iyilik haline yönelik eğitimleri 60 ve 62. kurallar ile desteklenirken, personelin hassas gruplara yönelik davranış eğitimi alması kural 13, 21 ve kurumsal personel ve eğitim başlığı altında yer alan 29’dan 35’e kadar olan kurallar ile yakından ilişkilidir ⁶⁴.

Stratejik planda ceza infaz alanında cinsiyete duyarlı gösterge ve faaliyet maliyetine yer verilmemiştir. Bununla birlikte stratejik hedef 6.2’nin ilişkili olduğu alt programın kapsamı bu hedeften daha geniştir. Bu nedenle Bakanlığın eşitliği geliştirme yönündeki faaliyetlerini göz ardı etmemek için performans programı ve stratejik plan üzerinden 2024 yılı için Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Harcama verisi beyan edilen maliyetler üzerinden hesaplanmıştır. Tablo 19’da ilgili stratejik amaç ve hedefler ile program ve alt programların analizi yer almaktadır.

⁶⁴ United Nations Rules for the Treatment of Women prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules). <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-rules-treatment-women-prisoners-and-non-custodial>

Tablo 19. Adalet Bakanlığı Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe, 2024

	2024-2028 STRATEJİK PLANI		2024 PERFORMANS PROGRAMI		
	STRATEJİK AMAÇLAR		PROGRAMLAR		
Basamak 1.	Bütçe Hiyeraşisi	Amaç-3 Adil Yargılanma Hakkı Çerçevesinde Ceza Adaleti Sisteminin Etkinliğinin Artırılması	Amaç-6 Adalete Erişimin Kolaylaştırılması ve Adalet Hizmetlerinden Memnuniyetin Artırılması	Hukuk ve Adalet	Hukuk ve Adalet
	Bütçe Hiyeraşisi 2.Basamak	H 3.7 Ceza İnfaz Kurumlarında İhtiyaca Uygun Yeni Uygulamalar Geliştirilecektir.	H 6.2 Adalet Sisteminde Kadın Haklarına İlişkin Uygulamalar Geliştirilecek, Adli Süreçte Şiddet Mağduru Kadınların Adalete Erişimleri Güçlendirilecektir.	Ceza İnfaz Ve İyileştirme: Cezaların İnfazı İle Hükümlü Ve Tu- Tutukluların Yeniden Suç İşlemesinin Önlenmesi Ve Yükümlülerin Topluma İntibaklarının Sağlanması	Adalete Erişimin Artırılması: Adalete Erişimin Kolaylaştırılması Ve Adalet Hizmetlerine Memnuniyetin Artırılması
	Performans Göstergeleri	- Kapalı Ceza İnfaz Kurumlarında Kurulan Çok Programlı Lise Sayısı -Ceza İnfaz Kurumu Yerleşkelerinde Kurulan Adalet Halk Kütüphaneleri Sayısı -Meslek Edindirme Kurslarına Katılan Hükümlü/Tutuklu Sayısı	Pg 6.2.1 Broşür Sayısı Pg 6.2.2 Eğitimlerde Kadın Haklarına Yönelik Uygulanan Program Sayısı	- Hassas Gruplara Yönelik Davranış Eğitimi Alan Personel Sayısı - Meslek Edindirme Kurslarına Katılan Kadın Hükümlü Ve Tutuklu Sayısı	1- Adli Yardım Hizmeti İçin Yapılan Harcama Miktarındaki Artış 2- Segbis (Ses Ve Görüntülü Bilişim Sistemi) Kurulumu Yapılan Mahal Sayısı
	Bütçe Hiyeraşisi:2.Basamak Maliyeti	2024 Hedef 3.7 TL 100.000.000	2024 Hedef 6.2 TL 5.000.000	2024 Alt Program TL 69.179.892.000	2024 Alt Program TL 3.736.628.000
	Faaliyetler Maliyeti	Kadın Hükümlü Ve Tutuklulara Yönelik Eğitim Ve İyileştirme Faaliyetleri: (2024 Performans Programı) TL 466.761.000		Kadın Hükümlü Ve Tutuklulara Yönelik Eğitim Ve İyileştirme Faaliyetleri: TL 466.761.000	2024 Hedef 6.2 TL 5.000.000
	Toplam Maliyet	2024 Stratejik Planı Toplam Bütçe : TL 191.723.309.000	2024 Stratejik Amaçlar İçin Toplam Bütçe: TL 191.723.309.000	2024 Programlar Toplamı: TL 191.723.309.000	2024 Programlar Toplamı: TL 191.723.309.000
	Bütçe Payı	% 0,243	%0,0026	% 0,243	%0,0026

Kaynak: Adalet Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı, <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2624>
Adalet Bakanlığı 2024 Performans Programı, <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2631>

Adalet Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planı ve 2024 Performans Programının cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirilmesinde güçlük ilgili kaynak tahsisi konusunda temkinli olmayı gerektirmektedir. Doğrudan kadın mahkûmlara yönelik bütçenin toplam içindeki payı %0,24 dolayındadır. Bu bağlamdaki saptamaları şöyle özetleyebiliriz:

1. Stratejik hedefler ile alt programlar arasındaki bağlantı tam olarak sağlanamadığı için bütçe harcamaları etkin bir şekilde izlenememektedir. Cinsiyet eşitliğine duyarlı göstergeler, bağlantılı alt programlar ve hedeflerde tutarsızlık göstermektedir; birinde hedefin altında yer alırken, diğerinde alt program seviyesinde sunulmuştur. Uyumu sağlamak için, hedeflerle ilgili çıktı göstergeleri belirtilirken, alt program seviyesinde ise sonuç göstergeleri izlenebilir.
2. İlgili faaliyetler başlangıç düzeyinde cinsiyet eşitliğine duyarlı bütçeleme için olumlu bir gelişmedir fakat yeterli değildir.
3. İnsan Haklarının ve Savunma Hakkının Güçlendirilmesi isimli 5. stratejik amaç cinsiyet eşitliği ve kadının güçlendirilmesi yönünde geliştirilebilir.

B. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın misyonu 2024-2028 Stratejik Planında “Bireyin, ailenin ve toplumsal değerlerimizin korunması, güçlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik bütüncül ve adil sosyal hizmet modelleri geliştirmek ve uygulamak” olarak belirlenmiştir.⁶⁵ Kadının güçlenmesi ile ilgili birçok faaliyet de bu kapsamda bakanlığın faaliyet alanına girmektedir. Sadece kadının birincil faydalanıcısı olduğu hizmetler değil aynı zamanda geleneksel toplumsal cinsiyet rolleri nedeni ile kadınları yakından ilgilendiren yaşlı, engelli ve çocuk bakımı ile ilgili hizmetler de çoğunlukla Bakanlığın sorumluluğundadır.

CEDAW, “kadınların nesillerin üremesindeki önemli rolünün” ayrımcılık için bir temel oluşturmaması gerektiğini ve bakım yükünün her iki cinsiyet ve toplum tarafından paylaşılmasını vurgulamaktadır (CEDAW, 1979: Giriş). Sözleşmede madde 5.b anneliğin sosyal bir görev olarak anlaşılmasını, madde 11.2.c ise bireylerin aile sorumluluklarını iş ve kamusal yaşama katılma ile birleştirmelerine olanak sağlayacak sosyal hizmetlerin, özellikle de çocuk bakımevleri ağının geliştirilmesinin sağlanması öngörülmektedir. Kadının sosyal ve çalışma hayatının önünde engel teşkil eden bakım yükünün hafifletilmesi gereği Avrupa Sosyal Şartı (1996)⁶⁶ madde 23’deki yaşlıların aktif yaşlanma ve sosyal korunma hakkı ve madde 27’deki ailevi sorumlulukları olan kadın ve erkek çalışanların fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı bağlamında da vurgulanmaktadır. Bu nedenle Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı değerlendirilirken hem kadının birincil faydalanıcı olduğu faaliyetleri, hem de kadının ikincil faydalanıcı olduğu bakım faaliyetleri değerlendirilmiştir. 2024 Performans programında ise sadece kadının güçlenmesi programı ve alt programlarına bakılmıştır.⁶⁷ Tablo 20’de 2024 yılı için yer alan özet döküme göre

⁶⁵ ASHB (2024). 2024-2028 Stratejik Planı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623>), s.6.

⁶⁶ <https://www.anayasa.gov.tr/media/3680/avrupasosyalsarti.pdf>

⁶⁷ ASHB (2024). 2024 Yılı Performans Programı. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625>)

bakım ve kadına yönelik hizmetleri bir araya getirdiğimizde toplumsal cinsiyet eşitliğinin bütçe içindeki payı % 2 dolayında, Kadının Güçlenmesi programının toplam program maliyetleri içerisindeki payı ise % 1’in altındadır. Nitekim Yücel, Yakar Önal ve Akduran Erol (2023) çalışmasında da “kadının güçlendirilmesinin” Bakanlığın öncelikli alanı olmadığı” 2023 yılı verileriyle ortaya konmuştur.

Tablo 20. ASHB Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi ve Bütçe 2024

	2024-2028 STRATEJİK PLAN			2024 PERFORMANS PROGRAMI	
	STRATEJİK AMAÇLAR			PROGRAMLAR	
BÜTÇE HİYERARŞİSİ	A.1. Bireyin, ailenin ve toplum yapısının korunması ve güçlendirilmesi	A.2. Koruyucu ve önleyici hizmetlerin geliştirilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması	A.3. Barınma, bakım, psikososyal destek ve rehabilitasyon hizmetlerinin güçlendirilmesi	Kadının Güçlenmesi	Kadının Güçlenmesi
BÜTÇE HİYERARŞİSİ	H.1.2. Kadınların toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve imkanlardan eşit biçimde yararlanmalarını ve güçlenmelerini sağlamak	H.2.4. Kadına yönelik her türlü ayrımcılığı ve şiddeti önlemek için çalışmalar yaparak verilen hizmetlerin nitelik ve niceliğini artırmak	H.3.2. Kadınlara, çocuklara, engellilere ve yaşlılara yönelik ihtisaslaşmış barınma ve bakım hizmetlerini geliştirmek ve yaygınlaştırmak	Kadına Yönelik Ayrımcılık ve Şiddetle Mücadele Edilmesi	Kadının Toplumsal Statüsünün Geliştirilmesi ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması

2. Basamak Performans Göstergeleri	PG1.2.1 Kadının güçlenmesine yönelik uygulanan proje/ programdan yararlanan kadın sayısı	PG2.4.1 Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında verilen eğitim/semine r/ farkındalık etkinliği sayısı	PG3.2.1 Çocuklara yönelik ihtisaslaşmış kuruluş (İÇES) sayısı PG3.2.2 İhtisaslaşmış kadın konukevi sayısı PG3.2.3 Alzheimer alanında ihtisaslaşmış huzurevi sayısı PG3.2.4 Otizm Spektrum Bozukluğu alanında ihtisaslaşmış gündüzlü bakım ve rehabilitasyon merkezi sayısı	1-Kadın Konukevi sayısı 2- Kadına yönelik ayrımcılık ve şiddetle mücadele kapsamında farkındalık etkinliklerine katılan kişi sayısı	1- İşbaşı eğitim programlarında n yararlanan kadın sayısı 2- Kadın konukevlerinde Aile Eğitim Programı (AEP) eğitimlerine katılan kadın sayısı 3- Kadın konukevlerinde işe yerleştirilen kadın sayısı 4- Kadın konukevlerinde meslek edindirme kurslarına yönlendirilen kadın sayısı 5- Kadının güçlendirilmesi ne yönelik uygulanan proje ve program sayısı 6- Kadının güçlenmesine yönelik farkındalık etkinliklerine katılan kişi sayısı 7- Mesleki eğitim programlarında n yararlanan kadın sayısı
	PG1.2.2 Kadın-erkek eşitliği ile ilgili farkındalık etkinliklerine katılan erkek sayısı	PG2.4.2 Kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında verilen eğitim/semine r/ farkındalık etkinlikleriyle ulaşılan kişi sayısı			
	PG1.2.3. Kadının güçlenmesine yönelik uygulanan proje/ program sayısı	PG2.4.3 Kadına yönelik şiddetle mücadele alanında Bakanlığımıza bağlı hizmet sunan kurumsal hizmet birimi sayısı			
		PG.2.4.4 Kadına yönelik şiddetle mücadele alanında uygulanan program ve proje sayısı PG 2.4.5 ŞÖNİM ve Kadın Konukevi Hizmet Standartları kapsamında ziyaret edilen il sayısı			

	2024-2028 STRATEJİK PLAN			2024 PERFORMANS PROGRAMI	
	STRATEJİK AMAÇLAR			PROGRAMLAR	
HEDEF/PROGRAM MALİYETİ	2024 H.1.2Hedef Maliyeti: TL 164.039.000	2024 H.2.4 Hedef Maliyeti: TL 2.736.774.000	2024 H.3.2 Hedef Maliyeti: TL 6.395.357.000	2024 Alt Program Maliyeti: TL 2.736.774.000	2024 Alt Program Maliyeti: TL 164.039.000
TOPLAM MALİYET	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Stratejik Amaçlar için Toplam Bütçe: TL 428.254.838.000	2024 Performans Programı Maliyeti: TL 428.254.838.000	2024 Performans Programı Maliyeti: TL 428.254.838.000
BÜTÇE PAYI %	0,038	0,639	1,493	0,639	0,038
Kaynak: https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2623 ; https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2625 Not: Toplam Maliyet (Bütçe) değerleri Genel Bütçeden tahsisat ile Bütçe-dışı kaynakların toplamıdır.					

ASHB’nin Stratejik Planında hizmet sunumunda kaynak tahsisi kısıtının belirleyici olduğuna ilişkin saptamalar bulunmaktadır: “Önerilen proje ve faaliyetlerin mali imkân yetersizliği nedeniyle uygulanamaması” risk olarak belirtilmektedir (ASHB 2024-2028 Stratejik Planı, s. 90,132). Yine örneğin “Veriye dayanmayan politikalar sonucu kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması” (s.147) saptaması da riskler arasındadır. Planda yer alan “Yeni inşa edilmesi planlanan kuruluşlara genel bütçeden yeterli kaynağın ayrılamaması (s.139), “Veriye dayanmayan politikalar sonucu kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması” (s.147), “Sosyal hizmetler alanında toplumun ihtiyaçları tetkik edilmeden yapılan planlamalar ve harcamaların toplumsal taleplerle uyumlu olmaması halinde kamu kaynaklarının etkin kullanımı mümkün olmamaktadır.”(s.22) gibi değerlendirmeler kamu mali yönetiminin normlarına uyumun sorunlarını ortaya koymaktadır. Bu ifadelerden ‘azami kaynak tahsisi’ ilkesinin yerine getirilmediğini de çıkarılabılırız. Daha kesin bir değerlendirme için gerekli ve mevcut kaynak miktarlarının karşılaştırılması gerekir. Bu karşılaştırmanın aynı zamanda hizmetin potansiyel ve erişilecek yararlanıcılarının verilerini gerektirdiği açıktır.

C. Millî Eğitim Bakanlığı

Kadınların istihdama erişimi ve eşit işe eşit ücret hakkını destekleyen uluslararası insan hakları belgeleri, bu konudaki açığı kapatmak üzere eğitim politikalarının geliştirilmesini öngörmektedir. CEDAW (1979) madde 10, kadınların her düzeydeki eğitim kurumlarında eşit haklara sahip olmasının devlet tarafından sağlanmasını; PDEP (1995) de, B.1. sayılı stratejik amacın i maddesi ve özellikle B.3. sayılı stratejik amaç ile kadınların ve kız çocuklarının eğitime erişimi ile istihdam olanaklarının genişletilmesini amaçlamaktadır. Avrupa Sosyal Şartı ve Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi de her bireyin eğitim ve çalışma hakkını destekleyen maddeleri içermektedir. Nitekim 4. no.lu Nitelikli Eğitim SKA “Kapsayıcı ve hakkaniyete dayanan nitelikli eğitimi sağlamak ve herkes için yaşam boyu öğrenim fırsatlarını teşvik etmek” olarak belirlenmiş ve hedeflerde eğitim ile istihdam olanakları arasındaki bağlantı vurgulanmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2024-2028 Stratejik Planında yer alan 3 no.lu “istihdam odaklı yeni bir yaklaşımla hayat boyu öğrenme imkânları sunmak” amacı bu doğrultudadır. Bu amaç altındaki Hedef 3.1’de kapsayıcılığa atıfta bulunulması ve bu hedef altındaki faaliyetlerin cinsiyet eşitliğine duyarlı ifadeler içermesi ilgili uluslararası hak belgelerindeki yükümlülüklerle uyumludur. 2024 yılı için cinsiyet eşitliğine duyarlı olarak değerlendirilebilecek stratejik hedef ve alt programların bütçe payları Tablo 21’de yer almaktadır.

Tablo 21. Milli Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı ve Bütçe, 2024

	STRATEJİK AMAÇLAR
Bütçe Hiyerarşisi 1. Basamak	Amaç 3: Bireyin bilgi, beceri ve yetkinliklerini geliştirmek amacıyla bireysel, toplumsal ve istihdam odaklı yeni bir yaklaşımla hayat boyu öğrenme imkânları sunmak.
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak	Hedef 3.1: Farklı yeteneklere, özelliklere, ihtiyaçlara ve birikimlere sahip tüm bireylerin yaygın eğitimden aktif olarak yararlanabilmeleri amacıyla eğitimde kapsayıcılık sağlanacaktır.
Faaliyet Açıklaması	S-3.1.1 Dezavantajlı gruplara (kadınlar, gençler, yaşlılar, engelliler, uzun süreli işsizler, hükümlüler vb.) temel beceri ihtiyaçları doğrultusunda eğitim ve öğretim verilecektir. S-3.1.2 Dezavantajlı grupların eğitime erişimlerinin artırılması amacıyla insan kaynakları kapasitesi ve kurumların fiziki kapasitesinin artırılması projeleri yürütülecek ve personel istihdamı desteklenecektir. S-3.1.3 Örgün eğitim çağı dışına çıkmış, öğrenimlerini çeşitli nedenlerle tamamlayamamış bireylerin yarım kalan eğitimlerini açık öğretim okullarında tamamlayabilmeleri için eğitime erişimlerini kolaylaştırıcı çalışmalar yapılacaktır. S-3.1.4 Ülkemizde bulunan yabancı uyrukluların eğitimde eşitlik ve kapsayıcılık ilkesine uygun şekilde desteklenmelerini ve Türk Eğitim Sistemi’ne uyumlarını sağlamak amacıyla uyum eğitimleri, dil desteği, kültürel farkındalık programları gibi kaynaklardan yararlanarak örgün eğitim ve yaygın eğitim imkânlarından en üst düzeyde faydalanmaları sağlanacaktır.

	STRATEJİK AMAÇLAR
	S-3.1.5 Toplumu bir arada tutan değerlerin güçlendirilmesi, şehir kültürü, demokrasi ve insan hakları, kültürel mirasın aktarılması ve öğretilmesi konularında yaygın eğitim faaliyetler ile sosyal ve kültürel etkinlikler düzenlenerek daha adil, hoşgörü ve sürdürülebilir bir toplumun oluşturulmasına katkı sağlanacaktır.
Performans Göstergeleri	PG-3.1.1 Dezavantajlı gruplara yönelik açılan kurslara katılan kursiyer oranı (%) PG-3.1.2 Hayat boyu öğrenme kapsamında yürütülen proje sayısı PG-3.1.3 Açık öğretim okullarında öğrenim gören zorunlu öğrenim çağı dışına çıkmış bireylerin oranı (%) PG-3.1.4 Ülkemizde bulunan yabancı uyruklu öğrencilerin okullaşma oranı (%)
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak Maliyeti, TL	8.090.890
Toplam Maliyet, TL	106.590.042.062
Bütçe Payı %	0,0076
Kaynak: MEB (2024). Millî Eğitim Bakanlığı 2024-2028 Stratejik Planı. Millî Eğitim Bakanlığı. (https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2632)	

Millî Eğitim Bakanlığı’nın 2024 Performans Programında yer alan Ortaöğretim, İlköğretim ve Özel Eğitim Pansiyon Hizmetleri ile Yaygın Eğitim Kursları ve Açık Öğretim faaliyetleri de kadınların ve kız çocukların eğitimde fırsat eşitliği haklarını gerçekleştirmeye yöneliktir. Ayrıca düşük gelirli hanelerdeki çocuklara sunulan pansiyon hizmetleri “Yoksulluğa Son” başlıklı 1 no.lu SKA ile yakından ilişkilidir. Bu başlık altındaki 1.a sayılı tedbirin göstergelerinden birisi eğitim, sağlık ve sosyal koruma alanlarındaki hizmetlere ayrılan toplam kamu harcamalarının oranıdır.

Tablo 22’de görüldüğü gibi, Bakanlığın bütçesinde pansiyon hizmetleri cinsiyet eşitliği ile ilişkilendirilmiştir. Ortaöğretimde pansiyon hizmetleri, özel mesleki ve teknik eğitim okullarına yönelik eğitim ve öğretim desteği, ücretsiz ders kitabı ve parasız yatılılık hizmetleri, okul destek kursları ve yatılı öğrenciler için bir defaya mahsus olmak üzere nakdi ve aynı sosyal yardımları içermektedir. Benzer kapsamda pansiyon hizmetleri ilköğretimdeki çocuklar için de sağlanmaktadır. Özel eğitim pansiyonlarının benzer hizmetleri esas olarak engellilere yöneliktir. Yaygın eğitim kursları ve açık öğretim, yukarıda vurgulandığı gibi kadınların istihdama erişmelerine yönelik olanaklardır. Performans programında yer alan bu dört hizmet alanında cinsiyet eşitliğine duyarlı göstergeler bulunmaktadır. Ancak faaliyetler, maliyetleri ve kullanıcılarına göre ayrılmadığından, Bakanlığın bütçesinin ne kadarının cinsiyet eşitliğine duyarlı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte burada ele aldığımız alt programların toplamının bütçe içindeki payını 2024 yılı için % 5,7 olarak buluyoruz.

Tablo 22. Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı ve Bütçe, TL

	PROGRAMLAR			
Bütçe Hiyerarşisi 1. Basamak	ORTAÖĞRETİM	TEMEL EĞİTİM	ENGELLİLERİN TOPLUMSAL HAYATA KATILIMI VE ÖZEL EĞİTİM	HAYAT BOYU ÖĞRENME
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	EĞİTİME ERİŞİM VE FIRSAT EŞİTLİĞİ	YAYGIN EĞİTİM
Faaliyet Açıklaması	Ortaöğretim Pansiyon Hizmetleri	İlköğretim Pansiyon Hizmetleri	Özel Eğitim Pansiyon Hizmetleri	Yaygın Eğitim Kursları ve Açık Öğretim
Performans Göstergeleri	1.Bursluluktan faydalanan ortaöğretim öğrencilerinin yükseköğretime geçiş oranı 2. Organize Sanayi Bölgesi içi ve dışında açılan özel mesleki ve teknik eğitim okullarından mezun olanların istihdam oranı 3. Ortaöğretim pansiyonlarının doluluk oranı 4. Ortaöğretimde destekleme ve yetiştirme kurslarına katılanların memnuniyet oranı 5. Ortaöğretimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 6. Ortaöğretimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı	1.İlköğretim pansiyonlarının doluluk oranı 2. İlköğretimde destekleme ve yetiştirme kurslarına katılanların memnuniyet oranı 3. İlköğretimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 5.İlköğretimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı	1.Özel eğitimde kız çocuklarının pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 2.Özel eğitimde pansiyon hizmetinden memnuniyet oranı 3.Özel eğitimde pansiyonlarının doluluk oranı	1.Hayat boyu öğrenme kapsamındaki kursların tamamlanma oranı 2.Hayat boyu öğrenme kurumlarında Sıfır Atık Belgesi olan kurum oranı 3.Hayat boyu öğrenmeden yararlanma oranı 4.Örgün eğitim dışında kalan bireylerden açık öğretime devam edenlerin oranı 5.Örgün eğitim dışında kalan kız çocuklarından açık öğretime devam edenlerin oranı 6.Türkiye’de geçici koruma altında olan 5-17 yaş grubundaki yabancı öğrencilerin okullaşma oranı 7.Yaygın eğitim kapsamında eğitim alan 18 yaş altındaki kişilerin toplama oranı 8.Yaygın eğitim kurslarına katılan kursiyer sayısı
Bütçe Hiyerarşisi 2. Basamak Maliyeti, TL	28.004.156.000	12.797.564.000	50.943.000	21.030.119.000
Toplam Maliyet, TL	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000	1.092.129.668.000
Bütçe Payı %	2,56	1,17	0,005	1,93
Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı 2024 Performans Programı, https://butceveperformans.meb.gov.tr/file/119.pdf				

V. Son Dakika Gelişmeleri: Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (KEEDB)

Türkiye’de 2011 yılında Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in “Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladık.” ifadesi toplumsal cinsiyet eşitliğinin merkezi yönetim bütçesi boyutunun dile gelmesi açısından bir ilktir (Kutu 5). Az sayıdaki politika belirli bütçe tahsisatı ile ilişkilendirilmemiş olsa da, bu demecde eşitsizlikleri gidermenin mali boyutuna ilişkin ipuçları mevcuttur. Bu demecin arka planında ise o dönemin Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün öncülüğünde 2007’de başlayan, Devlet Planlama Teşkilatı ile TBMM belgelerine de yansıyan TCDB gündemi bulunmaktadır (Günlük-Şenesen, 2013). Uluslararası resmi ve sivil toplum kuruluşlarının TCDB konulu çalışmalarının, 2000’li yıllarda Türkiye’deki STK’lara yansımalarının da bu gündemin oluşması ve canlı tutulmasında payı büyüktür. Ne var ki izleyen yıllarda kadınların güçlenmesine ilişkin politika tasarımının kapsamı genişlemiş olmakla birlikte maliye bürokrasisinin bu yönde aktif bir rolü olmamıştır. Günümüzde ise o dönemin yaklaşımının dönüştüğünü, “toplumsal cinsiyet eşitliği” ifadesinin yerini “kadın erkek eşitliği”nin aldığını ve buna ilişkin bütçeleme (KEEDB) gündeminde belirleyici rolü Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın üstlendiğini görüyoruz.

2021 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık “Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme (2022-2024)” projesini tanıtmıştır (Kutu 6). Toplam 3 milyon 300 bin Avro değerindeki projenin Avrupa Birliği ve UN Women’ın mali desteği ile hayata geçtiği, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın eş yararlanıcı olduğu ve proje ile “Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimde süregelen bütçeleme ve planlama çalışmalarının kadın erkek eşitliğine duyarlı bir hale getirilmesinin” hedeflendiği belirtilmiştir.⁶⁸

Proje kapsamında “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı”nın⁶⁹ yayınlandığı, 2024 yılı başında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Mahinur Özdemir Göktaş tarafından duyurulmuştur (Kutu 6). Bu belge henüz (Haziran 2025) merkezi yönetim mevzuatında yer almamaktadır.

Belirtilen Strateji Belgesi ve Eylem Planındaki özellikle uluslararası ve ulusal mevzuat değinmeleri bu raporumuzdakilerle büyük ölçüde örtüşmektedir. Belgede kadın erkek eşitliği perspektifinin anaakımlaştırılması yönünde kamu kurumlarında kapasite artırımının, yani Planlama alt başlığının ağırlıklı olduğu söylenebilir. Buradan hareketle 2024-2028 döneminde gerçekleştirilecek faaliyetlerin kamuda kaynak tahsisine, yani bütçeye yansımalarının öngörüldüğü çıkarsanabilir. Raporumuzla bağı kurulabilecek tek strateji şudur:

“Strateji 2.3: Kadın erkek eşitliğinin sağlanması ve kadının güçlenmesi amacıyla gerçekleştirilen hizmetlere bütçede ayrılan payın görünür kılınması sağlanacaktır.” (s.57)

⁶⁸ ASHB web sayfasının projeler sekmesinde bu projeye ilişkin bilgi görünmemektedir (Haziran 2025):

<https://www.aile.gov.tr/projeler/strateji-projeler/>. Proje bilgileri için bkz. <https://www.esitbutceleme.org/home>.

⁶⁹ “Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçelemenin Uygulanması Strateji Belgesi ve Eylem Planı” metni için bkz. <https://esitbutceleme.org/un-women-grb-api/api/file/download/b765341e-f93c-41a1-966b-3a59e33ed4e0.pdf?folderName=flyer>

Bu stratejideki 2.3.1 no.lu eylem ile “görünür”lük kıstasının “bütçeden ayrılan pay” olduğu anlaşılmaktadır (s.61). Ancak bu eylemin Performans Göstergesi “Kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik faaliyet sayısı”dır; bütçe payının düzeyi değildir. İlgili açıklamada ise “Performans esaslı program bütçe uygulamasında yer alan ve Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinasyonunda yürütülen “Kadının Güçlenmesi” programı kapsamında doğrudan kadınlar için ayrılan kaynak yer almaktadır. Söz konusu program dışında kalan diğer programlar altında kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik yürütülen kadınlara yönelik hizmetler faaliyet düzeyinde tanımlanarak bütçeden ayrılan pay tespit edilecektir.” denmektedir.

Bu raporumuzdaki örnekler öngörülen 2.3.1 no.lu eylem açısından öncü örneklerdir. Raporumuz aynı zamanda önümüzdeki dönemde bu eylemin çok daha geniş kapsamda ve bütüncül bakış açısıyla gerçekleşme düzeyini değerlendirmenin araçlarını da sağlamaktadır. Bu doğrultuda bir yol haritasının başlangıcı olarak uluslararası standartların Türkiye özelinde izlenmesi için önerdiğimiz çerçeve Tablo 23’te sunulmaktadır.

Kutu 5. TCDB: Maliye Bakanı Mehmet Şimşek’in demeci, 26 Ekim 2011.

“Bütçemizi toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirmeye başladık

* Öncelikle kız öğrencilerin eğitimlerini tamamlamaları amacıyla, ortaöğretim öğrencilerinin taşınmalı eğitimine ayırdığımız kaynağı yüzde 95,2 oranında artırıyoruz. Bu şekilde kızlarımızın okumasını teşvik ederek Anayasa değişikliği ile getirilen pozitif ayrımcılığı hayata geçirmeye devam ediyoruz.

* Kadın istihdamını artırmak amacıyla Mayıs 2008-Mayıs 2009 döneminde yeni işe alınan ve fiilen çalıştırılan 18 yaşından büyük kadınlar için sigorta primine ait işveren hissesinin belli oranlarını 5 yıl süreyle İşsizlik Sigortası Fonundan karşılamaya devam ediyoruz.

* Şartlı nakit transferiyle özellikle kız öğrencilerimizin okula devamını teşvik ediyoruz.

* Fiziksel ve cinsel istismara ve şiddete uğrayan kadınlarımızın, psikososyal sorunlarının çözülmesi ve şiddetten korunması için faaliyet gösteren kadın sığınma evlerinin sayısını 2011 yılında açtığımız 7 adet sığınma evi ile birlikte 51’e ulaştırdık. 2012 yılında sığınma evlerini daha da yaygınlaştırmak için gerekli kaynağı tahsis ettik.

* Kadın çiftçilerimize yönelik olarak düzenlenen eğitimlere devam ediyoruz.”

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2012 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, 26.10.2011 [https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610;%20\(%20https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1077](https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonTutanaklari/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610;%20(%20https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=1077) s.10.

Not: Bu maddeler Bakanın 8 Aralık 2011 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yaptığı bütçe sunumunda yer almamaktadır. (24. Dönem 2. Yasama Yılı 31’inci Birleşim)

<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak?Id=eb62250f-36ea-47f3-92b5-0185ceac6f07>

Kutu 6. KEEDB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlarının Demeçleri, 2021 ve 2024

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Derya Yanık: 6 Eylül 2021

"Kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçelemenin genel anlamda işlevi, var olan bütçe ile kadın ve erkeklerin ihtiyaçlarının gözetilip gözetilmediğine dair değerlendirmeler yapmak ve bu değerlendirmeler ışığında adil paylaşımlara yönelmektir. Örneğin, farklı miktarda suya ihtiyaç duyan iki farklı tür çiçeğe aynı miktarda suyu verdiğinizde birini çürütür, diğerini kurutursunuz. O zaman ne yapmak lazım? Her çiçeğe ihtiyacı olduğu kadar suyu vereceksiniz ki hepsi hayatını devam ettirebilesin. Aslında kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme dediğimiz şey tam da bu. Bizim bu çalışmayla arzu ettiğimiz ve sonuç itibarıyla da beklediğimiz temel hedef bu."

Kaynak: <https://turkiye.un.org/tr/143219-un-women-ile-aile-ve-sosyal-hizmetler-bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-kad%C4%B1n-erkek-e%C5%9Fitli%C4%9Fine-duyarl%C4%B1-b%C3%BCt%C3%A7eleme>

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanı Mahinur Özdemir Göktaş: 21 Şubat 2024

"2021'de gündemimize aldığımız Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme Projesinde geçen 3 yılda önemli gelişmelere imza attık. Yürüttüğümüz çalışmalar kapsamında, 2024-2026 dönemi Yatırım Programı ile merkezi ve yerel yönetimler Bütçe Hazırlık Rehberlerinde ilk kez kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme ilkesine yer verilmesini sağladık. Merkezi yönetim bütçe programlarında kadınların güçlenmesine ilişkin göstergelerinin sayısını artırmayı başardık. Böylelikle kurumların cinsiyet bazlı kayıt tutmalarını ve sundukları hizmetlerin kadınları ve erkekleri ne şekilde etkilediğini daha görünür ve hesaplanabilir hale getirmelerine öncülük ettik."

Kaynak: <https://www.aile.gov.tr/haberler/kadin-erkek-esitligine-duyarli-planlama-ve-butceleme-strateji-belgesi-ve-eylem-plani-hazir/>

Tablo 23. Uluslararası Standartları Yapısal İzleme Örneği: Türkiye

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
KATILIM ŞEFFAFLIK BİLGİYE ERİŞİM	Bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreçlerinde paydaş katılımına ilişkin kurumsal düzenlemeler var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: VAR: Politika oluşturma YOK: Bütçe	Tavsiye niteliğinde: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu madde 9

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
POLİTİKA: CİNSİYET EŞİTLİĞİ	Ana amacın cinsiyet eşitliğini sağlamak olduğu programlar var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: Program: Kadının Güçlenmesi 1. Alt Program: Kadına Yönelik Ayrımcılık ve Şiddetle Mücadele, 2. Alt Program: Kadının Toplumsal Statüsünün Geliştirilmesi ve Fırsat Eşitliğinin Sağlanması, Proje: Türkiye’de Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Uygulanması (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum Başlığı altında Kadın alt başlığı 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi: 1. Kadının Güçlenmesi Programı 2. Özel Politika Gerektiren Gruplar: Kadınlara Yönelik Politikalar a. sağlık b. istihdam (girişimcilik) c. aile içi şiddet

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliğine hizmet edecek programlar var mı? (Örn. kamu hizmetleri, altyapı, sosyal koruma)	Bakım ve Destek Hizmetleri: Yaşlı Engelli Yoksulluk İstihdam Eşi vefat etmiş kadınlar	2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi: - Aktif ve Sağlıklı Yaşlanma - Çocukların Korunması ve Gelişiminin Sağlanması - Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımı ve Özel Eğitim - Yoksullukla Mücadele Ve Sosyal Yardımlaşma 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi: Eşi vefat etmiş kadınlara nakit desteği

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliği için öncelikleri ve amaçları kapsayan ulusal strateji, politika vb. belge var mı?	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): Politika 775. “..... yoksulluk ve sosyal dışlanma riski altında bulunan kesimlerin ekonomik ve sosyal hayata katılımlarının artırılması ve fırsat eşitsizliğinin gelecek nesillere sirayet etmesinin önüne geçilmesi suretiyle gelir dağılımının iyileştirilmesi temel amaçtır.” (NOT: Fırsat eşitliğinin toplumsal cinsiyet eşitliğini kapsadığını varsayıyoruz.) ASHB tarafından hazırlanan Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028) tüm kamu kurumlarını sorumlu tutan eylemler içermektedir.

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitsizliğini gidermek için hangi politikalar yürürlükte? (NOT: Politikaların dayanağı olan mevzuatı belirtiyoruz.)	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2021-2025) - Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	İlgili politika alanında cinsiyet eşitsizliği var mı?	Stratejik Plan 2024-2028: Başlıca cinsiyete dayalı eşitsizlik alanları: - hak ve fırsatlara erişim, - sosyal hizmetler, barınma ve bakım hizmetleri - kadına yönelik ayrımcılık - kadına yönelik şiddet	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028): İstikrarlı Büyüme, Güçlü Ekonomi; Nitelikli İnsan, Güçlü Aile, Sağlıklı Toplum eksenleri altındaki eşitsizlik alanları: - Finansal Kaynaklara Erişim - İşgücüne katılım - Kooperatif ve mikro kredi - Girişimcilik ve dijital okur yazarlık - STEM alanında eğitim ve istihdam - Depremden etkilenen kadınlar - Fırsat Eşitsizliği: kararlara katılım - Sosyal ve Bakım Hizmetleri: Yaşlı, engelli, çocuk bakımı - Üreme sağlığı - İş sağlığı ve güvenliği

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
CİNSİYET EŞİTLİĞİ	Cinsiyet eşitliğini içeren programlar varsa yeterli kaynak tahsis ediliyor mu?		Farklı alanlardaki kamu kurumlarının ihtiyaç analizi ile yararlanıcı karşılaştırılması yapılması gerekir.
İÇİN BÜTÇE	Maliye Bakanlığı’nın cinsiyet eşitliğine duyarlı kaynak tahsisatı konusunda bütçe hazırlık yönergesi var mı? (NOT: Mevcut uygulamada ilgili mevzuat Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanmaktadır.)	-	2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi (s. 120) 2023-2025 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi: 1.Sosyal Analiz (s.40) 2. Yatırım Programı Hazırlama Süreci ve Uyulacak Esaslar md. 106 (s.13) 3. Sektör/Alt Sektör Öncelikleri (s.19)
	Cinsiyet kırılımındaki veriler temel politika ve kaynak tahsisi kararlarında kullanılmış mıdır?	Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Bütçede hükümetin cinsiyet eşitliği odağında beyanı ya da yasal düzenlemesi var mı?	Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028)	Kadın Erkek Eşitliğine Duyarlı Planlama ve Bütçeleme Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2024-2028) henüz yasallaşmamıştır. 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) Madde: 726.2. Kadın erkek fırsat eşitliğine duyarlı bütçeleme çalışmaları yaygınlaştırılarak bütçeleme süreçlerine entegre edilecektir.”
	Bütçe tahsisatlarının cinsiyet eşitliği işaretlemesi var mı?	HAYIR	HAYIR
	Bütçenin cinsiyete duyarlı politikaların performansı üzerindeki etkisini değerlendirecek bağımsız denetim mekanizması var mı?	HAYIR Cinsiyet eşitliği Sayıştay’ın denetim kriteri değildir.	HAYIR Cinsiyet eşitliği Sayıştay’ın denetim kriteri değildir.
	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları yayınlanmakta mı?	Performans Programı 2024 Faaliyet Raporu	Bakanlıkların performans programları

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	Cinsiyet eşitliğine ilişkin bütçe tahsisatları bilgilerine kurumun web sayfasından zamanında erişim var mı?	Performans Programı 2024 Faaliyet Raporu	Bakanlıkların performans programları
	Bütçe kaynaklarının dağılımında belirli grupların aleyhine değişme var mı?	Kurum bütçesinde kadınlar yararına ayrılan kaynakların düzeyi ve oranının zaman içindeki seyrinin incelenmesini gerektirir.	Merkezi yönetim bütçesinde kadınlar yararına olan programlara ayrılan kaynakların düzeyi ve oranının zaman içindeki seyrinin incelenmesini gerektirir.
CİNSİYET EŞİTLİĞİ	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin öncül analizi var mı?	HAYIR	HAYIR
ETKİ ANALİZİ	Bütçede kapsanan programların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisinin ardıl analizi var mı?	HAYIR	HAYIR
	Kamu harcamalarının cinsiyet eşitsizliğini gidermeye katkısı var mı? (Örn. altyapı yatırımları, eğitim, sağlık harcamaları)	İstihdam, eğitim, sağlık gibi alanlarda bir temel yıl için belirlenen cinsiyet eşitsizliği düzeylerinin izleyen orta ve uzun vadedeki durumları karşılaştırılmalıdır. Gerekli yıllık veriler: TÜİK - hedef kitle -yararlanıcı sayısı - yararlanıcı sayısının hedef kitle içindeki payı	İstihdam, eğitim, sağlık gibi alanlarda bir temel yıl için belirlenen cinsiyet eşitsizliği düzeylerinin izleyen orta ve uzun vadedeki durumları karşılaştırılmalıdır. Gerekli yıllık veriler: TÜİK

Boyut	Soru	Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı	Merkezi Yönetim
	İlgili politika yerleşik cinsiyet rollerini pekiştiriyor mu? Değiştiriyor mu? Hangi etkiler bekleniyor?	Çıktılar ile Başlangıç - sonuç karşılaştırması gerekir	Çıktılar ile Başlangıç - sonuç karşılaştırması gerekir.
	Politikanın cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisi konusunda paydaşların değerlendirmesi var mı?	HAYIR On İkinci Kalkınma Planı (2024–2028) hazırlığı kapsamındaki Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmamıştır.	HAYIR On İkinci Kalkınma Planı (2024–2028) hazırlığı kapsamındaki Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayınlanmamıştır.
Not 1. Bu tablo, Tablo 6’nın Türkiye özelinde uyarlanmasıdır.			
Not 2. Bu izleme soruları belediye düzeyinde ayrıntılandırılabilir. Kadınların yapabilirliklerine odaklanan DTADB yaklaşımı geliştirilebilir.			

VI. Kamu Harcamalarını Yerelde İzlemek İçin Yol Haritası

Merkezi yönetim harcamalarının illere yansması merkezi kurumların il teşkilatları üzerinden olduğu kadar merkezden de olmaktadır.⁷⁰ Kaldı ki yereldeki kamu harcamaları merkezden harcamalar ile sınırlı değildir. Mahalli idareler, özellikle İl Özel İdareleri⁷¹ ve belediye harcamaları da kamu harcamaları kapsamındadır. İlk bölümlerde belirttiğimiz gibi Türkiye’de TCDB çalışmaları il ya da ilçe belediyelerinin politika ve bütçeleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Merkezi düzeydeki kamu harcamalarının il düzeyinde dökümünün izlenmesi, yerel düzeydeki TCDB çalışmalarını tamamlayıcı ve ileriye götürücü niteliktedir. CEİD projesinin kapsadığı 11 il şunlardır: Adana, Ankara, Bursa, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Mersin, Samsun, Trabzon. Tablo 24 ve 25’te toplam kamu harcamasının ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmayla bu iller için dökümleri yer almaktadır. Bu tablolardan görüldüğü gibi kamu hizmetlerinin bir bölümü merkezden yani Ankara’dan gelmektedir.

Tablo 24’teki ekonomik sınıflandırmadan personel ödemeleri ile sosyal güvenlik harcamalarının tamamına yakınının yerel düzeyde olduğunu görüyoruz. Dolayısıyla personelin ve yararlanıcıların cinsiyet kırılımı verisi, kamunun yerel düzeydeki uygulamalarının izlenmesini sağlar. Bu verilerin il düzeyinde talep edilmesi bir ilk adım olabilir.

Toplumsal cinsiyet eşitliği açısından Tablo 25’teki fonksiyonel sınıflandırma ise kamu hizmetlerinin cinsiyet eşitliğine/eşitsizliğine etkilerini daha kapsamlı izlemeye yarayabilir. Tablo 25’ten görüldüğü gibi kimi hizmetler ağırlıklı olarak merkezden finanse edilmektedir. Ancak özellikle Kamu Düzeni ve Güvenliği ile Sağlık ve Eğitim hizmetlerine ilişkin harcamalar çok büyük ölçüde yerel düzeydedir. Kadınların yaşam kalitesinin başat bileşenleri olan bu alanlara ilişkin merkezi politikaların yerele yansması ile yereldeki (örneğin belediyelerin) politikaların bütüncül kapsamda izlenmesi yine bir adım olarak düşünülebilir.

CEİD projesinin kapsadığı iller Büyükşehir statüsündedir. İl sınırı aynı zamanda belediye sınırı olduğundan İl Özel İdaresi yoktur. Tablo 24 ve Tablo 25 verilerinin dökümünün yanı sıra belediye harcamalarının cinsiyet eşitliği açısından izlenmesi önem kazanmaktadır. Zira 2023 yılında yayımlanan 2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberinin 7. maddesi cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılarak yerel bütçelere yansıtılmasını öngörmektedir:

“Kadının güçlenmesi ve kadın erkek eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması için hizmetler sunulurken kadın ve erkeklerin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde tutulmalıdır. Bu çerçevede kadın erkek eşitliğine duyarlı bütçeleme yaklaşımının bütçe sürecine dahil edilmesi ve kadın erkek eşitliğinin izlenmesine ilişkin göstergelere yer verilmesi gerekmektedir.”⁷²

⁷⁰ Örneğin İstanbul’da raylı toplu ulaşım hizmeti hem Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Marmaray), hem de Büyükşehir Belediyesi (metro) tarafından sağlanmaktadır.

⁷¹ İl Özel İdareleri ağırlıklı olarak Büyükşehir statüsü dışındaki illerde Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının altyapı faaliyet ve harcamalarını yönetmektedir. <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/ozel-idare1>.

⁷² ÇŞİDB (2023). 2024-2026 Dönemi Belediye, Bağlı İdare ve Birlikler Bütçe Hazırlama Rehberi. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2626>)

Tablo 24. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Ekonomik Sınıflandırma, 2023, milyon TL

2023	TOPLAM	Pers. Giderleri	Sosyal Güv. Kur. Öd.	Mal ve Hizmet Alımları	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Giderleri	Sermaye Trans.	Borç Verme
Merkez	4.308.284,3	64.748,3	8.980,5	133.072,2	673.751,6	2.277.973,9	162.210,0	834.576,9	152.971,0
Proje İlleri									
Adana	51.360,1	30.449,9	4.286,4	8.564,8	0,0	887,9	6.959,3	121,9	89,9
Ankara	407.096,4	109.391,1	16.112,6	73.977,5	863,0	69.954,4	105.656,4	12.768,8	18.372,7
Bursa	56.960,7	31.334,9	4.536,3	6.855,1	0,0	870,9	13.259,6	77,3	26,6
Eskişehir	27.942,6	17.257,9	2.673,7	3.611,5	0,0	448,3	3.785,8	142,9	22,5
Gaziantep	41.543,8	26.681,8	3.472,9	5.829,1	0,0	970,5	4.470,6	118,9	0,0
Hatay	35.046,7	24.656,9	3.158,1	4.195,4	0,0	694,1	2.196,1	94,6	51,5
Mersin	49.224,9	25.282,7	3.774,8	5.952,4	0,0	762,2	13.255,1	169,0	28,8
İstanbul	241.654,5	142.928,7	19.717,7	41.626,9	0,0	3.877,1	32.799,2	497,4	207,5
İzmir	100.681,6	61.789,1	9.162,5	14.064,0	0,0	1.580,8	13.582,6	348,6	154,0
Samsun	44.680,1	23.048,3	3.492,0	4.337,9	0,0	630,5	13.016,0	52,2	103,1
Trabzon	40.789,7	15.679,6	2.290,0	2.640,8	0,0	339,6	19.756,5	60,7	22,4
Türkiye Toplamı	6.588.015,6	1.324.584,3	185.782,9	453.895,2	674.614,5	2.373.847,5	544.010,7	858.255,8	173.024,6
Merkez / Türkiye Toplamı, %	65,4	4,9	4,8	29,3	99,9	96,0	29,8	97,2	88,4

Not: Şu not bu verinin kaynağında yer almaktadır: “İller Bazında Bütçe Gelirleri ve Bütçe Giderleri İl Sınırları İçindeki Muhasebe Birimlerine Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlardan Oluşmaktadır. Bakanlıkların Merkez Muhasebe Birimlerine Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlar İl Ayrımına Tabi Tutulmaksızın Merkez Satırında Yer Almaktadır. 2023 Yılı Kesin Hesap Kanun Teklif Taslağına göre güncellenmiştir.” (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>)

Tablo 25. Proje İllerine Göre Merkezi Harcamalar: Fonksiyonel Sınıflandırma, 2023, milyon TL

2023	TOPLAM	Genel Kamu Hiz.	Savunma Hiz.	Kamu Düzeni ve GÜv.	Ekonomik İşler ve Hiz.	Çevre Koruma Hiz.	İskan ve Toplum Ref. Hiz.	Sağlık Hiz.	Dinlen., Kültür ve Din Hiz.	Eğitim Hiz.	Sos.Güv. & Sosyal Yar. Hiz.
Merkez	4.308.284,3	1.295.797,71	150.716,91	41.734,16	606.298,01	8.255,12	66.395,41	54.835,84	34.219,26	96.866,62	1.953.165,28
Proje İlleri											
Adana	51.360,1	3.690,12	3.692,80	8.532,13	5.263,24	195,21	309,88	11.279,77	1.433,27	16.269,45	694,25
Ankara	407.096,4	51.125,00	32.367,92	35.973,33	177.967,70	127,55	5.858,57	40.884,79	8.131,24	52.327,20	2.333,14
Bursa	56.960,7	3.546,37	511,01	8.098,82	10.642,87	401,48	182,61	12.412,23	1.569,12	18.772,15	824,03
Eskişehir	27.942,6	2.192,04	3.989,44	3.072,83	2.531,27	93,83	389,66	5.507,93	526,44	9.272,81	366,31
Gaziantep	41.543,8	3.909,05	2.359,38	8.177,93	363,93	30,00	180,37	7.671,18	1.342,51	16.831,08	678,37
Hatay	35.046,7	2.830,62	4.005,01	7.712,94	595,84	94,96	115,91	6.051,99	782,70	12.321,77	534,99
Mersin	49.224,9	3.004,34	877,12	7.288,52	12.542,62	34,24	199,03	8.755,85	1.014,05	14.763,39	745,75
İstanbul	241.654,5	22.461,40	17.670,34	41.493,71	17.632,02	184,44	967,43	51.325,65	7.455,33	79.063,24	3.400,96
İzmir	100.681,6	7.166,81	13.492,46	16.964,38	11.609,83	57,52	461,18	17.663,54	2.068,52	29.807,46	1.389,88
Samsun	44.680,1	3.852,22	495,30	5.735,33	12.697,47	246,27	212,09	6.626,69	1.774,11	12.238,50	802,16
Trabzon	40.789,7	2.106,00	662,30	2.796,38	20.735,91	108,78	367,06	4.607,89	1.252,64	7.716,73	435,98
Türkiye Toplamı	6.588.015,6	1.504.737,82	336.909,93	395.485,46	987.587,08	12.720,51	83.217,47	432.076,07	99.676,87	749.343,87	1.986.260,52
Merkez / Türkiye Toplamı, %	65,4	86,1	44,7	10,6	61,4	64,9	79,8	12,7	34,3	12,9	98,3

Not: Şu not bu verinin kaynağında yer almaktadır: “İller Bazında Bütçe Gelirleri ve Bütçe Giderleri İl Sınırları İçindeki Muhasebe Birimlerince Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlardan Oluşmaktadır. Bakanlıkların Merkez Muhasebe Birimlerince Tahsil Edilen ve Ödenen Tutarlar İl Ayrımına Tabi Tutulmaksızın Merkez Satırında Yer almaktadır. 2023 Yılı Kesin Hesap Kanun Teklif Taslağına göre güncellenmiştir.” (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/iller-itibariyle-merkezi-yonetim-butce-istatistikleri-2004-2019>)

Kamu harcamalarının proje kapsamındaki illere dağılımı ve bileşimindeki farklılık önemli ölçüde nüfus ölçeğinden kaynaklanmaktadır. Tablo 26’da fonksiyonel sınıflandırmaya göre kişi başına harcamalar yer almaktadır. Proje illerinin bu ortak ölçekte karşılaştırılmasına birkaç örnek verelim. Kişi başına en düşük eğitim hizmetleri harcamasının İstanbul’da olduğunu görüyoruz. Tüm Türkiye için kişi başı eğitim harcaması 8,78 milyon TL iken İstanbul ortalaması 5,05 milyon TL’dir. En yüksek kişi başı eğitim harcaması ise 10,13 milyon TL ile Eskişehir’e yapılmıştır. Eskişehir, Trabzon, Ankara ve Samsun dışındaki proje illerinde bu harcamalar Türkiye ortalamasının altındadır. Sağlık harcamalarına baktığımızda, kişi başı en düşük harcamanın (3,28 milyon TL) yine İstanbul’a yapıldığını görüyoruz. Gaziantep ile Bursa’da da sağlık harcaması düşüktür. Türkiye geneli için kişi başı sağlık harcaması 5,06 milyon TL’dir. Ankara, Eskişehir ve Trabzon’a Türkiye ortalamasının üzerinde kişi başı harcama yapılmıştır. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım harcamalarının neredeyse tamamının merkezden yapıldığını yukarıda belirtmiştik. Bu kalemin Tablo 26’daki dağılımında göze çarpan ilk nokta, Türkiye ortalamasına göre proje illerindeki kişi başı harcamaların çok düşük olduğudur. Bu ve diğer harcamalardan doğrudan yararlananların cinsiyete göre kırılım verisi durum saptamak ve izlemek için temel gerekliliktir, ancak yeterli değildir. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları’nın (SEGE) bu açıdan çok önemli bir işlevi vardır.⁷³ Hiç kimseyi geride bırakmayacak şekilde merkezden yerele kamu kaynağı tahsisi ihtiyaç analizini gerektirir. Potansiyel yararlanıcıların durumunun bilinmesi ise gösterge verilerinin üretilmesine bağlıdır.

Bu yaklaşımla hazırlanan geniş kapsamlı Tablo 27’de kamu harcama alanları ile SEGE göstergeleri eşleştirilmiş ve ilgili cinsiyete duyarlı gösterge önerileri sıralanmıştır. Bu göstergelerin ilçe, il ve bölge düzeyinde verileri, çok boyutlu cinsiyet eşitsizliği alanlarının belirlenmesine ışık tutacaktır. Veriye dayanarak tasarlanan iyileştirici kamu politikasının hem sonuç hem de etki analizi için de bu veriler temel gerekliliktir.

⁷³ SEGE ile ilgili ayrıntılı değerlendirme EK 1’de sunulmaktadır.

Tablo 26. İl Nüfuslarına Göre Kişi Başı Fonksiyonel Kamu Harcamaları, 2023, milyon TL

	Genel Kamu Hizmetleri	Savunma Hizmetleri	Kamu Düzeni ve Güvenlik	Ekonomik İşler ve Hizmetler	Çevre Koruma Hizmetleri	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Sağlık Hizmetleri	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri
Adana	1,63	1,63	3,76	2,32	0,09	0,14	4,97	0,63	7,17	0,31
Ankara	8,81	5,58	6,20	30,67	0,02	1,01	7,04	1,40	9,02	0,40
Bursa	1,10	0,16	2,52	3,31	0,12	0,06	3,86	0,49	5,84	0,26
Eskişehir	2,39	4,36	3,36	2,77	0,10	0,43	6,02	0,58	10,13	0,40
Gaziantep	1,81	1,09	3,78	0,17	0,01	0,08	3,54	0,62	7,78	0,31
Hatay	1,83	2,59	4,99	0,39	0,06	0,08	3,92	0,51	7,98	0,35
Mersin	1,55	0,45	3,76	6,47	0,02	0,10	4,52	0,52	7,62	0,38
İstanbul	1,43	1,13	2,65	1,13	0,01	0,06	3,28	0,48	5,05	0,22
İzmir	1,60	3,01	3,79	2,59	0,01	0,10	3,94	0,46	6,65	0,31
Samsun	2,80	0,36	4,16	9,22	0,18	0,15	4,81	1,29	8,88	0,58
Trabzon	2,55	0,80	3,39	25,15	0,13	0,45	5,59	1,52	9,36	0,53
Türkiye	17,63	3,95	4,63	11,57	0,15	0,97	5,06	1,17	8,78	23,27

Kaynak: Tablo 24 ve TÜİK.

Not: Sarı boyalı hücreler Türkiye ortalamasından düşük ortalamaları, yeşil hücreler ise Türkiye ortalamasından büyük hücreleri göstermektedir.

Tablo 27. Cinsiyete Duyarlı Anahtar Göstergeler ile Merkezden Yerele Kaynak Tahsisinin Eşleştirilmesi

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Demografi	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	- 65 yaş üstü kadın ve erkek nüfusu - Tek başına yaşayan kadın ve erkek nüfusu - Kadın ve erkek engelli nüfusu - Tek ebeveyn olan kadın ve erkek nüfusu - Kadın ve erkek yoksulluk oranları - Cinsiyet, yaş ve yere göre ücretsiz ev işleri ve bakıcılık için harcanan zamanın oranı (SKH 5.4.1)	-T.C. Anayasası: Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler ile ilgili 61. madde ve Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları ile ilgili 65. madde -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.4: Ücretsiz bakım ve ev işlerinin kamu hizmetleri, altyapı ve sosyal koruma politikalarının sağlanması ve hane ve aile içinde sorumluluğun ulusal açıdan uygun bir biçimde paylaşılmasının geliştirilmesi yoluyla tanınması ve değer görmesi

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
İstihdam	Ekonomik İşler ve Hizmetler	-Kadın ve erkek iş gücüne katılım oranları -Kadın ve erkek işsizlik oranı -Kadın ve erkek çalışanların sektörel dağılımı -Kadın ve erkek ücret açığı -Meslek, yaş ve engellilik durumuna göre kadın ve erkek çalışanların saatlik ortalama kazançları (SKH 8.5.1.) -Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre işsizlik oranı (SKH 8.5.2.) -Ulusal bütçelerin ve GSYH'nın bir oranı olarak sosyal koruma ve istihdam programlarına yapılan toplam kamu harcamaları (SKH 8.b.1.)	-T.C. Anayasası: Çalışma hakkı ve ödevi ile ilgili 49. maddesi. - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 8.5.: 2030 yılına kadar gençler ve engelliler dâhil tüm erkek ve kadınlar için tam ve üretken istihdam ve insana yakışır işlere erişmek ve eşit işe eşit ücret sağlamak

Eğitim	Eğitim Hizmetleri	- (a)2/3 sınıflarında; (b)ilkokul sonunda ve (c) alt düzey ortaokulun sonunda en azından (i) okuma ve (ii) matematikte yeterlilik düzeyine sahip çocukların ve gençlerin oranı, cinsiyet ayrımında (SKH 4.1.1.) - Cinsiyete göre gelişimsel olarak sağlık, öğrenme ve psikososyal iyi olma hali yolunda olan 5 yaş altı çocukların oranı (SKH 4.2.1.) - Cinsiyete göre planlanan öğrenmeye katılım oranı (ilkokula resmi giriş yaşından bir yıl önce) (SKH 4.2.2.) - Cinsiyete göre son 12 ay içinde gençlerin ve yetişkinlerin örgün ve yaygın eğitim ve öğretime katılma oranı (SKH 4.3.1) -Tüm eğitim göstergeleri için parite endeksleri (veri elverişliliğine bağlı olarak kadın/erkek, kır/kent, en alt/en üst servet %20'likleri ve engellilik durumu, yerli insanlar ve çatışmalardan etkilenenler gibi diğerleri) (SKH 4.5.1.) - Cinsiyete ayrımında, (a) okuryazarlık ve (b) aritmetik becerilerde işlevsel açıdan en az belirli bir düzeyde yeterliliğe sahip belirli bir yaş grubundaki nüfusun yüzdesi (SKH 4.6.1.) -Kadın ve erkeklerin yükseköğrenim kurumları sınavı başarı oranları	-T.C. Anayasası: Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi ile ilgili 42. maddesi -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.1.: 2030'a kadar bütün kız ve erkek çocuklarının ücretsiz, hakkaniyetli ve kaliteli bir ilköğretim ve ortaöğretimi tamamlamalarının ve böylece ilgili ve etkili öğrenme çıktılarının elde edilmesinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.2.: 2030'a kadar bütün kız ve erkek çocuklarının onları ilköğretime hazır hale getirecek kaliteli okul öncesi eğitimine erişimlerinin güvence altına alınması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.3.: 2030'a kadar bütün kadın ve erkeklerin erişilebilir ve kaliteli teknik eğitim, mesleki eğitim ve üniversiteyi kapsayan yüksek öğretime eşit biçimde erişimlerinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.5.: 2030'a kadar eğitim alanındaki toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin ortadan kaldırılması ve engelliler, yerliler ve kırılgan durumdaki çocuklar dâhil, kırılgan insanların her düzeyde eğitim ve mesleki eğitime eşit biçimde erişimlerinin sağlanması -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 4.6.: 2030'a kadar bütün gençlerin ve hem kadın hem de erkek olmak üzere yetişkinlerin büyük bir bölümünün okuryazar olmasının ve matematiksel beceriler kazanmasının güvence altına alınması
---------------	--------------------------	---	---

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Sağlık	Sağlık Hizmetleri	-Anne ölüm oranları - Aile planlaması, bilgilendirme ve eğitime yönelik olanlar dâhil, cinsel ve üreme sağlığı hizmetlerine evrensel erişim oranı -Kadın ve erkeklerin güvenli, etkili, kaliteli ve karşılanabilir zaruri ilaç ve aşılarla erişimi - Cinsiyet, yaş ve belirli gruplara göre enfekte olmamış her 1.000 kişiye düşen HIV enfeksiyonuna yeni yakalananların sayısı (SKH 3.3.1) -Modern yöntemlerle aile planlaması ihtiyacını karşılayabilen üreme çağındaki (15-49 yaş) kadınların oranı (SKH-3.7.1) - Kadın hastalıkları ile ilgili branşlarda çalışan sağlık çalışanı başına düşen kadın sayısı	-Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.6: 2020 yılına kadar dünya genelinde karayollarındaki trafik kazalarından kaynaklanan ölüm ve yaralanma sayısını yarıya indirmek -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.7: 2030 yılına kadar, aile planlaması, bilgilendirme ve eğitime yönelik olanlar dâhil, cinsel ve üreme sağlığı hizmetlerine evrensel erişimi sağlanmak ve üreme sağlığını ulusal stratejilere ve programlara entegre etmek -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 3.8: Mali riskten korumayı, kaliteli temel sağlık bakım hizmetlerine erişimi ve herkesin güvenli, etkili, kaliteli ve karşılanabilir zaruri ilaç ve aşılarla erişimini de kapsayan genel sağlık sigortasını oluşturulmak

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Rekabetçi ve Yenilikçi Kapasite	Ekonomik İşler ve Hizmetler	- Kadın ve erkeklerin STEM alanlarına katılım oranları - Kadın ve erkeklerin lisans, yüksek lisans ve doktora oranları -Cinsiyete göre tarım dışı sektörde herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmayanların istihdamının oranı (SKH 8.3.1.) -Patent sahibi kadın ve erkek sayısı -Bilişim teknolojilerini kullanabilen kadın ve erkek oranları (TÜİK)	- Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 8.3.: Üretim faaliyetlerinin, insana yakışır istihdam yaratmanın, girişimciliğin, yaratıcılık ve yenilikçiliğin desteklendiği kalkınma odaklı politikaların desteklenmesi ve finansal hizmetlere erişim yoluyla mikro, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin resmiyet kazanmalarının ve büyümelerinin teşvik edilmesi
Mali	Genel Kamu Hizmetleri	-Kamu il teşkilatlarında çalışan kadın ve erkek oranı -Kadın ve erkeklerin kamu hizmetlerinden yararlanma oranları -Kadın ve erkek vergi mükellef sayıları -Kadın ve erkeklerin hukuka erişim oranları -Kadın ve erkekler için kişi başına düşen banka mevduat tutarı (SEGE-2017) - Bin Kişiye Düşen İnternet Bankacılığı Aktif Bireysel Kadın ve Erkek Müşteri Sayısı (SEGE-2017) - Bin Kişiye Düşen İnternet Bankacılığı Aktif Kurumsal Kadın ve Erkek Müşteri Sayısı (SEGE-2017)	-T.C. Anayasası Hizmete Girme ile ilgili 70. Madde - T.C. Anayasası Devletin iktisadî ve sosyal ödevlerinin sınırları ile ilgili 65. madde - T.C. Anayasası Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili 166. madde

Erişebilirlik	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	-Kadın ve erkeklerin sosyal konutlara erişim oranı -Kadın ve erkeklerin mülk ve tarım arazisi sahiplik oranları - Kadın ve erkek mobilite ortalamaları/düzeyi - Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre, toplu taşıma araçlarına kolay erişimi olan nüfusun oranı (SKH 11.2.1.) -Engelli erişimine uygun kamusal alanların oranı -Aydınlatılmış ve güvenlik önlemleri alınmış yolların oranı -Cinsiyete göre cep telefonu sahibi bireylerin oranı (SKH 5.b.1.) -Cinsiyet, yaş ve engelli kişilere göre kamu kullanımına tamamen açık, yapılaşmış alanların şehirlerdeki ortalama payı (SKH 11.7.1.) -Cinsiyet, yaş, engellilik durumu ve olay yerine göre, son 12 ay içinde fiziksel ya da cinsel taciz mağduru kişilerin oranı (SKH 11.7.2.)	-T.C. Anayasası Konut hakkı ile ilgili 57. madde - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.a.: Kadınların ekonomik kaynaklara ulaşma, toprak ve diğer mülk türlerine sahip olma ve üzerlerinde kontrol kurabilme, finansal hizmetler, miras ve doğal kaynaklara erişimleri gibi konularda ulusal yasalara uygun olarak eşit haklara sahip olmaları için reformlar yapılması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 5.b.: Kadınların güçlenmelerinin iletilmesi için özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri olmak üzere etkinleştirme teknolojisinin kullanımının geliştirilmesi - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 11.2.: 2030’a kadar özellikle kırılgan durumda olan insanların, kadınların, çocukların, engellilerin ve yaşlıların ihtiyaçlarına özel önem gösterilerek, yol güvenliğinin geliştirilmesi; özellikle toplu taşıma sisteminin geliştirilmesiyle herkesin güvenli, uygun fiyatlı, erişilebilir ve sürdürülebilir ulaşım sistemlerine erişiminin sağlanması - Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 11.7.: 2030’a kadar özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar ve engellilerin güvenli, kapsayıcı ve erişilebilir yeşil alanlara ve kamu alanlarına evrensel erişimlerinin güvence altına alınması
----------------------	--	--	--

SEGE	Fonksiyonel Kamu Harcama Sınıfı	Cinsiyet Kırımlı Gösterge Önerisi	Gerekçe
Yaşam Kalitesi	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	-Kadın ve erkeklerin kamuya ait spor ve rekreasyon merkezlerinden faydalanma oranı -Kadın ve erkeklerin din hizmetlerine erişim oranı -Müze ve kültürel aktivitelere kadın ve erkeklerin katılım oranları -Otomobil sahibi kadın ve erkek oranı (SEGE-2017) -Sosyal güvenlik kapsamı dışında kalan sayısı-cinsiyet ve yaş kırılımı ile - Emekli aylığı bağlanan kadın ve erkek nüfusu - Yaş, cinsiyet, engelliliğe göre medyan gelirin yüzde 50 düzeyinin altında yaşayanların oranı (SKH 10.2.1.)	-T.C. Anayasası Din ve vicdan hürriyeti ile ilgili 24. madde -T.C. Anayasası Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması ile ilgili 56. madde - T.C. Anayasası Sporun geliştirilmesi ve tahkim ile ilgili 59. madde - T.C. Anayasası Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili 166. madde -Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri-Hedef 10.2.: 2030’a kadar yaşa, cinsiyete, engelliliğe, ırka, etnik kökene, dine, ekonomik ya da başka bir statüye bakılmaksızın herkesin güçlendirilmesi ve sosyal, ekonomik ve siyasi olarak kapsanmasının desteklenmesi
Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVER%C4%B0-Harcamalar%C4%B1n-Fonksiyonel-S%C4%B1n%C4%B1fland%C4%B1rmas%C4%B1-10.pdf T.C. Anayasası, https://www.kureselamaclar.org ; Hanehalkı Bilişim Teknolojileri (BT) Kullanım Araştırması, 2023, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Hanehalki-Bilisim-Teknolojileri-(BT)-Kullanim-Arastirmasi-2023-49407 ; İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017 https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege Not: Parantez içinde SEGE-2017 yazar göstergeler mevcut göstergelerin cinsiyet kırımlı olarak tekrar düzenlenmesi ile oluşturulmuştur.			

Açıktır ki Tablo 27’deki gösterge kümesi ve veri dökümü ideal durumu göstermektedir. Belediye düzeyinde toplumsal cinsiyet eşitliğine ilişkin kaynak dağılımını izlemenin ilk aşaması kurumsal kapasitenin saptanması olacaktır. Bu bağlamda üç proje iline ilişkin Yücel vd. (2024) çalışmasındaki bulgular geliştirilebilir. (Tablo 28)

Tablo 28. Üç Proje İli için Başlangıç İzleme Soru Örnekleri ve Bulgular (2019-2022)

	ESKİŞEHİR	GAZİANTEP	İSTANBUL
1. Belediyede, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik kurumsal yapılanma var mı?	E	E	E
2. Belediye politika belgeleri, TCDB’ye atıfta bulunuyor mu?	E	E	E
3. TCDB’den sorumlu birim var mı?	E	E	H*
4. Belediye dokümanlarında, cinsiyet kırılımlı veri var mı? (Demografik veri dâhil)	E*	E	E
5. Belediye dokümanlarında, belediyenin kurumsal yapısına ilişkin cinsiyet kırılımlı veri var mı?	E	E	E
6. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarına atıf var mı?	E	H	E
7. Sürdürülebilir Kalkınma Amaçlarından No. 5’e atıf var mı?	E	H	E
8. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliğiyle ilişkili hedeflerini içeren toplumsal cinsiyet beyanı var mı? (YEEP, protokoller dâhil)	E	E	E
9. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliğiyle ilişkili programları, hedefleri var mı?	E*	E	E
10. Belediyenin toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilişkili performans göstergeleri var mı?	E	E*	E
Notlar: E: Evet, H: Hayır * ilgili kent metnine bakılmalıdır. Kaynak: Yücel vd. (2024), Tablo 1, s.203.			

VII. Kavramlar ve Teknik Terimler

Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma: Toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin tüm politikaların her düzey ve aşamasında içkin olmasını sağlamak için politika yapıcı aktörlerin politika süreçlerini düzenleme, iyileştirme, geliştirme ve değerlendirmesidir. COE (2004:12).

Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Kamu Mali Yönetimi: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) diye de kullanılan ama kapsamı daha geniş olan bu yaklaşım harcama ve gelirler açısından mali politika ve kamu yönetiminin cinsiyet eşitliği üzerindeki ve kız çocukları ile kadınların konumunun iyileşmesi yönündeki etkilerinin ortaya konmasıdır (PEFA, 2020).

Cinsiyet Kırılımlı Veri: Cinsiyete göre ayrılmış veri/istatistiklere cinsiyet kırılımlı veri denmektedir (Yüksel-Kaptanoğlu, Aslan ve Akyıldırım, 2021: 20).

Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Gösterge: Toplumsal cinsiyete duyarlı analiz için cinsiyet kırılımlı verinin mümkün olduğu yerlerde kullanımı gereklidir. Fakat cinsiyet kırılımının her zaman mümkün olmadığı gibi yeterli de olmayabilir. Örneğin, anne ölüm istatistikleri ve prostat kanserine ilişkin istatistikler cinsiyet kırılımlı olamaz fakat kadın ve erkeklerin cinsiyete özel durumlarını yansıttığı için cinsiyete duyarlı veriler olarak değerlendirilir. Bununla birlikte, kadın ve erkek cinayet istatistikleri tek başına kadınların, kadın olmaktan dolayı öldürüldüklerini değerlendirmek için yeterli değildir. Kadınların kimler tarafından öldürüldükleri, fail ile kadın arasındaki yakınlık ilişkisi, kadınların toplumsal konumları gibi veriler cinsiyet analizi için daha duyarlı verilerdir (Yüksel-Kaptanoğlu, Aslan ve Akyıldırım, 2021: 20).

Cinsiyete Dayalı Etki Değerlendirmesi: Kamunun harcama ve gelir yaratma politikasının yararlanıcıları üzerindeki etkisinin cinsiyet eşitliği perspektifinden değerlendirilmesidir. Bütçe hazırlık sürecinde kararlara rehberlik eder. Politika değişikliklerinin harcama öncesinde (ex-ante) kadınlar, erkekler ve bu kategorilerin alt kırılımlarında farklı etkileri ortaya konur. Bu etkiler ile politika uygulaması ve ilgili harcama sonrasında (ex-post) farklı cinsiyetler ve alt kategorileri üzerindeki etkiler karşılaştırılır. (PEFA, 2020)

Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının hizmet türü temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın güvenlik, eğitim, sağlık, çevre koruma gibi bileşenleri sunulur. Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırması tanımları şöyledir:

1.Genel Kamu Hizmetleri: Yasama organları hizmetleri, dışişleri, dış ekonomik yardımlar, maliye- hazine hizmetleri, gümrük hizmetleri gibi finansal ve mali işler, genel planlama ve istatistik hizmetleri, merkezi tedarik hizmetleri, borç yönetimi, temel araştırmalar gibi hizmetler bu ana fonksiyona dâhil edilir.

2.Savunma Hizmetleri: Askeri savunma işleri, kara, deniz, hava savunma kuvvetlerinin yönetilmesi, sivil savunma işleri, sivil kuruluşların ve halkın katılımını içeren tatbikatlar, askeri

yardımlar, uluslararası barış koruma güçlerine yapılan katkılar gibi hizmetler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Askeri hastaneler ve askeri okullar bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

3.Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri: Polis güçleri, liman-sahil-sınır polis güçleri, adli polis trafik polisi hizmetleri, polis laboratuvarları hizmetleri, kurumsal güvenlik hizmetleri ile yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Polis kolejleri, sivil savunma ve cezaevi idareleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

4.Ekonomik İşler ve Hizmetler: Dış ticaret de dâhil olmak üzere genel ekonomik işler, bankacılık sektörünün denetlenmesi, genel ticari tanıtım faaliyetleri, patent ve ticari markaların idaresi, genel çalışma politikalarının idaresi, tarım, enerji, madencilik, inşaat, ulaştırma, iletişim gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Belirli bir sanayinin ekonomik ve ticari ilişkileri, Belirli bir sanayinin işgücü ilişkileri, çok amaçlı geliştirme projeleri, deniz ve okyanus balıkçılık kontrolü, Katı mineral yakıt taşıma işleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

5.Çevre Koruma Hizmetleri: Atıkların toplanması, işlenmesi ve bertarafı hizmetleri, kanalizasyon ve atık su faaliyetleri, atmosfer, hava ve iklim koruma, toprak ve yeryüzü sularının korunması, gürültünün azaltılması, radyasyona karşı korunma, doğal ortamın ve doğal örtünün korunması gibi işler bu ana fonksiyona dahil edilir.

6.İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri: İskân geliştirme faaliyetleri, gecekonduların ortadan kaldırılması, konut inşaatı için arsa temini, su işlerinin idaresi, gelecekteki su ihtiyacının saptanması, eldeki kaynakların değerlendirilmesi, suyun saflık, fiyat ve kalite kontrolleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. İnşaat standartlarının düzenlenmesi ve geliştirilmesi işleri, sulama sistemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

7.Sağlık Hizmetleri: Devlet tarafından yürütülen sağlık hizmetleri, hastane, klinik, ameliyathane oluşturulması ve yürütülmesi, halk sağlığı hizmetleri, ayakta tedavi hizmetleri, sağlık hizmeti sağlayanların lisanslanması, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Terapi ekipmanlarının kiralanması, tıbbi analiz laboratuvarları ve röntgen merkezleri hizmetleri, diş klinikleri ve diş hekimleri işlemleri bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

8.Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri: Dinlenme, spor hizmetleri ve tesisleri, takımların, bireysel yarışmacıların veya sporcuların desteklenmesi, kütüphane, müze, tiyatro gibi kültürel işler ve tesisler, görsel veya yazılı basın ve yayın hizmetleri, din işlerinin idaresi ve bu amaca yönelik tesislerin işletilmesi-bakımı gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Hayvanat veya botanik bahçeleri, akvaryumlar, ulusal sınırların ötesinde tanıtımı hedefleyen kültürel olaylar, hükümet baskı ofisleri ve bitkiler, radyo veya televizyon yayını ile sağlanan eğitim bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

9.Eğitim Hizmetleri: Her seviyedeki okulların işletilmesi, idaresi, tesislerin yapımı gibi örgün ve yaygın eğitim hizmetleri, eğitim kurumlarının düzenlenmesi, denetimi, lisanslanması, gibi

işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Yardımcı eğitim hizmetleri, okul sağlığı izleme ve önleme hizmetleri gibi işlemler bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.

10.Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri: Devletin sosyal güvenlik ve sosyal koruma amaçlı hizmetleri, hastalık, malullük, yaşlılık yardımı gibi sosyal yardım programları, gibi işler bu ana fonksiyona dâhil edilir. Nakdi yardımlar ve standart emeklilik yaşına ulaşan engelli kişilere ödenen aynı yardımlar, malullük ücretleri, aile planlaması hizmetleri gibi işlemler bu ana fonksiyonun kapsamı dışındadır.⁷⁴

Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının iktisadi boyutları temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın personel, mal ve hizmet alımları, faiz, cari transferler gibi bileşenleri sunulur.

Kamu Harcamalarının Kurumsal Sınıflandırılması: Kamu harcamalarının harcama yetkisi olan idareler temelinde sınıflandırılmasıdır. Toplam harcamanın bakanlıklar, üniversiteler, Yargıtay gibi kurumlar ile Avrupa Birliği, Diyanet İşleri, Göç İdaresi Başkanlıkları gibi bileşenleri bulunur.

Kamu Harcamalarının Program Sınıflandırılması: Program sınıflandırması, kamu faaliyetlerini programlar altında toplayan bir sınıflandırma yöntemidir. Bu sınıflandırma belli politika önceliklerine ulaşmak üzere programlar altında sınıflandırılan kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını değerlendiren ve bu değerlendirmeleri bütçe karar süreçlerinde kullanan bir yaklaşımdır; kurumsal ve ekonomik sınıflandırma ile kullanılmaktadır. Toplam harcamanın Ailenin Korunması ve Güçlendirilmesi, Kadının Güçlenmesi, Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi, Göç Yönetimi gibi bileşenleri sunulur. Türkiye’de kamu harcamalarını sınıflandırma türleri ve uygulama örnekleri için bkz.

2024-2026 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi (<https://www.sbb.gov.tr/butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberleri/#1631294260433-cce691d9-4a8c>) ve 2024 Yılı Bütçe Gerekçesi (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf)

Performans Esaslı Bütçeleme: Karar alma süreçlerini desteklemek ve hesap verebilirliği sağlamak üzere bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak kullanılan yaklaşımdır. Program, alt program ve ilgili faaliyetlerin harcamalarının çıktı ve sonuçlarına ilişkin veri ve bilgiler ile birlikte sunulmasıdır. Politikanın etkinliği ve etkililiğinin, ilgili hizmetlerdeki ilerlemeyi ölçmenin yani kısaca performansın izlenmesinin aracıdır. (Program Bütçe Rehberi, <https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf>)

⁷⁴ <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2019/04/METAVERİ-Harcamaların-Fonksiyonel-Sınıflandırması-10.pdf>

VIII. Kaynaklar

Göstergeler

Akduran, Ö., Yakar Önal, A. ve Günlük-Şenesen, G. (2018). *Kentsel Haklar ve Hizmetlere Erişimde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması*. CEİD Yayınları: 7. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/174>) (GENEL BİLGİ İÇİN)

Günlük-Şenesen, G., Arun, Ö., Aykara, A., Sunata, U., Thibert, A. ve Yücel, Y. (2021). *İnsan Hakları Kentleri Göstergeleri*. Raoul Wallenberg Institute-Research Worlwide Istanbul. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1565>) (GENEL BİLGİ İÇİN)

Yüksel-Kaptanoğlu, İ., Arslan, H. ve Akyıldırım, O. (2021). *Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Veri ve Göstergeler*. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1415>)

Raporlar

Uluslararası Raporlar

Alonso-Albarran, V., Curristine, T.V., Preston, G., Soler, A., Tchelishvili, N., Weerathunga, S. (2021). *Gender Budgeting in G20 Countries*. IMF Working Paper, WP/21/269. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816>

Asian Development Bank. (2021) *Guidelines for Gender Mainstreaming Categories of ADB Projects*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33623/guidelines-gender-mainstreaming-categories-adb-projects.pdf>

Council of Europe. (2004). *Gender mainstreaming-Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1386>

European Institute for Gender Equality (2019) *Gender mainstreaming: gender budgeting*. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1388>

Korean Women’s Development Institute. (2020). *Evaluation and Future Challenges of 10-year Old Gender Budgeting in Korea (2019)*. Research Paper-02. <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=102747>

Korean Women’s Development Institute. (2021a). *Linking Gender Budgeting with the National Fiscal Management Plan in Korea (II)*. Research Paper-15. <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=103058>

Korean Women’s Development Institute (2021b). *Ways of Linking the In-Depth Evaluation System to the Gender Budgeting System (II)*. Research Paper-16. <https://eng.kwdi.re.kr/publications/researchReportDetail.do?page=1&idx=103059>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016a). *OECD-DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy*

Marker. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf> (NOT: 22.2.2024 ve 6.3.2024 tarihlerine eriştiğimiz bu kaynak Kasım 2024’de OECD web sayfasından kaldırılmıştır, ancak OECD (2022b)’de özeti yer almaktadır.)

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016b). Definition and minimum recommended criteria for the DAC gender equality policy marker. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Minimum-recommended-criteria-for-DAC-gender-marker.pdf> (NOT: 22.2.2024 ve 6.3.2024 tarihlerine eriştiğimiz bu kaynak Kasım 2024’de OECD web sayfasından kaldırılmıştır, ancak OECD (2022b)’de özeti yer almaktadır.)

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a). Aid in Support of Gender equality and Women’s Empowerment-Donor Charts. <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/Aid-to-gender-equality-donor-charts-2022.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b). *Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls: DAC Guidance for Development Partners*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0bddfa8f-en>. https://www.oecd.org/en/publications/gender-equality-and-the-empowerment-of-women-and-girls_0bddfa8f-en.html

Public Expenditure and Financial Accountability (2020). *Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management*. Washington, DC. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/WBG_GRPFM_FRAMEWORK_ENG_PAGES_200609_0.pdf

Ruiz Abril, M. E. & Ofosu-Amaah, A. W. (2009). *Improving gender targeting of public expenditures: A consolidated note on lessons and policy implications*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/372841468326708643/pdf/702540ESW0P1050cyReport0TxtWeb0Fin2.pdf>

Turkey’s Sustainable Development Goals. (2019). *2nd VNR 2019 -Strong Ground Towards Common Goals*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23862Turkey_VNR_110719.pdf

United Nations. (2012). *Human Rights Indicators - A Guide to Measurement and Implementation*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. HR/PUB/12/5. <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>

United Nations. (2017). *Realizing Human Rights Through Government Budgets*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. HR/PUB/17/3. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets.pdf>

United Nations Development Programme. (2020). *Budgeting for the Sustainable Development Goals- Aligning domestic budgets with the SDGs- Guidebook (2020)*. https://sdgfinance.undp.org/sites/default/files/UNDP%20Budgeting%20for%20the%20SDGs%20-%20Guidebook_Nov%202020.pdf

United Nations Development Programme (2023). *Guidelines. Gender Responsive and Socially Inclusive Climate Cost-Benefit Analysis*. <https://www.undp.org/publications/guidelines-gender-responsive-and-socially-inclusive-climate-cost-benefit-analysis>

UNWomen. (2023). Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2023. United Nations. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/2219>

World Bank Group. (2024). *Gender Strategy 2024-2030: Accelerate Gender Equality to End Poverty on a Livable Planet*. Washington, DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061124182033630/pdf/BOSIB17e6952570c51b49812a89c05be6a4.pdf>

Ulusal Raporlar

Paksoy-Erbaydar, N., Ar-Mutlu, D., İnal-Önal, E. ve Yalçın, G. (2025). *Afet Yönetimi ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması*. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2617>)

Şener, Ü., İnanç, B. ve Tuncer, S. (2024). *Belediyelerde Mevcut Durum Analizi: 30 Büyükşehir Belediyesi Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Dair Bize Ne Söylüyor?* CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2376>)

Toksöz, G., Şener, Ü., Demircan, S., Karababa, R., Memiş, E., Arslan, H., Yüksel-Kaptanoğlu, İ., Kabadayı, A., Akyıldırım, O. ve İnanç, B. (2022). *Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini İzleme Raporu 2021-2022*. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2121>)

Yakar Önal, A. (2021). *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme*. CEİD Yayınları. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/1413>)

Akademik Kaynaklar

Kitap

Elson, D. (2006) *Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1408>

Eryılmaz, B., Sözen, S., Köseoğlu, Ö. (2016). İçinde Sözen, S. (der.) *Kamu Yönetimi. Anadolu Üniversitesi* <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/ISL202U/ebook/ISL202U-16V1S1-8-0-1-SV1-ebook.pdf>

Günlük-Şenesen, G., Yücel, Y., Yakar Önal, A., Ergüneş, N. & Yakut-Çakar, B. (2017). *Kadınsız Kentler: Toplumsal Cinsiyet Açısından Belediyelerin Politika ve Bütçeleri*. İstanbul Bilgi Üniversitesi. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1358>)

Karababa, R. (2020). *Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme: Berlin Örneği ve Türkiye Büyükşehir Belediyeleri İçin Bir Uygulama Önerisi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye (Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

Yakar Önal, A. (2023). *Küreselden Yerele Yerelden Küresele Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme*. Filiz Kitabevi. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/2232>)

Yentürk, N. (2018). *Sosyal Yardımlardan Güvenliğe Türkiye’nin Kamu Harcamaları (2006-2017)*. İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Yentürk, N. (2020). *İklim Pahası: Çevre Koruma ve İklim Değişikliği ile Mücadelede Kamu Harcamaları*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. <https://bilgiyay.com/wp-content/uploads/2020/09/%C4%B0KL%C4%B0M-PAHASI-150920-TESL%C4%B0M-2.pdf>

Makale-Bildiri

Addabbo, T., Klatzer, E., Schlager, C., Villa, P., & de Villota, P. (2018). Challenges of austerity and retrenchment of gender equality. In O’Hagan, A. & Klatzer, E. (Eds.) *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges*, (57-85). Palgrave Macmillan.

Bölükbaşı, Ö. (2022). Genel olarak İstanbul Sözleşmesi ve sözleşmenin 6284 sayılı kanun ile karşılaştırılması. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 109-134.

Camilletti, E. (2020). *Social protection and its effects on gender equality: A literature review*. Innocenti Working paper 2020-06. Florence:UNICEF Office of Research-Innocenti. <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/25206796-2020-16/read>

Englehart, N. A., & Miller, M. K. (2014). The CEDAW effect: international law's impact on women's rights. *Journal of Human Rights*, 13(1), 22-47.

Fatema, S. R., Islam, Md. S., East, L., & Usher, K. (2019). Women’s health-related vulnerabilities in natural disasters: a systematic review protocol. *BMJ open*, 9(12), <https://bmjopen.bmj.com/content/9/12/e032079>

Fukuda-Parr & S., Cid-Martinez, I. (2019). Capability Approach and Human Development. In M. Nissanke & J. A. Ocampo (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Economics*, (441-468). Palgrave macmillan.

Güngör Göksu, G. (2019). İnsan haklarına duyarlı bütçeleme analizi: Türkiye Örneği. *İzmir İktisat Dergisi*, 34(4), 599-621.

Günlük-Şenesen, G. (2009). Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Küresel, Ulusal ve Yerel Boyutlar. *Uluslararası Yerel Yönetimler ve Kadın Konferansı, Diyarbakır Bağlar Belediyesi*, 3-4 Mayıs 2008, Diyarbakır, 41-47.

Günlük-Şenesen, G. (2010). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye için bir Değerlendirme. İçinde: Sarıca, S. (der.) *Tülay Arın’a Armağan- iktisat yazıları*, Belge, İstanbul, 77-93.

Günlük-Şenesen, G. (2013). Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Kapsam, Örnekler ve Türkiye İçin Öneriler”. İçinde: Altuğ, F., Kesik, A., Şeker, M. (der.) *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, Seçkin y., Ankara, 97-128.

Günlük Şenesen, G. (2016). In Search of a Gender Budget with ‘Actual Allocation of Public Monies’: A Well-Being Gender Budget Exercise. In Campbell, J. and Gillespie, M. (Eds.) *Feminist Economics and Public Policy: Reflections on the Work and Impact of Ailsa McKay*. (61-70). Routledge.

Günlük Şenesen, G. (2021). Wellbeing gender budgeting to localize the UN SDGs: examples from Turkey, *Public Money & Management*, 41(7), 554-560.

Günlük Şenesen, G. (2023). Belediye bütçesine sürdürülebilir kalkınma amaçları çerçevesinden bakma denemesi. İçinde: KAMER Vakfı, *Cinsiyet Eşitliği için Yerinden Yönetim Modeli* (111-123). <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2375>

Kahveci, M., Akduran Erol, Ö. & Uymaz, B. (2023). İstanbul ilçelerinde bütçe tahmini ve gerçekleştirmeler. İçinde: Yakar Önal, A., Yücel, Y., Akduran Erol, Ö. & Kahveci, M. (der.) *Yaşam Odaklı Bir Ekonomi İçin Makro İktisat ve Maliye Politikaları* (341-361). Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Karababa, R., & Yılmaz, H. H. (2023). The Impact of Wage Taxes on Income-Based Gender Inequality in Türkiye. *Ekonomik Yaklaşım*, 34(128), 273-298.

Tuncer, G. (2019). Türkiye’de sosyo-ekonomik gelişmişliğin mekânsal eşitsizliği. *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 2(2), 69-80.

Yücel, Y. & Günlük-Şenesen, G. (2018). Sustainability of Gender Budgeting in Local Administrations in Turkey: An Assessment from the Well-Being Perspective. In O'Hagan, A., Klatzer, E. (Eds.) *Gender Budgeting in Europe: Developments and Challenges* (271-291). Palgrave Macmillan.

Yücel, Y., Yakar Önal, A. & Akduran Erol, Ö. (2023). Hak ve eşitlik temelli bütçeleme ışığında Türkiye’nin program bütçesi, İçinde Yakar Önal, A., Yücel, Y., Akduran Erol, Ö. & Kahveci, M. (der.) *Yaşam Odaklı Bir Ekonomi İçin Makro İktisat ve Maliye Politikaları*. (261-283). Sosyal Araştırmalar Vakfı.

Yücel, Y., Yakar Önal, A., Yakut Çakar, B., Günlük-Şenesen, G. (2024). 2000’li Yıllarda Türkiye’de Belediyelerde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika ve Bütçeler, İçinde: Gürboğa N. (Der.) *Kentleşme ve Çevre Tarihi* (199-212). Tarih Vakfı Yurt.

TÜRKİYE MEVZUAT

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Kanun No. 5018), RG Sayı: 25326 (2003, 10 Aralık).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yayınları:

SBB (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028). T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2318>)

SBB (2023). On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028) Kadının Kalkınmadaki Rolü Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2636>)

SBB (2023). Orta Vadeli Program (2024-2026). Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2578>)

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, Sürüm 3.1, 2021.

http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf

SBB (2023). 2024-2026 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2628>)

2024 Yılı Bütçe Gerekçesi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/10/2024-Yili-Butce-Gerekcesi_27102023.pdf ; <https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/#1550658802053-28e1db68-a098> ; <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/2d-2024-2026-Donemi-Merkezi-Yonetim-Butce-Odeneklerinin-Programlara-Gore-Dagilimi.pdf>

2024 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu. (Kanun No. 7489), RG Sayı: 32416 (Mükerrer) (2023, 31 Aralık). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/12/20231231M1-1.htm>

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2024/01/1-2024-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Kanunu.pdf>

SBB (2020). Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ve Göstergeleri. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/2634>)

Proje illerinin belediyelerinin 2022-2024 performans programları

Proje illerinin belediyelerinin 2022-23 faaliyet raporları

Sözleşmeler

Avrupa Komisyonu. (1954). *İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşme*. (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi). (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/666>)

Avrupa Konseyi. (2001). *Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı*. TBMM. (<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1363>)

Birleşmiş Milletler (1949). *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*.
(<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/612>)

Birleşmiş Milletler. (1981) *Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi*. (CEDAW). <https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/684>

Birleşmiş Milletler. (1995). *Pekin Deklarasyonu ve Eylem Planı*.
(<https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/733>)

Birleşmiş Milletler. (2003). *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi*.
<https://dspace.ceid.org.tr/handle/1/624>

EK 1. Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) ve Proje İlleri

Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında 28 Eylül 2002’de 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuştur. Sınıflandırmanın amacı “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasıdır.” (md 1). Bölge ölçeğinde toplanan bu veriler ile sosyo-ekonomik analizlerin yapılmasının mümkün kılınması amaçlanmaktadır (md. 4). Bu kararın uygulanmasında çıkabilecek tereddütlerin giderilmesinde ise şimdiki adı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı olan Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Kurumu yetkili kılınmıştır (md. 5) ^[1] (28 Eylül 2002’de 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

İstatistiki Bölge Sınıflandırması ile uyumlu olarak yürütülen Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) sosyo-ekonomik analizlerin yapılmasına olanak sağlar. En güncel SEGE araştırması 2022 yılında ilçe düzeyinde yapılmıştır. İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2022’de, “bölgesel gelişme politikalarının tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerine destek olması amacıyla” oluşturulduğu beyan edilmektedir ^[2]. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin bölgeler, iller ve ilçeler arasında dengeye kavuşması ve genel refah seviyesinin artması için ihtiyaç duyulan politikalar ve bu politikaların gerektirdiği kamu harcamalarının farklılık göstermesi beklenir. Fakat bahse konu araştırmada SEGE’nin kamu harcamalarını yönlendirici etkisinden bahsedilmemektedir. Kamu harcamalarının sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine etkisi, bölgeler arası farklılıkların hesaba katılarak yapıldığı birçok çalışma mevcuttur (Tuncer, 2019). Özünde SEGE araştırmaları politika oluşturma ve uygulama süreçlerini bilgilendirmek üzere yapırlar ve kamu harcaması ile gelişmişlik düzeyi arasında negatif ilişki beklenir. Peki, SEGE; ilçeler, iller ve bölgelerdeki cinsiyet eşitsizliklerini tespit etmek ve eşitliği sağlamak üzere kamu harcamalarına yön vermek için araçsallaştırılabilir mi? 2011’de yapılan SEGE çalışmasında kadının bakım yükü ile ilişkilendirilebilecek göstergeler 0-14 yaş arasındaki bağımlı nüfustur. Direkt cinsiyet ile ilişkilendirilebilecek göstergeler ise sadece nüfusun kadın ve erkek okur-yazar oranı, 15-49 yaş arası doğurganlık hızı ve 2009 SGK tarafından belirlenen kadınların ve erkeklerin ortalama kazanç verileridir. Merkezden yerele yapılacak olan transferlerde ya da kamu harcamalarına yön verecek cinsiyet eşitliğini geliştirmeye yönelik veri ve göstergelerin geliştirilmesi gerekliliği açıktır (Karababa, 2020: 197). Ne yazık ki il düzeyinde yapılan 2017 çalışmasında da bir değişiklik olmamış, cinsiyet kırılımlı veriler aynı kalmıştır. İl düzeyinde bir değerlendirme yapabilmek için SEGE-2017^[3] verileri demografi, eğitim ve istihdam başlıkları altında 2023 yılı için TÜİK ve SGK verilerine ulaşılarak güncellenmiştir. (Tablo 29)

Bağımlı çocuk nüfusu, kadın ve erkek ücret farkının kadının bakım yükünden kaynaklandığı hipotezinin test edilebilmesi için temsil değişkeni olarak kullanılabilir. Türkiye için bu analiz Karababa ve Yılmaz tarafından 2002 ve 2013 yılları hane halkı verileri kullanılarak yapılmış ve çalışan annelerin ücretlerinde bağımlı çocuk nüfusunun negatif etkiye sahip

olduğu tespit edilmiştir (Karababa ve Yılmaz, 2023). Ayrıca kadın çalışmasa dahi zaman kullanım kalıpları ve kendisine ayıracağı vakti kısıtlayan tek yönlü bakım yükü cinsiyet eşitliğini zedeleyen bir durumdur. Gerek erken çocukluk bakım merkezlerinin hizmete sokulması gerekse kadın ve erkek arasında bakım yükünün adil bir şekilde paylaşımı kamu müdahalesini gerektirir. Bu nedenle, merkezden illere yapılan yatırım harcamalarında bağımlı nüfus bir değişken olarak düşünülebilir. Örneğin, okul öncesi eğitim göstergeleri SEGE-2011’de eğitim değişkenlerine dâhil edilmesi düşünülmüş fakat Türkiye’de okul öncesi eğitimin yaygınlaşmadığı gerekçesi ile kullanılmamıştır (SEGE, 2011: 28)^[4]. Yine il ve Bölge düzeyinde yürütülen SEGE-2017 ve ilçe düzeyinde yürütülen SEGE-2022 çalışmalarında bu değişken bulunmamaktadır. Kamu harcamalarında erken çocukluk ve bakım hizmetlerinin önceliklendirilebilmesi için bu değişkenin kullanılması gereklidir (Karababa, 2020: 196-201).

Proje illeri içinde en yüksek bağımlı nüfusa 0,95 ile Gaziantep sahiptir. Gaziantep’i 0,79 ile Hatay ve 0,70 ile Adana takip etmektedir. En düşük kadın okuma yazma oranına % 95,4 ile yine Gaziantep ve Adana sahiptir. Bu iller SEGE 2017’ye göre sırasıyla 30. ve 27. il olmuşlardır. Kadınların günlük ortalama kazançlarının en düşük olduğu iller ise sırasıyla Samsun, Adana, Trabzon ve Hatay’dır. Bu göstergeler arasındaki ilişkiyi görmek için çok daha detaylı araştırmalara gerek vardır. En azından çalışan kadınların ücretleri ile bağımlı nüfus oranına bakılabilir.

Proje illerinin SEGE göstergelerinin boyutları açısından durumu Tablo 30’da gösterilmektedir. Demografi, İstihdam ve Eğitim boyutlarında Adana ve Gaziantep’in diğer proje illerinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte bu sıralamaların 6 Şubat 2023 depreminin ardından özellikle de Hatay için değişmiş olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo 29. SEGE’de Kullanılan Cinsiyet Değişkenleri ve Proje İlleri

	Kadın Okur-Yazarlık Oranı ^[5]	0-14 Yaş Nüfusu ^[6]	Kadın Nüfusu (15-64 yaş aralığı)	Kadın Başına Düşen Bağımlı Çocuk Nüfusu Oranı*	15-49 yaş arası doğurganlık hızı	Kadınların Günlük Ortalama Kazancı ^[7]	İllerin Gelişmişlik Sıralaması (2017)
Adana	95	527.108	758.219	0,70	1,6	609,77	27
Ankara	98	1.109.888	2.078.934	0,53	1,2	802,15	2
Bursa	97	655.783	1.104.082	0,59	1,4	665,58	6
Eskişehir	98	155.694	320.742	0,49	1,2	701,94	7
Gaziantep	95	650.138	684.158	0,95	2,0	636,66	30
Hatay	97	395.878	499.791	0,79	1,7	618,46	39
Mersin	97	421.846	653.112	0,65	1,5	648,76	25
İstanbul	97	3.131.174	5.618.571	0,56	1,2	861,34	1
İzmir	98	777.792	1.558.827	0,50	1,2	688,31	3
Samsun	97	256.277	471.880	0,54	1,4	595,30	31
Trabzon	96	152.639	274.861	0,56	1,5	615,18	26

Kaynak: TÜİK ve SGK istatistiklerinden 2023 yılı için derlenmiştir. İllerin gelişmişlik sıralaması verileri ise İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017’den alınmıştır.

Not: *Kadın başına düşen bağımlı çocuk nüfusu SEGE’nin hesaplanmasında kullanılan bir değişken değildir.

Tablo 30. Proje illerinin SEGE-2017’nin Sekiz Başlığı Altındaki Sıralamaları									
İl	SEGE	Demografi	İstihdam	Eğitim	Sağlık	Rekabetçi ve Yenilikçi Kapasite	Mali	Erişilebilirlik	Yaşam Kalitesi
Adana	27	26	44	55	30	17	27	21	10
Ankara	1	10	4	1	1	2	2	3	2
Bursa	6	11	6	14	26	5	7	8	17
Eskişehir	7	12	10	2	8	10	8	7	9
Gaziantep	30	28	54	66	60	6	43	20	46
Hatay	39	25	65	45	56	22	44	24	39
Mersin	25	18	52	33	39	16	18	26	11
İstanbul	1	1		5	10	1	1	1	5
İzmir	3	7	11	4	5	3	4	4	3
Samsun	31	19	39	28	14	26	36	36	35
Trabzon	26	15	42	7	4	23	29	54	40

- [1] <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm#3>
[2] <https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/2022-ilce-sege.pdf>
[3] <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari>
[4] <https://www.sanayi.gov.tr/merkez-birimi/b94224510b7b/sege/il-sege-raporlari>
[5] <https://nip.tuik.gov.tr/?value=EgitimDurumu>
[6] <https://nip.tuik.gov.tr/?value=YasBagimlilikOrani>
[7] <https://www.sgk.gov.tr/Istatistik/Yillik/fcd5e59b-6af9-4d90-a451-ee7500eb1cb4>

 e-kütüphane

Raporda yer alan
kaynaklara ve
bu alandaki diğer
raporlara
erişmek için

Raporda yer alan
gösterge ve
endeks verilerine
erişmek için

 veri portalı

 eğitim portalı

Rapora ait eğitim
videosuna ve
diğer CEİD eğitim
videolarına
erişmek için

Raporun yazarı
olan uzmanlara
ve diğer
uzmanlarımıza
erişmek için

 uzman havuzu