

Feminizme Mali Bakış

(Cinsiyete Duyarlı Bütçeler)

Özet

Devlet bütçeleri devletin üstlendiği çeşitli fonksiyonları yerine getirmek amacıyla hazırlanmaktadır. Bu görevler arasında kadınlara yönelik hizmetlerin yeterince yer almadığı görülmektedir. Cinsiyet bütçeleri ile yerine getirilmeye çalışılan amaç, kamu gelirlerini artırmanın yollarını ve kamu harcamalarının analizini cinsiyet perspektifinde erkek ve erkek çocuklarına kıyasla, kadın ve kız çocuklarının üzerindeki etkileri ve sonuçlarını belirlemektir. Cinsiyet bütçesinin oluşturulmasında en önemli konular, cinsiyet eşitliğini sağlayabilmek için oluşturulacak mali önlemlerin ne derece etkili olacağı, cinsiyet eşitsizliğini azaltıp azaltmayacağı ya da artırıp artırmayacağı veya hiçbir etki oluşturup oluşturmayacağı üzerinde toplandığı görülmektedir. Son dönemlerde dünya maliye literatüründe yer alan cinsiyete duyarlı bütçeler, 50'den fazla ülkede uygulanmaya veya anlaşılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Abstract

Public budgets are prepared to practice the various functions of government. Among these functions the facilities for women don't seem enough. The aim which is tried to be reached through the gender budget, defines the ways of increasing the public incomes and the analysis of public spending in the perspective of gender in comparison to men and boys, the effects and results of it upon women and girls. In the form of the gender budget, the most important subjects are; to what extent are the fiscal measures effective in terms of gender equality, whether it will decrease the gender equality or not. Recently, the budgets which are sensitive to gender, in the category of world fiscal, are tried to be practiced and understood in more than 50 countries.

Anahtar kelimeler: *Devlet Bütçesi, Cinsiyet Bütçesi, Cinsiyet Planlaması, Cinsiyete Dayalı Harcama, Cinsiyete Dayalı Gelir. Public Budget, Gender Budget, Gender Plan, Gender Expenditure, Gender Revenue*

Yrd.Doç.Dr.Metin MERİÇ ¹

I. Giriş

Daha önceki bütçe sistemlerinde olduğu gibi, cinsiyete duyarlı bütçe olarak ifade edilen sistem de bir çeşit yeni bir bütçe reformu olarak ifade edilmektedir. Benzer bütçe sistemlerinde olduğu gibi cinsiyete duyarlı bütçe sistemi de uzun bir süreç takip ederek bütçe sistemleri içindeki yerini alacak gibi görünmektedir. Günümüze kadar çok çeşitli bütçe sistemleri; Geleneksel Bütçe, Performans Bütçe, Program Bütçe, Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi, Fonksiyonel Bütçeleme, Sıfır Esaslı bütçeleme, Hedef Esaslı Bütçeleme isimleriyle farklı zamanlarda farklı ülkelerde uygulanmıştır.

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

Yukarıdaki amaçları gerçekleştirmek için geliştirilen bütçe sistemlerinin bazı ülkelerde başarılı olduğu görülmektedir. Fakat birçok devletin, bu bütçe sistemlerini uygulamanın zorluğu nedeniyle uygulayamadığı ya da uygulasa bile çeşitli eklemeler ve politik yollarla yozlaştırdığı görülmektedir. Bu nedenle geliştirilen bütçe sistemlerinin birçoğu bütün olarak veya bölüm bölüm birçok isim ve değişikliklerle gerçekleştirilebilmektedir (Alexrad, 1995; pp.274-319).

II. Cinsiyet Bütçesi Kavramı

Cinsiyet bütçesine kadınlar için ayrı düzenlenmiş bir bütçe olarak bakmamak gerekir. Esas olarak cinsiyetin amaç olarak alındığı bir bütçe ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu bütçenin meydana getirilmesindeki amacın, kamu gelir ve harcama analizlerinin cinsiyet perspektifinde ele alınmasını sağlayarak, erkek, kadın ve çocuklarının üzerindeki etkilerini ve sonuçlarını belirlemek olduğu ifade edilmektedir. Cinsiyet bütçesinde en önemli konu-

ların, cinsiyet eşitliğini sağlayabilmek için oluşturulacak mali önlemlerin ne derece etkili olacağı ve bu önlemlerin cinsiyet eşitsizliğini azaltıp azaltmayacağı ya da artırıp artırmayacağı veya hiçbir etki oluşturup oluşturmayacağı etrafında toplandığı görülmektedir.

Devlet bütçeleri genellikle devletin üstlendiği çeşitli fonksiyonları yerine getirmek amacıyla hazırlanmaktadır. Büyük oranda bu görevler içinde yer alan kadınlara ve erkeklere yönelik bu hizmetlerde, farklı sosyal gruplar olarak belirlenmiş rollerin, sorumlulukların ve yeteneklerin göz önüne alınmadığı görülmektedir. Cinsiyete tarafsız bir perspektiften bakarak oluşturulan bu bütçelerin, kadın ve erkekler üzerindeki farklı etkilerini de göz önüne almadığı görülmektedir. Çünkü onların herhangi bir toplumdaki rolleri, sorumlulukları ve yetenekleri asla aynı değildir. Genelde bu farklılıklar toplumda eşitsizlikler oluşturarak, kadınların aleyhine gelişmiştir. Bu nedenle devletin yerine getirmesi gereken hizmetler ile ilgili, karar verme sürecinde kadın ve erkek için mi sorusunun cevabının verilmesinde, bu bütçelerin önemli bir araç olacağı düşünülmektedir.

Yapılan çalışmalarda bütçe programlarının sayısal olarak erkek ve kadınlara yönelik eşit miktardaki bir harcama şeklinde yapılmadığı görülmektedir. Kadınlar ve erkekler farklı ihtiyaçlara sahip olabilirler veya kendileri için yapılacak harcamanın gelirini sağlayabilirler. Mesela; sağlık programlarında anne sağlığı ile ilgili harcamalar kadınlara yöneliktir, erkekler bu hizmetlerden yararlanamazlar. Diğer taraftan tam kamusal mal olarak ifade ettiğimiz; cadde aydınlatmaları, savunma, güvenlik, adalet gibi bazı malların yararlanıcılarını kadın ve erkek olarak belirlemek de mümkün değildir.

Öyleyse cinsiyet bütçesi, kamu gelir ve harcamalarının % 50'sinin kadınlara % 50'sinin de erkeklere yönelik olması değildir. Çünkü bu durumda milli gelirin büyük bir kısmının kadınlardan erkeklere aktarılması söz konusu olacaktır. Çalışan nüfusun büyük çoğunluğu erkek nüfus olduğunu düşünürsek bunu doğru olarak kabul etmek gerekmektedir. Bunun sonucunda erkek nüfusun daha yüksek vergi ödemesi adalet açısından da doğru görülmektedir. Oysa özellikle kadınların aileyle ilgilenmek gibi ücreti olmayan işlerde ve benzeri yerlerde çalıştıkları düşünülürse, milli gelire kadınların erkeklerden daha çok katkıda bulunduklarını be-

lirtmek gerekir. Cinsiyet bütçelerinin bu konulara odaklanarak, vergi ve harcama sistemlerini bunlar üzerinde kurmaya çalıştığı görülmektedir. (Bkz; Elson; 1998, ss.929-941; Budlender ve Sharp; 1998, s. 1; Fitzgerald; 1999, s. 3.)

III. Cinsiyet Bütçesinin Önemi ve Gelişimi

Çalışmalar göstermektedir ki cinsiyet eşitliğine dayalı olarak ortaya çıkan ekonomik kazançların, üretim ve verimlilik artışı şeklinde karşımıza çıktığı görülmektedir. Kadınların ekonomik açıdan güçlenmesinin tüm ülkelere artan verimlilik, daha az stres ve daha iyi sağlık olarak yansıtacağı belirtilmektedir.

Devlet bütçelerinin dolaylı ve dolaysız etkilerini inceleyerek, ekonomik politika açısından cinsiyete duyarlı sonuçlar elde etmenin, devlet bütçelerinin genellikle "cinsiyete duyarsız" olan uzun süreli çıkarımları nedeniyle çok zor olacağı ifade edilmektedir. Bu durumu ortadan kaldırabilmek için de cinsiyet bütçesi ile ilgili yaklaşımları kamu politikaları içine almak gerektiği ifade edilmektedir.

Bu amaçla Binyıl Kalkınma Hedeflerini belirleyen Birleşmiş Milletler, ulusal topluluklar ile beraber 2005 yılından itibaren ilk ve orta öğretimde cinsiyet ayrımını kaldırmaya çalışmaktadır. Çünkü geri kalmış bölgelerdeki 115 milyon ilköğretim çağındaki çocuğun okula gidemediği belirtilmektedir (U.N; 2005, s. 10). Bu çocukların aileleri fakir ve eğitimsizdir. Eğitimin rolü özellikle kız çocuklarında sosyal ve ekonomik gelişimde çok önemlidir çünkü eğitilmiş kadının yukarıda da belirttiğimiz gibi toplumsal hayattaki ekonomik faydası çok yüksektir (Meriç; 2006, s. 152).

Bu nedenle kız ve erkek çocuklarının eşit şekilde eğitim hakkına ulaşmaları yönünde önemli bir amaç belirlenmiştir. Araştırmalar da göstermektedir ki kızlara yönelik eğitimin fakirliği azaltmanın en etkili yollarından birisi olduğu ve bununla cinsiyet bütçesi ile yapılabileceği belirtilmektedir.

IV. Cinsiyet Bütçesi ile Diğer Bütçe sistemlerinin Karşılaştırılması

Bugüne kadar geliştirilen bütçe sistemlerinden, cinsiyete duyarlı bütçenin yararlanabileceği noktaların neler olabileceği her devlete göre değişiklik

göstermektedir. Genel olarak cinsiyete duyarlı bütçe ile ilgili kabul edilebilecek görüşler aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir (Elson; 1998, s. 935).

- ✓ **Cinsiyete duyarlı bütçeler, devletlerin birçok hedefleri ile ilgili verilerini çeşitlendirmesi ve yenilemesini getirecektir.**

Bütçeyle ilgili amaçlar cinsiyet esaslı olarak ele alınacağı için değiştirilmesi gerekecektir. Çünkü cinsiyete duyarlı bütçelerin tam olarak uygulanabilmesi için amaçlarını destekleyecek verileri elde etmek gerekecektir. Öncelikli olan bu çalışmanın henüz daha birçok ülkede yapılmadığı ifade edilmektedir. Belki bundan sonraki süreçte bu konuda çalışmalar yapılabileceği tahmin edilmektedir. Bu nedenle tam olarak bir cinsiyete duyarlı bütçe yapabilmenin maliyetli ve zor olduğu belirtilmektedir.

Çünkü analizler sonucunda ortaya çıkan duruma uygun bütçelerin hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca analizlerin güvenilirliğini sağlamak için de cinsiyet bütçelerini politik istismlara bırakmadan, ortaya çıkan analitik sonuçlara uygun olarak hazırlamak gerektiği ifade edilmektedir.

- ✓ **Bir cinsiyet bütçesinin verilen tüm programları, maddeleri detaylandırması şu anda mevcut değildir.**

Cinsiyet ayrımına esas teşkil edecek şekilde ödenek ayrılması henüz daha gerçekleştirilememiştir. Bu nedenle cinsiyet bütçelerinin henüz daha bir bütçe sistemi olarak görülmediği, onun yerine politik bir araç olarak görüldüğü söylenebilir. Bu nedenle cinsiyet bütçesi, tam bir bütçe sistemi olarak uygulanmasından daha çok, cinsiyete dayalı hedefler sunan bir düşünce olarak görülmektedir.

- ✓ **Cinsiyete duyarlı bütçe hareketi bazı açılardan sıfır esaslı bütçeye benzemektedir.**

Cinsiyet esaslı bütçenin, sıfır esaslı bütçe kapsamında ele alınabileceği belirtilmektedir. Her yıl için iki cins arasında bütçe ödeneklerinin ne kadar olması gerektiği düşüncesinden yola çıkarak, sıfır esaslı bütçenin alt bir bölümü olarak değerlendirilebilir. Fakat her yıl bu rakamları ölçmek için analizler gerekecektir. Özellikle yasama aşamasında ayrıntılı programlar ile ilgili yapılacak analizler,

her dönemde yenilenmek zorunda kalacaktır.

✓ **Cinsiyete duyarlı bütçe reformu, bütçe kararlarının alınması ile ilgili değişiklik getirecek mi?**

Cinsiyete duyarlı olarak hazırlanacak alternatif bütçeler, bütçedeki karar verme sürecini değiştirecek mi? (Schick, s. 91.). Cinsiyet bütçelerini hazırlamak için gerekli kamuoyu desteğinin var olduğu belirtilmektedir. Eğer cinsiyete dayalı analizler, cinsiyet bütçelerini destekleyenlerin ne yapmak istediklerini ortaya çıkarırsa –ki devlet mali politikaları her zaman kadınlara karşı önyargılı olmuştur- bu düşünce doğal olarak adil olma sorunlarını da gündeme taşıyacaktır. Bir TV haberinde veya bir gazetenin baş sayfasında, bütçedeki cinsiyet eşitsizliklerini gösteren tabloları (genellikle mavi veya pembe renklerde) hayal etmek zor değildir. Bu haberler vatandaşlar veya politikacılar tarafından kolayca anlaşılabilir ve tartışmanın politik eksenini değiştirebilir.

Daha sonraki süreçte ise politikacıların cinsiyet bütçesi ile ilgili kamuoyuna yönelik etkileyici beyanlarının da destekleyici mahiyette oldukları görülecektir. Bu olumlu beyanları çoğaltmanın pahalı ve yavaş bir süreç takip ettiği bilinmektedir. Fakat kamu politikası ve karar verme süreci üzerinde uzun süren etkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu amaçla cinsiyet bütçesi ile ilgili düşüncelerin yeterince vatandaşlara, kanun koyuculara ve bürokratlara verilmesi gerekecektir.

B. Cinsiyet Bütçelerinin Analizleri

Bütçe gelir ve harcamaları cinsiyet bütçesi açısından incelenmeye çalışılmıştır.

1. Gelirler

Kamu gelirleri; dolaysız vergiler, dolaylı vergiler, harç ve resim gibi faydalanma karşılığında alınanlar, devletlerarası yardımlar ve borçlanmalar olarak beş ana sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır.

Dolaysız vergilerin cinsiyeti gözeterek mükellefiyetini belirlemek zordur. Çünkü dolaysız vergiler belirli kazançların toplanması ile elde edilmektedir. Fakat özellikle gelir vergisi gibi subjektif özelliği olan vergilerde bu uygulama çok daha kolay

olabilir. Gelir vergisinde kişiselliğin yanında aile geliri üzerinden de verginin alınabilmesi mümkündür. Bu durumda cinsiyete dayalı bir verginin alınabilmesi için, aile bireylerinin faydalandığı muafiyetler, aldıkları kredilerin dağılımı, gelirleri vb. konularda verilere ihtiyaç duyulacaktır. Mesela; Amerikan Federal Gelir Vergisi'nin gelirini bireysel olarak ayıramadığımızı düşünelim. Bu durumda vergi miktarını hesaplayabilmek için birçok düzenlemelerin yapılması gerekecektir(Budlender ve Sharp; 1998, s. 23).

Dolaysız vergiler olarak ifade edilen; alkol ve tütün ürünleri ile petrol üzerinden alınan tüketim vergileri ise, kişiler üzerinden alınmaz. Bu nedenle de dolaysız bir vergi hesaplaması yapılması mümkün değildir. Bu vergilerin etkisini değerlendirebilmek için tüketim örneklerine bakmak gerekecektir. ABD'de, Devlet İstatistik Ofisi tarafından yapılan tüketim anketlerinden faydalanarak, bu tür vergilerin kimler tarafından verildiği konusunda bazı değerlendirmeler yapılabilmektedir(Dastot ; 2002, s. 124).

Harç, resim ve fiyat şeklinde fayda karşılığında elde edilen gelirler ise cinsiyete dayalı olarak belirlenebilir. Bu gelirler birçok durumda cinsiyet ayırımına dayalı olarak alınabilir. Mesela, devlet üniversitelerindeki öğrencilerden alınan harç ve ücretler kolaylıkla kamu harcamaları içinde cinsiyet ayırımına tabi tutulabilir.

Devletlerarası yardım gelirlerini de bu açıdan değerlendirmek kolay olacaktır. Eğer, yardım verilirken yardımın cinsiyet ayrımcılığı için kullanılacağı belirtilirse, bu çok kolay olacaktır. Fakat eğer herhangi bir şekilde bu belirtilmemiş ise bu durumda ayırmak zor olacaktır.

Aynı şey dış borçlanma içinde geçerlidir. Borç genel harcamalarda kullanılmak için alınmışsa ayırım zor olacaktır. Çünkü bu durumda borcun geri ödenmesinde, hangi kesimlerin vergi yükleri ile ödendiği önem kazanacaktır. Bazı durumlarda da alınan borcun ödenmesinden çok nerelerde kullanıldığı önem kazanmaktadır. Eğer borcun cinsiyet ayırımındaki alanlarda kullanılması durumunda uygun bulunurken, kullanılmaması durumunda ise cinsiyet bütçesine uygun bulunmayacaktır.

2. Harcamalar

Cinsiyet bütçelerinde yer alan harcama analizinde önemli bir ayırım, harcamanın etkisi ile meydana gelmesi arasındaki ilişkidir. Harcamanın etkisi olarak belirtilen, harcamanın başlangıçtaki etkisidir. Harcamanın gerçekleşmesi ile ifade edilmek istenen ise, harcamanın son ekonomik etkisidir. Mesela; sadece erkeklerin çalıştığı, anne ve çocuk sağlığı kliniğini düşünelim. Personel harcamalarının ilk etkisi çalışanların tamamının erkek olması nedeniyle % 100 erkeklere yönelik, % 0 ise bayanlara yönelik olacaktır. Fakat harcamanın gerçekleşme durumunda ise büyük ihtimalle en azından kısa dönemde bayanlara ve bebeklere -(% 50 erkek çocuklara, % 50 kız çocuklarına gibi)- yönelik olacaktır.

Bu nedenle harcamanın gerçekleşmesi cinsiyet bütçelerinin harcama analizinde daha etkin olarak kullanılabilir. Bu etki herkes tarafından net olarak görülebilen bir ayırımdır. Herhangi bir sosyal program için yapılan harcama, mesela; erkek ve kadınların farklı faydalar elde ettiğine inanılan bir harcamada faydanın % 50-50 olduğu varsayılırsa, bu durumda bütçedeki her bir program için bir fayda belirlenmesi mümkün olabilecektir.

Benzer şekilde, devletlerin tüm fonksiyonları için, faydaların değerlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu amaçla aşağıdaki soruların cevaplarının bulunması gerekmektedir; Polis koruma hizmetinden kadın ve erkeklerin aldığı faydalar, farklılık gösterir mi? Veya yangından korunma hizmetlerinden? Yüksek öğretim hizmetlerinden? Dış güvenlik hizmetlerinden? Çevre programlarından? vb hizmetler gibi.

Herhangi bir bütçe ile ilgili yapılacak sayısal bir analiz, bütçenin ardında ki tahmin ve bilgilerin iyi olması durumunda bir anlam taşır. Bu nedenle yapılacak analizleri doğru olarak gerçekleştirebilmek için bütün programların gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle belli bir zamanda tek bir programa bakarak bütçede karşılaştırma yapmak, bir şeyi elde etmek için bir şeyden vazgeçmeyi (trade-off) gerektiren ve bütçe düşüncesine de uygun olmayan bir durumdur.

Belki yeterli analizler yapıldığında, bu karşılaştırmalar doğru olarak yapılabilir veya belli bir standart bütçe analizi geliştirilebilir. Böylece analistler her bir harcama hedefinde analizleri kendi kendi-

lerine yapabilirler. Fakat birçok devlet bu analitik kapasiteye sahip değildir. Bu nedenle ancak bu analizleri yapabilme kapasitesine sahip devletlerin yapacağı bütçelere güven duyulabilir.

Diğer taraftan cinsiyet ayırımına dayalı veriler elde edilerek, bütçede cinsiyet ayırımına dayalı sınıflandırmalar yapılabilir(Cagatay vd., 2000, s. 47). Bu durum sonuç olarak da şaşırtıcı değildir. İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) sekreterinin de yazdığı gibi, “şu anda hiçbir devlet cinsiyetle ilgili sınıflandırma içeren bir bütçe ortaya koyamamıştır”(Comonwealth Secretariat, 1999, s.2).

V. Cinsiyet Bütçe Süreci

Dünyada cinsiyet bütçesi ile ilgili çok çeşitli görüşler ileri sürülmektedir(Budlender vd.; 2002, 251). Bu görüşlerde cinsiyet bütçesinin uygulanması ile ilgili süreç değişik şekillerde açıklanmaktadır.

A. Politik Süreç

- Devletin, ulusal, bölgesel veya yerel düzeylerde,
- Devlet teşkilatının içinde, bürokratlar ve bakanlar tarafından organize edilen,
- Parlamentolarda, milletvekilleri tarafından organize edilen,
- Devletin dışında üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları tarafından organize edilen

İnteraktif ve konsaltatif olarak yukarıdakilerin tümünü içeren sürecin etkili olduğu belirtilmektedir. Çünkü cinsiyet bütçelerinin politik süreçlerinin demokratik ortamlarda gerçekleştirilen bütçeler olarak yapıldığı ve uygulandığı ve aynı zamanda kadınların sorunlarına daha çok yer verdiği ifade edilmektedir.

B. Kapsam

- Tüm bölgeler
- Seçili bölüm ve programların harcamaları
- Yeni projelerdeki harcamalar
- Seçili gelir kaynakları (vergi, resim, harç vb.)

- Vergi sistemindeki değişiklikler
- Yeni parlamenter sistemin uygulanması,

Cinsiyet eşitsizliğinin alanı olarak ilgili ülkelerde, kadınların önceliklerine yer veren devlet politikalarının analizi ışığında, yukarıdaki organizasyonu kapsayan harcama ve gelirler olarak belirlenmektedir.

C. Bütçe Sınıflandırması

Bütçe harcamaları birçok şekilde sınıflandırılabilir ve bunların her birinin harcama yerleri ayrı ayrı gösterilebilir.

- **Harcama** : Maaşlar, seyahat giderleri, donanım, binalar vs.
- **Fonksiyonel**: Güvenlik, savunma, eğitim, sağlık, ulaşım, vs.
- **Ekonomik**: Sermaye, sübvansiyonlar, transferler, faizler.
- **İdari**: Kaynakları yöneten teşkilat
- **Program**: Aynı amaçları karşılamaya yönelik harcamalar.
- **Bölge**: Gelir ve harcamanın etkilediği alanlar.

D. Bütçe Sürecinin Aşamaları

Cinsiyet bütçe yaklaşımı bütçe sürecinin belirli bir bölümünü gösterebilir.

- Amaçları belirlemek
- Amaçları karşılamak için kaynakları belirlemeye yönelik değerlendirme,
- Gelirler ile ilgili çeşitli olumsuzlukları denetlemek,
- Amaçların ne kadarının karşılandığını belirlemek.
- Planlama ve tahmin değiştirilmesi zor olan ödenekler ile kısıtlanmıştır.
- Denetleme ve değerlendirme, planlamaya ve raporlamaya bağlı olmalıdır. Çünkü gelecek yılın bütçesi, bu yılın bütçesinden önce hazırlanması gerekir.
- Aşamalar arasındaki bağlantılar genellikle zayıftır.
- Bütçe, yıllık bütçe olarak hedef alındığı kadar, uzun süreli bir gider planına da bağlanabilir.

E. Cinsiyet Bütçesi Harcama Taslağı

Cinsiyet bütçesinin ayrıntılarının bir ülkede spesifik şekilde düzenlenmeye ihtiyacı vardır. Cinsiyet eşitsizliği ile kamu malının ve kamu sektörünün beraberce ele alınmasını gerektirmektedir.

Bütçe tahsisatlarının kadınlar veya kızları hedef almasını sağlamak oldukça kolaydır (şiddete maruz kalan kadınlar için evler tahsis etmek amacıyla finansal destek sağlamak). Cinsiyet eşitsizliğinin farkında olmasını sağlayıcı aktivitelere finansal destek sağlamak ve bu tür olaylara dikkati çekecek eğitimlere ağırlık vererek bütçe ödeneklerini belirlemek mümkündür. Fakat bu ödenekler toplam bütçelerin çok az bir kısmı üzerinde etkilidir.

Fransa'da devletin belirlediği bu tür aktiviteler için 40 milyon Euro tutarında kaynak ayrılırken, 260 milyar Euro civarındaki toplam bütçedeki oranı çok düşüktür (Dastot; 2002, 35). Böylece genel gider ile ilgili ödemelerde cinsiyet analizini oluşturmak önemlidir. Eğer bütçe süreci bir ayrışma noktası olarak alınırsa, o zaman gelecek bütçe tahminlerine bakmak faydalı olacaktır. Toplam harcamaların veya sonuçların planlama ile uyumuna bakarak karar vermek bu aşamada önemli olduğu görülmektedir.

Seçilen her bir bakanlık veya program için planlara, olaylara, çıktılara ve etkilerine bakmak gerekmektedir (Benzer planlar arasında uyumsuzluklar görülecektir). Aşağıdaki örneklerde görüldüğü gibi girdi, aktivite ve çıktılarının amacı cinsiyet eşitliğine yönelik olmalıdır.

Girdiler, Ayrılan ve harcanan paradan oluşurken, aktiviteler, planlı ve yapılmış hizmetlerden oluşur. Mesela; Sağlık hizmetleri, endüstriyel destek hizmetleri, sosyal transferler, vergi iadeleri vb. Çıktılar ise planlı ve yapılabilmüş olayların kullanımından oluşmalıdır. Mesela; bakılan hastalar, desteklenen işler, artan gelirler, vergi iadeleri)

Cinsiyet bütçesinin etkileri diğer amaçları olduğu kadar cinsiyet eşitliğini de desteklemelidir. Çıktılar kadın ve erkekler arasında adil bir şekilde dağıtılır ve diğer amaçlar kadar cinsiyet eşitliğine yakalamak için de yeterlidir. Aktiviteler: Kadın ve erkekler için eşit şekilde uygun olması için düzenlenmiştir. Diğer amaçlar kadar cinsiyet eşitliğini

yakalamak için bunlarda yeterlidir. Girdiler, diğer amaçlar kadar cinsiyet eşitliğini yakalamak için yeterlidir.

Cinsiyet bütçesi ile ilgili değişiklikleri sağlamak için, analiz sonuçlarını etkili bir şekilde parlamentolere yönelik raporlar, parlamento soru ve duyumları ile politik diyaloglar, gazeteler, kitaplar, popüler eğitim materyalleri ile kamu toplantılarını bilgilendiren bir çalışma olarak bakılmalıdır. Bütçe önceliklerinde kadınların fikirlerini belirtebilecekleri bir formül bulunmalıdır.

VI. Cinsiyet Bütçesi Uygulamaları

Cinsiyet eşitliğini sağlamak için devletlerin bu düşünceleri destekleyici yaklaşımları söz konusu olursa, cinsiyet bütçe analizleri bütçeleri ve bütçe politikalarını değiştirme potansiyeline sahip olabilir. Bu nedenle cinsiyete duyarlı bütçe deneyimlerinin tek bir model veya yaklaşımı bulunmamaktadır.

Avustralya cinsiyet bütçesini ilk olarak 1984’de Federal Devletin kararıyla cinsiyete duyarlı bütçeyi geliştiren ilk devlet olmuştur. Güney Afrika’daki sivil toplum kuruluşları ile birlikte parlamento komisyonları 1995’de cinsiyete duyarlı bütçelerin analizleri üzerinde çalışmaya başlamışlardır. Güney Afrika devleti de 1997’de cinsiyete duyarlı bütçe analizini takibe başlamıştır. Diğer taraftan bazı Avrupa ülkeleri mesela İrlanda, Avrupa Yapısal Fonlarıyla birlikte, bu alanda tecrübeler edinmektedir. Diğer Avrupa ülkeleri de, Avustralya ve Güney Afrika’daki cinsiyet bütçeleri konusundaki çalışmalardan etkilenmişlerdir. Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde de birçok cinsiyet bütçesi ile ilgili çalışmaları yapılmaktadır

Gelişmekte olan ve İngiliz Milletler Topluluğu üyesi ülkeler de cinsiyet bütçesi denemelerine başlamıştır. İngiliz Milletler Topluluğu Maliye Bakanları cinsiyet bütçesini spesifik bir gündem maddesi olarak ele alarak, makro ekonomik gelişmeyle nasıl bağlantılı olduğunu araştırmışlardır. İngiliz Uluslararası Gelişme Departmanı (DFID)¹, da cinsiyet bütçesi ile ilgili Ruanda devletini des-

telemektedir.

Politikacılar ve sivil toplum kuruluşları, İngiltere’deki cinsiyet bütçesi ile ilgili analizlerde ortaya çıkan faydaları görerek, çeşitli platformlarda kullanmaya başlamışlardır. Özellikle cinsiyet eşitliğine yönelik politikalar geliştirmede bu bütçelerin önemli katkıları olduğunu kabul etmişlerdir.

Aşağıda cinsiyet bütçesini gerçekleştirmeye çalışan ülkeler ile ilgili uygulamalara değinilmiştir.

A. Avustralya

İlk cinsiyet bütçesi uygulaması 1984 yılında Avustralya’da yapılmıştır. Bu uygulama, federal harcamaları daha ayrıntılı hale getirmekten öteye geçememiş ve 1996 yılında uygulamaya son verilmiştir. Çağatay, Avustralya’daki uygulamadan çıkarılacak sonuçlardan birinin, kadın-erkek ayrımına dayalı bütçe uygulamalarında, sivil toplum kuruluşlarının etkisinin, devlet politikası içerisinde çok fazla olmaması nedeniyle, taraflı olabileceği şeklindedir”(Çagatay vd; 2000, s. 40.).

B. Filipinler

Filipinler de cinsiyet bütçesi ile ilgili uygulama 1994 yılında başlamıştır. Bu uygulamada kamu bütçesinin % 5’ini “ cinsiyet ile ilgili gelişim planlarının hazırlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesine tahsis edilmesi şeklinde olduğu görülmektedir. Ulusal bir Komisyon, 19 kamu idaresi için oluşturulan harcamaların bir analizini yayınlamıştır. Bu analizde dikkat çeken başlıca konular; teknik yardım ihtiyacının olması, kamu idarelerinin performansının belirlenmesinde ortaya çıkan zorluklar ve bütçe ofislerinin uygulamaya karşı dirençleri şeklinde belirlenmiştir (Çagatay vd; 2000, s. 41).

C. Güney Afrika

Bu ülkede süreç 1997’de başlamıştır. Birçok kamu idaresinin katılımıyla cinsiyete dayalı harcama ile ilgili hedefler yanında, bu alana ayrılacak gelirlerin toplanması konusunun da önemli olduğu vurgulanmıştır. Ancak bu çalışmalar ile ilgili istatistik verilerin elde edilmesi de ayrı bir öneme sahip olduğu belirtilmiştir. Güney Afrika’nın bu

¹ Uluslararası Gelişme Birimi, İngiltere Devletin Birleşik Krallık üyesi fakir ülkelere yaptığı refah sağlayıcı yardım çalışmalarını yürütmektedir.

alandaki deneyimi, ulusal bütçenin oluşturulmasında, cinsiyete duyarlı bütçelerin de belli bir zaman periyodu içerisinde dikkate alınması gerektiği şeklinde olmuştur (Unifem, 1999; s.11). Fakat, bu sürecin hem genel bütçede hem de cinsiyete yönelik olarak düzenlenen bütçeler de etkisinin olduğu söylenebilir. Bütçenin belirlenmiş harcama alanlarında kadın-erkek ayrımına dayalı bir sınıflandırmanın olduğu kabul edilmemektedir. Ancak kamu hizmetlerinde ve kamu harcamalarında bu konunun önemine dikkat çekildiği belirtilmektedir (Comonwealth Secretariat; 1999c, s.1).

D. Hindistan

Hindistan'da kadınlara yönelik iş imkanları, Delhi'deki Birleşmiş Milletler Kadın Gelişim Fonu sayesinde artmıştır. Bu durum cinsiyet bütçelerinin gelişimini hızlandırmıştır. Parlamento düzeyinde bu çalışmaları artırmak için kadın parlamenterlerin bu alanda önemli bir rol oynadıkları görülmektedir. Bu alanda birçok çalışmalar tamamlanmıştır. Bunlardan ilki, 2000-2001 yılları arasında yapılan Ulusal Ekonomi Anketidir. Bu anketin bir bölümünde cinsiyet eşitsizliğine yer verilmiştir(Comonwealth Secretariat, 1999c, s.5).

Şu anda Hindistan'ın 22 eyaletindeki bütçe çalışmalarında cinsiyet bütçeleri uygulanmaktadır. Hindistan'da cinsiyet bütçelerini geliştirmek için kadınlara yönelik olarak makro ekonomik konular açıklanmaya çalışılmakta, kadınların borsa vb alanlarda bilgilendirilmeleri sağlanmaktadır(Comonwealth Secretariat, 1999c, p.5). Bunun sonucunda Hindistan'ın kadınların işgücü potansiyelinden yararlanarak insani gelişimini ve böylece makro ekonomik büyümesini de artıracaklarını düşünülmektedir.

E. Sri Lanka

Sri Lanka'da kamu harcamalarının etkisini incelemek için beş bakanlık seçilmiştir. Aynı zamanda kamu sektöründeki cinsiyet dağılımını da incelemek için de ortak bir mekanizma geliştirilmesi istenmiştir. Öncelikle bu amaçla toplanacak bilgilerin belirli bir merkezde değerlendirilebilmesi için bir araya getirilmesi gereği üzerinde durulmuştur. Ayrıca bu konuda oluşturulacak çalışmada kavram tanımlarına da gidilerek ileride yapılacak çalışmalarda birlikteliğin sağlanması da amaçlanmıştır

(Comonwealth Secretariat; 1999c, s.2). Kadın ve erkek eşitsizliğini azaltmaya yönelik olarak alınan önlemlerin eğitim, tarım ve endüstri sektörleri üzerinde yoğunlaştığı hazırlanan raporlarda belirtilmiştir(Comonwealth Secretariat; 1999c, s.2). Cinsiyet bütçeleri uygulandığında, gelişen stratejiler şunlar olmuştur:

- ✓ Elde edilecek veriler ile ilgili analitik malzemeleri ve kaynakları, cinsiyetler arasındaki gelir ve harcamaların dağılımındaki değişiklikleri doğrulamak için geliştirmek.
- ✓ Sosyal grupların desteklerini sağlamak için onları harekete geçirmek.

Bu iki stratejinin de birbirini karşılıklı olarak destekleyici olmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır(Cagatay vd.;, 2000, s. 46.).

F. Avrupa Birliği'nde Cinsiyet Bütçesi

Cinsiyet planlamaları, cinsiyet bütçe çalışmalarına katkıda bulunmuştur. Bu tür çalışmalar birçok Avrupa ülkesinde ulusal ve yerel düzeyde yapılmaya çalışılmaktadır. Cinsiyet eşitliği ile ilgili düzenlemeler için Avrupa Yapısal Fonları tekrar gözden geçirilerek gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle cinsiyet eşitliğini sağlamada kullanılabilecek fon kaynakları arasına üye ülkelerden alınacak harç ve resim gibi kamu gelirlerinin dahil edilmesi düşünceleri de tartışılmaktadır.

Bazı Avrupa ülkelerinde cinsiyet bütçeleri ile ilgili gelişmeler her geçen sene daha da artmakta ve yeni çalışmalar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Avrupa ülkelerinin tümünü içerecek bir cinsiyet bütçesi ile ilgili projeye ihtiyaç vardır. Böylece cinsiyet bütçesi konusunda bütün üye ülkelerin birbirlerinden haberdar olması sağlanması yanında iyi uygulamalarının da örnek alınarak yaygınlaştırılması, gelecekte üye ülkeler açısından da önemli olacağı belirtilmektedir.

AB Komisyonu tarafından cinsiyet eşitliği üzerine yapılan bir sonraki çalışmanın hedefinin cinsiyet eşitliği olduğu görülmektedir. Cinsiyet bütçesine geçişte önemli rol oynayacak olan bu çalışmalardan bazı örnekler aşağıda sunulmuştur; Avrupa İstihdam Stratejisi Araştırma Politikası, Avrupa Yapısal Fon Düzenlemeleri, Avrupa Ülkelerinde Kadınların İstihdamında Faydacı Vergi Sistemlerinin Etkisi Üzerine Bir Çalışma, Komisyonun Cinsiyet

Etkisine Dayalı Derlendirme Araçları, Cinsiyete Özgü İstatistikler, Cinsiyet Eşitliği Göstergeleri vb. gibi. Tüm aktivitelerde, bir cinsiyet perspektifini tanıtmak için kullanılabilecek çok sayıda yaklaşım ve araçların olabileceği belirlenmiştir (European Commission; 2003, s.12).

Devlet bütçelerine cinsiyet perspektifini tanıtmının bu yaklaşımlardan biri olduğu üzerinde durulmuştur. Böylelikle, bütçelerden bu alana harcanacak kaynakların organize olması ve cinsiyet eşitliğini destekleyici bir yöne gitmesi sağlanabilecektir (İsveç Devleti Sanayi Bakanlığı; 2002, s. 8).

Cinsiyet bütçesi ile ilgili çalışmalar Belçika'nın başkanlığı altında iki ana alanda yürütülmektedir. Bunlardan birincisi; çalışanlara yapılan ödemelerdeki eşitliği izlemek için cinsiyet ödeme göstergeleri oluşturmak, ikincisi ise Avrupa Birliği Genel Ekonomi Politikası'nın ana hatlarına cinsiyet bütçesini de yerleştirmek. Ayrıca cinsiyet planlaması ile ilgili olarak, Eğitim ve Araştırma Konseyinde, Kalkınma Konseyinde, ECOFIN'de ve Ana Politikalar Konsey toplantılarında bu konular gündeme alınmıştır.

Yapılan bu çalışmalara rağmen, hala bir takım engeller bulunmaktadır. Veronique Degraef raporunda belirtildiği gibi, Belçika Çalışma ve Gelir Dağılımı Bakanlığı; cinsiyet eşitliğinin tüm politika ve programlarda uygulanmasını taahhüt ettiği halde, ancak belli politika alanlarında müdahaleleri olabilmektedir. Özellikle ekonomi politikalarında bunu göz ardı ederken, insan kaynaklarının geliştirilmesi (istihdam ve eğitim politikalarında) gibi alanlarda daha rahat uygulayabildiği belirtilmektedir (Degraef; 2002, s. 23).

Sonuç

Cinsiyet planlaması, özellikle kadınlara odaklanarak tüm devlet kurallarını veya bu alandaki tüm devlet kurumlarını ortadan kaldırmak değildir. Fakat Cinsiyet planlaması, cinsiyet bütçelerinin oluşturulmasında önemli bir araçtır. Planlama, cinsiyet bütçesinin zaman aldığı, kaynak gerektirdiği ve önünde daha çok uzun bir yol olduğuna açıklık getirmiştir. Aynı zamanda tüm kamu hizmetlerinde cinsiyet perspektifini tanıtmak için kullanılabilecek çok sayıda yaklaşım ve araçların olabileceği

de belirlemiştir.

Cinsiyet bütçeleri cinsiyet eşitliğine dayalı bir kamu hizmeti analizi sunmaya çalışmaktadır. Bu amaçla oluşturulacak bütçelerin harcama ve gelir analizleri cinsiyet eşitliği perspektifinde ele alınarak yapılmasını gerektirmektedir. Bu amaçla oluşturulacak bütçeler ile kadınlara yönelik kamusal hizmetlerde artış sağlanması amaçlanmaktadır. Bunun sonucunda cinsiyet bütçeleri gelişmiş ülkelerde cinsiyet eşitliğinin sağlanması yönünde yardımcı olurken, gelişmekte olan ülkelerde ise kadınların ekonomi içindeki gücünün artması sağlanarak ekonomik gelişmeye katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Bu amaçla Devlet bütçelerini analiz etmeye çalışan bu işin henüz erken aşamalarda olduğu belirtilmektedir. Cinsiyet bütçe çalışmalarında yer alan ülkeler, farkındalığa ve yapım aşamasına odaklanmış durumdadır. Dünya çapında bu alanla ilgili birçok çalışma vardır. Bu çalışmaların daha sık kullanılarak, daha büyük ilgi uyandırmaya başladığı görülmektedir. Türkiye'de ise henüz daha farkındalık aşamasının özellikle Avrupa Birliği sürecinde oluşmaya başladığı söylenebilir.

Kaynaklar

Ablo, E & Reinikka, R; (1998), *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda. Policy Research Working Paper, World Bank Africa Region, June.*

Adelstal, C; (1998), *Workshop on Mainstreaming a Gender Equality Perspective into Government Budgets. Report on workshop of 17 December 1997. Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm.*

Avrupa Komisyonu, "Cinsiyet Planlaması ve Bütçeleme", D6 Eğitim ve Kültür Jean Monnet Projesi, Brüksel, 4 Mart 2003.

Blair, H; (2001), "Civil Society Strategy Assessment for the Philippines", United States Agency for

Budlender, Debbie, D. Elson, G. Hewitt, and T. Mukhopadhyay (2002), *A review of over 40 country experiences in gender budget work can be found in, Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets, Commonwealth Secretariat: London.*

Budlender, Debbie; *Review of gender budget initiatives*1, Community Agency for Social Enquiry, www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf: Erişim Tarihi; 25.05.2007.

Budlender, Debbie; Sharp, Rhonda.; (1998), *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice, Commonwealth Secretariat and Australian Agency for International Development.*

C.C.P.A.; *Alternative Federal Budget 2006, Technical Report*. www.policyalternatives.ca/.../National_Office_Pubs/2005/afb2006_techpaper1_gender_budget_initiatives.pdf: Erişim Tarihi: 25.05.2007.

Cagatay, N; Keklik, M; Lal, R and Lang, J; (2000), *Budgets as if People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies*, United Nations Development Programme conference paper series, www.undp.org/seped/publications/budgets.pdf. 03.04.2007.

Carr, M; (2000), *Overview of the Gender Budget Work of the United Nations Development Fund for Women (Unifem)*, presented at the Inter-Agency Workshop on Integrating Gender in Government Budgets, London, 26–27 April.

Commonwealth Secretariat; (1999), *A Commonwealth Initiative to Integrate Gender into National Budgetary Processes*. London.

Dastot, Kean; (2002), "The Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality" Paper presented to Conference on Gender Budgets, Financial Markets and Financing for Development, Heinrich Boll Stiftung, Berlin, Şubat.

Department for International Development; (2000), *Poverty elimination and the empowerment of women; strategies for achieving the international development targets*, september.

Elson, Diane; (1998), 'Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options' *Journal of International Development*, Vol 10.

Fitzgerald, R.; (1999), *Toolkit for Mainstreaming Equal Opportunities for Women and Men into the Structural Fund Programmes in Scotland*, Prepared for Scottish Executive and Equal Opportunities Commission. International Development, Washington, second draft revised.

Jayamaha R (1998) *Gender and National Budget Initiative Sri Lanka: Summary of project evaluation meetings held in the Ministry of Finance*. Commonwealth Secretariat, London.

MERİÇ, Metin; (2007) "Küresel Kamu Mallarının Yönetiminde Uluslararası Kurumsal Oluşumların Önemi", *Kamu Maliyesinde Güncel Gelişmeler 21. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 10-14 Mayıs 2006, Antalya, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No:1, Pozitif Matbaa.

Reeves H & Wach H (1999) *Women's and gender budgets: an annotated resource list*. Prepared for the Swedish International Development Cooperation Agency.

Sharp R; (2000), *Gender Budgets: The Australian Experience*. Paper prepared for the International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets, Rome, 15-6 September.

UN; www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16no1/161wm.htm: 20.05.2007.

Unifem; (1999), *Capacity Building for Gender Budgets in Southern Africa: A Unifem regional training workshop*. Harare, 17-19 November.

United Nations; (2007), *Educational, Scientific and Cultural Organization; Draft Programme and Budget 2006-2007, General*

Conference Thirty-third Session Paris, volume, 133C/5.

United Nations; (2005), *The Millenium Development Goals Report*.

UNPAC; www.unpac.ca/economy/altbudgets.html - 20k: Erişim Tarihi: 20.05.2007.

Veronique Degraef; (2002), 'Is "gender budgeting" an inclusive part of gendermainstreaming strategy in EU policies?', paper presented to Conference on Gender Budgets, Financial Markets and Financing for Development, Heinrich Boll Stiftung, Berlin, February.

WBG(Womens Budget Group); *What is Gender Budget Analysis?*, <http://www.wbg.org.uk/GBA.htm>: Erişim Tarihi, 30.05.2007.

WBG(Womens Budget Group); *Why do Gender Budget Analysis?*, <http://www.wbg.org.uk/GBA..htm>: Erişim Tarihi: 30.05.2007.