TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YERELDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI PROGRAM BÜTÇELEME: BERLİN ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İÇİN BİR UYGULAMA ÖNERİSİ

Doktora Tezi

Reyhan KARABABA

Ankara, 2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

YERELDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI PROGRAM BÜTÇELEME: BERLİN ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İÇİN BİR UYGULAMA ÖNERİSİ

Doktora Tezi

Reyhan KARABABA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Ankara, 2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

Reyhan KARABABA

YERELDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI PROGRAM BÜTÇELEME: BERLİN ÖRNEĞİ VE TÜRKİYE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İÇİN BİR UYGULAMA ÖNERİSİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
1-Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ	
2-Prof. Dr. Duran BÜLBÜL	
3-Prof. Dr. Serdal BAHÇE	
4-Doç. Dr. Emel Memiş PARMAKSIZ	
5-Doç. Dr. Ayşen Reyhan SATIR	

Tez Savunma Tarihi 08.10.2020

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Hakkı Hakan Yılmaz danışmanlığında hazırladığım "Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme: Berlin Örneği ve Türkiye Büyükşehir Belediyeleri İçin Bir Uygulama Önerisi (Ankara.2020) " adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 08.10.2020

Adı-Soyadı ve İmza

Reyhan KARABABA

Annem Safiye Karababa'nın Anısına

(1955 - 2001)

TEŞEKKÜR

Hayat boyunca bana rehberlik edecek farklı perspektifler kazandırdığı ve bu çalışmaya yaptığı büyük katkıları için hocam ve danışmanım Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz'a,

Aynı alanda çalışmaktan gurur duyduğum ve tez konumu daha fazla sevme nedenim olan Doç. Dr. Emel Memiş Parmaksız'a,

Destekleri ile motivasyonumu yükselten Prof. Dr. Duran Bülbül'e,

teşekkürlerimi sunarım.

Tünelin sonundaki ışığı görmemde katalizör etkisi yaratan değerli doktora dönem arkadaşım Mustafa Arslan'a teşekkür ederim.

Ve çok kıymetli aileme,

Doktora tez yazım sürecinde sabırla yoluma devam edebilmem için gerekli desteği benden esirgemeyen Seyhan ve Korhan Akşemsettinoğlu'na,

Çalışma disiplini ve tecrübeleri ile yol göstericim olan Ceyhun Karababa'ya,

Benim için hayatı daha anlamlı ve güzel kılan yeğenlerim Timur ve Alp ile pek sevgili anneleri Gaye Karababa'ya,

Ve hiçbir koşulda gözünde kıymetimi kaybetmeyeceğimi bildiğim sevgili babam Cemal Karababa'ya

teşekkür ederim.

Kadınların yaşamın her alanında var olabileceği bir Türkiye Cumhuriyeti için ilk büyük adımları atan; uygar, adil, güçlü ve gönenç içinde bir ülke idealini başarma hedefinde daima izinde olacağım ulu önderimiz Mustafa Kemal Atatürk'e sonsuz saygılarımla.

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **i**
İÇİNDEKİLER ..... **ii**
KISALTMALAR ..... **vi**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **viii**
ŞEKİLLER LİSTESİ ..... **ix**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ VE MALİYE DİSİPLİNİ

1. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Literatür ve Tartışmalar 7
   1.1. Cinsiyet ve Toplumsal Cinsiyet 9
   1.2. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği 12
   1.3. Eşitsizliklerin Kadın Yüzü 15
      1.3.1. Hanede ve Kentte Kadın 17
      1.3.2. İstihdam Piyasasında Kadın 24
      1.3.3. Siyasette Kadın 28
2. Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma Maliye Politikası Aracı Olarak Bütçeleme 33
   2.1. Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma 35
   2.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme 37
   2.3. Cinsiyet EşitliğiNi Sağlamada Program Bütçeleme 42
      2.3.1. Program Bütçeleme Yaklaşımı 43
      2.3.2. Bütçe Programlarının Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Perspektifle Ele Alınması 49
      2.3.3. Cinsiyete Duyarlı Program Çıktı ve Sonuçları 52

İKİNCİ BÖLÜM
ALMANYA'DA KADINA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ VE ALMAN KAMU MALİ SİSTEMİ GÖLGESİNDE YEREL YÖNETİMLERDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME: BERLİN ÖRNEĞİ

1. Kadına Yönelik Sosyal Politikaların Gelişimi: Tarihsel Perspektif 57
1.1. Kameralist Toplumsal Refah Anlayışı ve Kadına Bakışı 58
1.2. Alman Refah Devleti Perspektifinden Kadın ve Aile 61
1.3. Ordoliberalizm-Neoliberalizm Ayrımında Mali Yönetim Anlayışı ve Sosyal Politika 69
1.4. Almanya'da Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Yaygınlaştırılması Güncel Tartışmalar 72
2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri: Güç, Sorumluluk ve Kaynak Paylaşımı 78
2.1. Almanya İdari Yapısı 79
2.2. Alman Mali Yönetim Yapısı 82
2.2.1. İdareler Arası Sorumluluk Paylaşımı 83
2.2.2. Merkez, Eyalet ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler 84
2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler Maliyesi 93
2.3.1. Yerel Yönetimlerde Reform Arayışı 95
2.3.2. Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları 99
2.3.3. Yerel Yönetim Gelirleri 102
2.3.3.1. Yerel Mali Denkleştirme Dışında Yapılan Tahsisler 106
2.3.3.2. Yerel Mali Denkleştirme Kapsamında yapılan Tahsisler 107
2.3.5. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Federal ve Yerel İnisiyatiflerin Kesişimi 108
2.3.5.1. Çocuk Gündüz Bakım Evlerinin Geliştirilmesi 110
2.3.5.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kentsel Planlama 125
3. Almanya'da Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Berlin Örneği 128
3.1. Berlin Yönetimi 128
3.2. Berlin'de Bütçeleme Süreçleri ve Hizmet Üretim Bütçesi 129
3.2.1. Berlin Hizmet Üretim Bütçesi 132
3.2.2. Berlin İlçelerinde Hizmet Üretim Bütçesi 134
3.3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme 137
3.3.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Politikalarının Oluşturulması 141

3.3.2. Eyalet Genelinde Hizmet Üretim Programlarının ve Göstergelerin Standartlaştırılması 149
3.3.3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Politikalarının Analizi 156
3.4. Federal Teşviklerin Berlin'de TCDB'ye Yansıması 157
3.4.1. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetlerinin Geliştirilmesi 158
3.4.1.1. Berlin Çerçeve Anlaşması Kapsamında Sağlanan Fonların İlçelere Tahsisi 159
3.4.1.2. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetleri ve Hizmet Üretim Bütçesi 161
3.4.2. Berlin'de Cinsiyete Duyarlı Katılımcı Bütçe Örneği: Kentsel Planlama 164
3.4.2.1. Berlin Kent Planları ile Cinsiyet Eşitlik Hedeflerinin Kaynaştırılması 165
3.4.2.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Katılımcı Kentsel Planlama ve Hizmet Üretim Bütçesi 167
3.5. Berlin Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sisteminin Alman Mali Yönetim Yapısı Çerçevesinde Değerlendirilmesi 172

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
BELEDİYELERDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA ÖNERİSİ

1. Türkiye'de Yerel Yönetimler 179
1.1. Tarihsel Bakış 180
1.2. Yerel Yönetimler Yapısı 184
1.2.1. Merkezi ve Yerel yönetimler Arası İdari ve Mali İlişkiler 187
1.2.2. Görev ve Sorumluluk Paylaşımı 189
1.2.3. Kaynak Paylaşımı 191
1.3. İhtiyaçlar ve Önceliklerin Belirlenmesinde Merkezi ve Yerel İnisiyatiflerin Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinde Kesişimi: Seçilen İki Stratejik Alan Üzerinden Değerlendirme 194
1.3.1. Gündüz Çocuk Bakım Evlerinin Geliştirilmesi 196
1.3.2. Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı İmar Planlarının Geliştirilmesi ve Katılımcılık Meselesi 201
2. Belediyelerde Program Bütçelemeye Geçiş 208
2.1. Belediyelerde Mevcut Bütçeleme Süreci 209
2.2. Belediyelerde Program Bütçeleme ile Beklenenler 215

3. Daha İyi Bir Bütçe Sürecinin İnşasında Berlin Uygulamaları ile Yapılandırılmış Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme Önerisi 216
3.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Kurumlarının Oluşturulması 218
3.2. Orta Vadeli Politika Önceliklerinin Belirlenmesi: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika Çerçeve Programı 228
3.3. Stratejik Planlarda Eşitlik Hedeflerinin İçselleştirilmesi..... 233
3.4. Mali Yönetimde Plan-Program Bütçe İlişkisinin Kurulması 236
3.5. Bütçe Değerlendirme Süreci..... 245
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 249
KAYNAKÇA..... 254
ÖZET 292
ABSTRACT 293

KISALTMALAR

BMFSFJ	**:** Bundesministerium Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	**:** Bundesministeriums des Innern
BMOP	**:** Birleşmiş Milletler Ortak Programı
CDU	**:** Christlich Demokratischen Union
D.B.	**:** Daire Başkanlığı
DESTATIS	**:** Statistisches Bundesamt
DFID	**:** United Kingdom's Department for International Development
EDGE	**:** The Evidence on Data and Gender Equality
FDP	**:** Freie Demokratische Partei
FVG	**:** Finanzverwaltungsgesetz
GDI	**:** Gender Development Index (Cinsiyete Dayalı Gelişme Endeksi)
GEM	**:** Gender Empowerment Measure (Cinsiyete Dayalı Güçlendirme Ölçeği)
GII	**:** Gender Inequality Index (Cinsiyet Eşitsizlik Endeksi)
GPR	**:** Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm
GSYİH	**:** Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
Gute-KiTa-Gesetz	**:** Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung
HDI	**:** Human Development Index
KDV	**:** Katma Değer Vergisi
Kindertagesförderungsverordnung-VOKitaFöG	**:** Verordnung über das Verfahren zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebotes von Plätzen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege und zur Personalausstattung in Tageseinrichtungen

OECD	**:** Organisation For Economic Co-Operation And Development
PDS	**:** Partei des Demokratischen Sozialismus
SenStadtUm	**:** Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
SGB	**:** Sozialgesetzbuch
SPD	**:** Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Stelli	**:** Die stimme der eltern in Limbach-Oberfrohna (Dernek)
TCDB	**:** Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme
TFEU	**:** The Treaty Establishing The European Community
UFV	**:** Unabhängigen Frauenverbands
UN	**:** United Nations
UNDP	**:** United Nations Development Programme
USAID	**:** U.S. Agency for International Development

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. İdareler Arası Sorumluluk Paylaşımı 84
Tablo 2. Zorunlu Yerel Görevler 101
Tablo 3. İdarelerin Fonksiyonel Harcama Dağılımı 102
Tablo 4. Federal Almanya Cumhuriyeti Gündüz Çocuk Bakım İstatistikleri 121
Tablo 5. Çalışan Yapısının Cinsiyet Politikası Analizi 140
Tablo 6. Ürün Göstergelerinin Oluşturulması 153
Tablo 7. Gösterge Tanımlarının Standartlaştırılması 153
Tablo 8. Berlin Yönetim Seviyeleri Arasında Toplumsal Cinsiyetin Yaygınlaştırılması 155
Tablo 9. Gündüz Bakımında Yer Gereksiniminin Tespit Edilmesi 159
Tablo 10. Hizmet Üretim Kataloglarında Ürün Gösterimi 171
Tablo 11. Tür ve Sayı Bakımından Yerel İdareler 185
Tablo 12. Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (GSYİH'ye Oran Olarak) 193
Tablo 13. Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler Faaliyet Maliyetleri 212
Tablo 14. Personel Giderlerinin Faaliyetlere Dağılımı 214
Tablo 15. Gündüz Bakımında Yer Gereksiniminin Tespit Edilmesi 233
Tablo 16. Büyükşehir Belediyelerinde Toplumsal Cinsiyetin Yaygınlaştırılması 235
Tablo 17. Stratejik Alanların Cinsiyet ile İlgisi 236
Tablo 18. Hizmet (Ürün) Künyesi 240
Tablo 19. Büyükşehir Belediyesi İl Sınırları İçinde Gündüz Çocuk Bakım Hizmetinin Geliştirilmesi Ürün (Hizmet) Künyesi 242
Tablo 20. Faaliyet Raporlarında Toplumsal Cinsiyet Hedefleri 248

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Program Sınıflandırması 46
Şekil 2. Alman İdari Yapısı 80
Şekil 3. Genel ve Mesleki Eğitim Veren ve Merkezi Olarak Yönetilen Okulların Operasyonel Denetimi Hizmet Üretim Hiyerarşisi 133
Şekil 4. Berlin'de Cinsiyet Bütçelemesinin Örgütsel Yapısı 144
Şekil 5. Çocuk Gündüz Bakımevlerinin Geliştirilmesi Hizmet Üretim Hiyerarşisi ... 163
Şekil 6. Kentsel Planlama Hizmet Üretim Hiyerarşisi 170
Şekil 7. Türkiye'de Belediyelerin Türleri 187
Şekil 8. Stratejik Alan Hiyerarşisi 211
Şekil 9. Kurumsal Yapı ve TCDB Stratejik Planlarının Oluşturulması 222
Şekil 10. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Duyarlılığının Bütçe Süreci ile Bütünleştirilmesi 228
Şekil 11. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetinin Geliştirilmesi Program Bütçelem Süreci 244

GİRİŞ

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, kadın ve kız çocuklarının eğitim, sağlık, iş gücü piyasası, siyasal temsil ve benzeri alanlarda maruz kaldıkları ayrımcılığın negatif yansımalarını (UNDP (Human Development Report), 2015) uygun kaynak tahsisi ve kullanımı ile ortadan kaldırmaya yönelik bütçeleme yaklaşımıdır. Başka bir deyişle Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) devlet bütçelerinin cinsiyet eşit(siz)liğine katkılarını incelemek üzere ortaya çıkmış önemli ve yaygın bir stratejidir. TCDB'de, devlet gelir ve harcamalarının kız ve erkek çocuklar ile kadınlar ve erkekler üzerindeki etkilerini değerlendirmek üzere birçok araç ve yöntemden faydalanılır. Bu analizlerin yapılmasında başlıca üç sebep vardır. Bunlardan birincisi, bütçe ve politikalardaki toplumsal cinsiyet meselesinin idrak edilmesi ve bu konuda farkındalık oluşturulmasıdır. İkincisi devletin, cinsiyet eşitliği ile ilgili olarak verdiği taahhütler konusunda hesap verebilirliğinin sağlanmasıdır. Üçüncü amaç ise analiz sonuçlarına göre değiştirilmesi gereken stratejilerin tespit edilerek daha etkin bir bütçelemeye geçişin sağlanmasıdır (Sharp, 2003: 5).

Nihai belge olan bütçeler hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, hükümet ya da yerel yönetimlerin cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmede ne kadar samimi olduklarını gösteren en önemli belgedir ve bu doğrultuda ne kadar kaynak tahsis edildiğini gösterir (Sharp ve Broomhill, 2002). Cinsiyete yansız gibi gözüken bütçelerin cinsiyet eşitsizliğini çeşitli yollarla etkilediğine dair elde edilen bulgular ile cinsiyete duyarlı bütçeleme perspektifinin önemi her geçen gün daha fazla ortaya çıkmaktadır (Rake, 2002). Nitekim dezavantajlı gruplara yönelik ne kadar kaynak ayrıldığı ile ilgili uluslararası kuruluş ve kamuoyunun bilgi talebi de artış göstermektedir (Maliye Bakanlığı, 2013: 4). Gerek merkezi gerekse yerel yönetim strateji planlarında eşitlik ve kadınların güçlendirilmesinden sıkça bahsedilmesi bir gelişme işareti olarak görülebilir.

Bununla birlikte, bu hedeflerin performans programlarına ne kadar yansıdığı ve programların ciddiyeti, cinsiyet eşitsizliğinin toplumsal bir epidemi olarak devam etmesi nedeniyle analiz edilmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlama gibi sosyal sermayenin geliştirilmesine yönelik çabalar, sonuçları uzun vadede ortaya çıkabilecek konulardır. Seçimleri kazanmaya odaklanan yerel yönetimlerdeki yöneticiler daha kısa vadede başarılı olabilecekleri alanları tercih etmekte ve kaynak planlamasını bu doğrultuda yapmaktadırlar. Oysaki stratejik düşünce çerçevesinin geliştirilmesi ve kaynak tahsisinin orta vadeli çerçevede planlanması uzun soluklu başarıları beraberinde getirecektir.

Tematik bütçeleme ile birlikte, Türkiye'nin uyum sağlamaya çalıştığı ve yakından takip ettiği dünya gündeminde yükselen diğer bir eğilim yerelleşmedir. Yerelleşme; verimlilik, eşitlik, yerel halkın kararlara katılımı gibi kavramları öne çıkartmakta ve demokrasi vurgusu yapmaktadır. Yerel yönetimlerde dezavantajlı gruplar için fırsat eşitliği sağlayacak bütçeleme anlayışının yerleşmesi, ulusal ve hatta küresel boyuttaki problemlerin çözümünde oldukça önemlidir. Bu nedenle, belediye bütçelerinin mercek altına alınması ve kadınlar açısından tematik analize tabi tutulması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Yukarıdaki tartışmalar ışığında tezde tartışılacak temel sorun alanları şu şeklide sıralanabilir:

- Bütçe hedefleri, cinsiyet eşitliğine odaklanan stratejik hedefler ile ne denli örtüşmektedir? Bütçelerin kesin olarak odaklandığı hedefler maliyet minimizasyonunu sağlayacak şekilde kısa vadeli hedefler midir? Yoksa cinsiyet eşitliği gibi uzun vadeli sonuçları içerecek hedefler midir?
- Bütçe hedeflerinin belirlenmesinde geçmiş yıl performansı ileriye dönük orta vadeli harcama sisteminin öngördüğü kestirimlerden daha fazla mı önemsenmektedir? Bu geçmiş yıllardaki başarısızlıkların gelecek yıllara taşınması anlamına mı gelir?

Toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek üzere uzun vadeli bir kestirim belediyelerde yapılmakta mıdır?

- Bütçelerin belirlenmesinde yerel halkın/kadınların ihtiyaç ve talepleri ne derecede göz önünde tutulmaktadır?
- Bütçe hedefleri bir kez belirlendikten sonra ne derecede değişmez kabul edilir? İdareler kaynakların etkili, etkin ve verimli kullanılması konusunda bütçede düzeltmeye gitme esnekliğine sahip midir?
- Bütçe hedefleri sadece mali ölçütler göz önünde bulundurularak mı belirlenmektedir? Cinsiyet eşitliğini geliştirmek üzere mali ve mali olmayan performans göstergeleri Türkiye bağlamındaki belediyelerde geliştirilebilir mi?

Tezde, temel sorun alanlarına yönelik olarak tespitler yapıldıktan sonra toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyen uygulamalar Berlin özelinde tartışılarak, teorik çerçeveden beslenen bir bütçe süreci model önerisi oluşturulmuştur. Bu bütçeleme önerisi, çoğu ülkenin yapmış olduğu gibi geleneksel bütçelemeye orta vadeli sistemin eklenmesinden ziyade, bütçelemeyi orta vadeli harcama planının içsel bir parçası haline getirecek ve sistemdeki diğer unsurlarla bağ kuracak bir yapıyı öngörmektedir (Kim vd., 2005: 38). Burada Almanya ve Türkiye'nin yönetim biçimlerinin birbirlerinden çok farklı olduğunu ve tez çerçevesinde önerilen modelde Berlin'de bütçeleme sürecinin teknik özelliklerinden esinlenildiğini belirtmekte fayda vardır. Nitekim Alman mali ve idari yönetiminin özellikleri ikinci bölümde ayrıntılı olarak tartışılmaktadır. Başka bir ifade ile tez kapsamında sunulan öneri Türkiye'nin üniter yapısı ile uyumludur ve bu yapı ile çelişecek herhangi bir yorumdan özellikle kaçınılmıştır.

Çalışmada program bütçeleme anlayışı üzerinden bir model önerisi oluşturma çabası, Türkiye'deki mali reformlar ile eş güdümlü olarak uygulanabilir çıkarımlarda bulunmak ve kamu kaynaklarının etkin, verimli, saydam ve hesap verilebilirlik ilkesine göre kullanımına dair kamusal alanda yürütülen reformlara akademik bir katkıda

bulunabilmek gayesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim 2017-2019 yılı Orta Vadeli Programında Kamu Harcama Politikası olarak "Kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına" geçileceği açıkça ifade edilmiştir. Başka bir ifadeyle uygulanmakta olan "performans esaslı bütçeleme" sistemi yerini daha güçlü ve entegre bir yapıya geçişi hedefleyen "program esaslı performans bütçe" sistemine bırakacaktır. 2019-2023 On Birinci Kalkınma Planında da bütçeleme sisteminde yapılacak bu değişikliğin "plan-program-bütçe bağlantısı ile uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini güçlendirmek" amacından kaynaklandığı beyan edilmiştir.

Araştırma süresince Berlin'deki bütçe sistemi ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme girişimleri mercek altına alınmış ve başarı unsurları tespit edilmiştir. Başka bir ifadeyle, Almanya bağlamında gerçekleştirilen araştırma çıktıları, performans bütçeleme anlayışının eksiklerinin tamamlayıcısı olarak düşünülen yeni program bütçeleme anlayışı çerçevesinde, "Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini" sağlamaya yönelik olarak Türkiye Büyükşehir Belediyeleri için oluşturulan bütçe model önerisine ışık tutmaktadır. Tezde Almanya'nın seçilmesinin başlıca nedenleri şunlardır:

- Almanya tarihsel birikimle birlikte gelişmiş bir yerel yönetim yapısına sahiptir. Almanya'da bütçeleme, gelişmiş hukuki, anayasal ve idari bir çerçeve temelinde yürütülmektedir (OECD (Budget Review: Germany), 2014: 9)
- Almanya orta vadeli bütçe sistemini benimseyen bir ülkedir (OECD (Budget Review): Germany, 2014: 24)
- 2000'lerde performans bilgisi ve maliyet etkinliğine odaklı program bütçelemenin bir çeşidi olan "Hizmet Üretim Bütçesi"[1] (Produkt Haushalt) yerel yönetimlerde pilot çalışma olarak uygulanmıştır (OECD Budget Review: Germany, 2014: 37).

[1] Bu çalışmada "ürün bütçesi" yerine "hizmet üretim bütçesi" ifadesinin kullanılması uygun görülmüştür.

- 2003'te hizmet üretim bütçesi (Produkt Haushalt) reformu Almanya yerel yönetimlerinde başlatılmıştır (Beschluss der Innenminister und senatoren der Länder am 21. November 2003).

- Almanya insani gelişim ve cinsiyet eşitliği bakımından çok gelişmiş ülkeler sınıfında yer almaktadır (UNDP Human Development Report, 2015).

- Türkiye'de olduğu gibi Almanya'da da, geleneksel kameralist sistemden kaynaklı, hiyerarşik bir yapı mevcuttur (Lorenz, 2012: 79-81).

Yukarıdaki tartışmalardan yola çıkarak bu çalışma Almanya'da yerel yönetimlerce uygulanan bütçeleme sistemini program bütçeleme kapsamında ve Berlin özelinde değerlendirilmektedir. Türkiye'de yerel düzeyde kadınların karşı karşıya kaldıkları eşitsizliklerin program bütçeleme sistemi ve bütçede katılımcılık anlayışı ile nasıl çözülebileceğine dair öneriler seti Berlin örneğinden yola çıkılarak oluşturmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada Türkiye ve Almanya'da gerçekleştirilen yerel yönetim bütçe reformları tarihi bir perspektifle ele alınarak mevcut sisteme etkisine dair çıkarımlarda bulunulmaktadır. Elde edilen bulgular ışığında, toplumsal cinsiyet eşitliğini destekleyebilecek Almanya'daki bütçe sistematiği ve teorik tartışmalardan beslenen tematik bir bütçe model önerisi oluşturulmuştur.

- Ekonomik ve sosyal politika çıktıları arasındaki bağı kuvvetlendirmek (Botlhale, 2011: 67) ve raporlama süreçlerinde hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek

- Kadınlara yönelik kamu harcamaları ve politika taahhütlerinin takibini sağlamak (Botlhale, 2011: 67), bu anlamda formal ve enformel yapıdaki süreçleri incelemek.

- Bütçe kalemlerinin kadınlara yönelik politikalar bakımından sınıflandırmasını sağlamak (Sook, 2002: 72).

- Kaynak dağılımının kadınlar açısından iyileştirilmesine (Botlhale, 2011: 67) yönelik uygulamaları değerlendirmek.
- Toplumsal cinsiyet eşitliği hedefine ulaşılabilmek için gerçekleştirilecek faaliyetler setini destekleyen program yapısını oluşturulmak.
- Türkiye'de gerçekleştirilmesi hedeflenen kamu mali yönetim reformu çerçevesinde özellikle cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmede belediyelerin hesap verme sorumluluklarını pekiştirecek öneri setini oluşturmak
- Bütçe politikalarını geliştirebilmek için kadınlarla ilgili mevcut veriler ile özellikle program göstergelerinin oluşturulmasında ihtiyaç duyulan verilerin toplanması için sistematik bir yaklaşım sunmak

Tüm bu süreçleri içerecek bütçe model önerisinin somutlaştırılması ise gündüz çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesi ve mekânsal kaynak paylaşımı üzerinden sağlanacaktır. Bu iki hizmet alanının seçilmesinin nedenleri, Berlin'de bütçe programlarının bu alanlardaki başarısı ile birlikte bu programların birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunun düşünülmesidir. Tarihsel olarak kadın hane içi alana sıkıştırılmış ve hane ile ilgili tüm bakım yükümlülüğü kadının omuzlarına bırakılmıştır. Kadının ait olduğu mekân hane olarak tanımlandığı için kentler erkek egemen bir anlayışla tasarlanmıştır. Bu minvalde çocuk gündüz bakımevlerinin kalite ve kapasite bakımından geliştirilmesi, kadına yüklenen hane içi sorumlulukların ağırlığına ve diğer mekânlarda kendisine ayırabileceği zaman kısıtına çare olarak düşünülebilir. Diğer taraftan kadının kentlerde kendisine yer bulabilmesi ve tekrar dört duvar arasına dönmemesinin sağlanması ancak toplumsal cinsiyete duyarlı kentsel planlama ile mümkün olabilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TOPLUMSAL CİNSİYET EŞİTSİZLİĞİ VE MALİYE DİSİPLİNİ

1. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Literatür ve Tartışmalar

Toplumsal cinsiyet kavramı başta sosyoloji olmak üzere psikoloji, iktisat, maliye, işletme gibi birçok sosyal bilim alanında çalışılmaktadır. Bununla birlikte akademik feminizmin öncüsü olan sosyoloji, iktidar ve toplumsal cinsiyet ilişkilerinin yeniden tanımlanarak toplumu dönüştürdüğü anlayıştan giderek uzaklaşmaktadır. Peki, toplumsal cinsiyetin kavramsal olarak tanımlanmayan sosyoloji bilimi feministlere saflarını belirlemede yol göstererek üzerine düşen görevi tamamlamış mıdır? Kadın ve erkek farklılıklarını biyolojik temeller üzerine üreme açısından betimleyen yaklaşımlar statik bir duruma işaret etse de yaşamın tarihsel ve materyal koşulları değişkendir. Bu nedenle kadın ve erkek ilişkileri değişen koşullar çerçevesinde yeniden ve yeniden tanımlanmaya muhtaçtır (Ingraham, 1994: 203). Kadının materyal hayata katılımının iş gücüne katılım oranı gibi göstergeler üzerinden değerlendirilmesi, kültürel ve somut olmayan değerlendirmeleri dışlamaktadır. İktisadi yapıya bağlı olarak oluşan materyal koşulların kadın ve erkek yaşamlarını etkilediği açıktır. Ancak tıpkı genler üzerinden giden biyolojik tanımlarda olduğu gibi sadece materyal koşullardan yola çıkarak toplumsal cinsiyet rollerini kültürel bağlamdan kopartarak betimlemek de gerçekçi değildir (Clark vd., 1991: 48).

Ekonomik yapıyı şekillendiren ise toplumsal yapı ile iç içe geçmiş devlet, başka bir ifade ile kamu politikalarıdır. Devleti iktidar ve güç ilişkilerinin sosyal bir biçimi olarak tanımlarsak, sosyal biçimin ne anlama geldiğini ve politik biçimin ona göre nasıl konumlandığını açıklamak gerekir. İlkel iş bölümünden itibaren gönüllülük esası dışında yapılan her iş, insanı yaşaması için gerekli kaynaklara erişmek için

mecburiyetten doğar. Bu gerçek çıkar ile toplumun çıkarları arasındaki ayrışmanın temel bulgusudur. Çıkarların ayrışmasını temellendirmek için ise toplumsallığın biçim ve yönteminden yola çıkmak gerekir. Toplumu biçimlendiren temel unsurlar özel mülkiyet, üretim biçimi ve artık değeri elde etme yöntemi, ücretli emek ve özel üretim gibi kavramların anlaşılması ile sağlanabilir (Hirsch, 2011). Bu tanım çoğunlukla doğru olsa da ücretsiz emeği göz ardı ettiği için eksiktir. Bir toplumdaki üretim ilişkileri aynı zaman kadın ve erkek cinsleri arasındaki hiyerarşik ilişkinin anlaşılması ile sağlanabilir. Bu ise ücretsiz emeğin değeri ile ilgilidir. Kadınların ücretli işlere ve kaynaklara ulaşımını engelleyen temel unsur omuzladığı ücretsiz bakım yüküdür ve bu doğal bir görev olarak kanıksanmıştır. Kamu politikalarının vergilendirme, sosyal güvenlik ve bakım meselelerini ele alışı bu konuda devletin nerede durduğunu tespit etmenin ve uluslararası karşılaştırma yapmanın en uygun yoludur. Örneğin, değişen kamu politika yaklaşımları kadınların iş gücüne katılımlarını da etkilemektedir (Kremer, 2007: 17-19).

Devletin niyetlerini gösteren kamu politikaların somutlaştığı mecralar ise bütçelerdir. Devletin mali kurumlarının etkisinin nasıl değerlendirileceği hayli karmaşık bir konudur. Bunlardan ilki bütçe kurumlarını değerlendirebilecek teorik çerçevenin ve mali başarının nasıl ölçüleceğine dair bir fikir birliğinin yokluğudur. İkincisi ise mali kurumların başarısının etkili bölüşüm normları ile ilişkili olmayan yöntemlerle ölçülmesidir (Musso vd., 2008: 254-255). Bu noktada toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeler (TCDB) teorik ve görgül çalışmalardan faydalanmaktadır ve cinsler arasında etkili, adil bölüşüm inisiyatiflerini yapılandırmayı amaçlamaktadır. TCDB çabaları ortalama sonuçlara erişmekle birlikte, ulusal gelişme planlarının oluşturulması, mali politika ve yönetimin cinsiyet eşitsizliğini gidermede bazı fırsatlar sunmaktadır (Stotsky, 2006a).

1.1. Cinsiyet ve Toplumsal Cinsiyet

Psikiyatr olan Robert Jesse Stoller'ın cinsiyet ve toplumsal cinsiyeti biyolojik ve psikolojik arka planlarında tartıştığı kitabı (Sex and Gender, 1968) 3000'nin üzerinde daha çok sosyal bilim alanında yapılan çalışmalarda referans olarak gösterilmiştir. Bu çalışmalar biyolojik cinsiyet ile birlikte gelen özelliklerden ziyade toplumsal yapıya bağlı olarak gelişen cinsiyet rollerine odaklanmıştır. Nitekim cinsiyet çalışan bir sosyal bilimci için cinsiyet ve toplumsal cinsiyet arasındaki farkı açıklığa kavuşturmak ilk aşama olmalıdır. Araştırmacının bu isteği bireyden, aileye ve daha geniş kurumlara uzanan bir toplumsal bağlamda sosyal tercihleri ve iç içe geçmiş yapılar arasındaki ilişkileri etkileyen toplumsal cinsiyet kalıplarının ortaya çıkarılması ile gerçekleşir. Bu noktada sosyal bilimler alanında çalışmalar yürüten bir araştırmacının cinsiyetin biyolojik temeli ile ilgili yapacağı kısa bir tanım yeterli olacaktır.

Cinsiyet (sex) sözlük anlamı olarak kadın ya da erkek olma durumudur (Hornby (Oxford Advanced Learner's Dictionary), 2005: 1339). Cinsiyetin biyolojik temeli üzerine genetik, endokrinoloji, karşılaştırmalı anatomi ve fizyoloji gibi alanlarda yapılan araştırmalar insanlar ve hayvanlar âleminde kromozom ve hormonlardan faydalanarak cinsler arasındaki farklılıkları keşfetmeye çalışırlar. Bu dünyada, en ilkel cinslerden yola çıkarak kadın ve erkeğin genetik miraslarını yeniden üretme çabası üzerine oturtulan erken çalışmalar amfibiler gibi metaforlara atıfta bulunarak cinsel çeşitliliğin farkına varıldığı aşamaya geçmiştir. Tıp alanında psikiyatri gibi davranış bilimlerine yaklaşıldığı dallarda ise biyolojik kökenli farklılıkların cinslerin davranış farklılıklarına etkisi araştırılmaktadır. Örneğin, kadınların biyolojik farklılıklarının davranışlarına ne denli yansıdığı hormonal değişikliklerin en fazla olduğu doğum öncesi ve sonrası dönemlerin karşılaştırıldığı çalışmalarla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu alanda yürütülen çalışmaların sonuçları yadsınmamakla birlikte kadınlar ve erkekler arasındaki davranış farklılıkları daha çok toplumsal olarak onlara biçilen rollerden yani

toplumsal cinsiyetten kaynaklanmaktadır. Toplumsal cinsiyet psikolojik ve kültürel bir mevzudur. Cinsiyet kadın (female) ya da erkek (male) olma durumu iken toplumsal cinsiyet erkeksi (masculine) ya da kadınsı (feminine) olma durumudur. Stoller üçüncü cinslerin ortaya çıkışını veya farklı cinsel yönelimleri de bu iki kavramı hangi oranda bireyin içselleştirdiğine bağlar (Stoller, 1968: 3-10). Oysa toplumsal cinsiyet çok daha karışık bir olgudur. Kişinin toplumsal olarak sınırları çizilen iki cins arasında nerede duracağı aslında cinsel yönelimleri ile ilgili olmayabilir. Örneğin, erkeklerin domine ettiği bir iş sahasında çalışan bir kadın kendini kabul ettirebilmek için toplum tarafından kanıksanmış erkek davranışları gösterebilir.

Toplumsal cinsiyeti ana hatları ile tanımlayacak olursak, biyolojik determinizm çerçevesinde insanların cinslere bölünmesi, kadının kadın ve erkeğin erkek olmasından kaynaklanmaktadır ve bu biyolojik farklılıklar derin psikolojik, davranışsal ve sosyolojik sonuçlar üretir. Bu görüşe göre kurumların, mesleklerin cinsiyet kimlikleri vardır. Örneğin, bir hemşirenin erkek, doktorun ise kadın olması kanıksanmış kurallara aykırıdır (West ve Zimmerman, 1987: 128-129). Bu gibi yargıların bilimsel bir gerçekliğe dayanmaması nedeniyle biyolojik cins ile ilgili farklıların toplumsal cinsiyet ile ilgili olmadığı açıktır.

Toplumsal rollerin öğrenilmesi doğduğumuz anı takip eden birkaç saat içinde başlar. Hastanede bir hemşire cinsiyetimize göre elinde mavi ya da pembe bir battaniye ile bekliyor olacaktır. Eve geldiğimizde ise yine toplumsal öğretilerle büyümüş annemiz bize cinsiyetimize göre muamele edecektir. Toplumsal cinsiyet rollerinin ilk öğrenilme aşaması 5 yaşına kadar olan süreci kapsar ve "kalıplaştırma" (moulding) veya "manipülasyon" (manipulation) olarak isimlendirilir. Bu süreçte annenin çocuğuna olan ilgi çeşidi (sarılma, kucağa alma), hitapları ve onu giydirme şekli ilk edinim devresidir.

İkinci aşamada ise bu rollerin "derinleştirilmesi"[2] yoluna gidilir. Bu süreçte çocuğun nesnelere olan ilgisi yönlendirilir. Bu nesneler elbette oyuncaklar olacaktır. Çocuğun doğru oyuncaklarla, doğru şekilde oynaması annesi tarafından hissedilen memnuniyetle ödüllendirilir. Tahmin edileceği üzere bir kız çocuğunun oyuncak bir bebekle oynaması kadar memnuniyet verici bir durum yoktur. Üçüncü aşama çoğu zaman fark edilmeden yapılan ve cinsiyet önyargılarını içeren "sözlü pekiştirmedir" (Verbal appellation). Sıklıkla kullanılan "Haylaz oğlan seni!" (You're a naughty boy) ve "Bu iyi bir kız" (That's a good girl) gibi cümleler sözlü pekiştirme için örnek teşkil eder. Bu süreçte cinsiyetin içselleştirildiği kimlik oluşur. Dördüncü ve son olan aşama "eylem maruziyeti"dir. Çocuklar bu süreçte kadınsı ve erkeksi eylemlere maruz kalırlar ve her iki cinste kadınları hane içi eylemlerin muhatabı olarak kanıksar. Kız çocuklar kendi evlerinin hanımı olana değin hane içi işlerle meşgul olur ve ileride de annesinin davranışlarını sergilemeye başlar. Anneler evdeki işlerinin kız ve erkek çocuklar arasında paylaştırılmasını cinsiyet kalıpları çerçevesinde yapar. Kız çocuklar tabakların yıkanması, yatakların düzeltilmesi, masanın kurulması gibi işlerle meşgul olurken erkek çocuklar çöplerin atılması ile ilgili işlerle meşguldür. Buradan anlaşılacağı üzere geleneksel roller çocukluktan beri kadınları ev sınırları içine hapsetmenin, erkekleri ise bir şekilde evin dışına atmanın peşindedir. Taklit ve tanımlama ile cinsiyet rollerinin

[2] Oakley (1985: 175) çalışmasında ikinci süreci "Canalisation" olarak isimlendirmiştir. İngilizceden türkçeye tercümesi kanal açmak olan kelimenin tam tercümesi burada sürecin ne anlama geldiğini tam olarak karşılamamaktadır. Oxford ingilizceden ingilizceye sözlüğe (Hornby, 2005) bakıldığında ise kelimenin anlamı "bir duygu ya da eylemin belli bir hedefi gerçekleştirmek üzere kontrol edilmesi" olarak ifade edilmiştir. Bu doğrultuda sürecin derinleştirme olarak Türkçeye çevrilmesi uygun görülmüştür.

ezberlendiği bu süreçlere maruz kalarak yetişen bireyler ile cinsiyete dair yargılar yeniden ve yeniden üretilir (Oakley, 1985: 173-177).

Çocukluktan itibaren kanıksanan cinsiyet rolleri, aileden devlete değin tüm toplumsal kurumlar ile kadın ve erkeklerin ilişkilerini ve bu kurumların bir üyesi olarak nasıl davranmaları gerektiğini tanımlayacaktır. Yadırganma ve toplumun dışına itilme kaygısı bu tanımlanmış rollerin dışına çıkılmasının önünde bir engeldir. Buna rağmen anne ve babalarının davranış kalıplarını benimseyerek benzer davranış modellerini türetmeleri ile süreğen hale gelen cinsiyet yargılarında kırılmalar mevcuttur. Nitekim benliğin oluşumunun bu kadar deterministtik bir çerçevede tanımlanması insanlığa haksızlıktır. Bununla birlikte, sosyal düzene bireysel meydan okumalar sonuçsuz kalacaktır. Bu kırılmaların feminist hareketten güç alması ile birlikte bugün cinsiyet eşitliğine yönelik eylem ve politikalar ortaya çıkmakta, toplumsal gelişimi sağlamaktadır.

1.2. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği

Birçok sosyal ve yasal düzenlemeye karşın varlığını devam ettiren toplumsal cinsiyet eşitsizliği mikro bilişsel süreçlerden, makro düzeydeki süreçlere değin etkin bir sosyal olgudur. Bu nedenle sosyologlar bireysel bilişsel süreçlerin, cinsiyet eşitsizliği gibi makro düzeyde fenomenlere nasıl dönüştüğü üzerine çalışmalara odaklanmaktadır. Eşitsizliğin yaygınlaşmasına, mikro ve makro düzey arasında bağ kuran bireyler veya mikro birimler arasındaki iletişim neden olur. Paylaşılan semboller[3] ve kültürel yapı

[3] Semboller; ayinler, sanat formları ve seromonilerin yanısıra gayri resmi dil, dedikodu, günlük alışkanlıklar gibi kültürü oluşturan unsurlardır. Aynı zamanda semboller, bir topluluk içinde davranış biçimlerini paylaşma sürecinin aracıdır (Hannerz'den aktaran Swidler, 1986: 273).

bireyin bilişsel süreçlerini ve birimler arasındaki iletişimi etkiler. Kadın ve erkek arasındaki sembolik eşitsizlik sınıflara ayrılmış ve kategorize edilmiş bir toplumda, sosyal, kültürel sermaye gibi maddi olmayan kaynakların eşitsiz dağılımı ile ortaya çıkar. Kaynakları tahakkümü altına alan grup diğer grubu ayrımcılığa, sembolik şiddet ve sembolik dışlamaya maruz bırakır. Kültürel süreçlerin meydana getirdiği sembolik eşitsizliğin yanı sıra cinsiyetler arasında eşitsizliğin ortaya çıkması ve pekişmesinde etkin unsurlar maddi ve maddi olmayan kaynaklarda eşitsizlik, konuma (ekolojik) dayalı eşitsizliktir. Geleneksel yaklaşım maddi kaynaklar üzerindeki kontrole göre eşitsizliğin yönünü belirler. Örneğin, mekâna dayalı eşitsizlik, mahalle ve şehirlerarasındaki eşitsizliğin cinsiyet eşitsizliğine yansımalarını değerlendirir. Eşitsizliğin boyutları eğitim, suç, işsizlik gibi parametrelerle birlikte şehirler ve mahalleler arası değerlendirilir (Lamont vd., 2014: 574-578). Eşitsizliğe karşı en çetin mücadele sembolik eşitsizlik alanında verilir. Çünkü sosyal birim ve kuşaklar arası geçişkenliği yüksektir. Sembollerin, özellikle de dil sembollerinin erkek egemen dünyadaki rolleri oldukça sıra dışıdır (Percy, 1958: 632). Bu anlamda eşitsizlik ilk defa Bourdieu tarafından tanımlanan sembolik egemenlik ya da şiddet kavramı ile açıklanabilir. Sembolik sistemler politik fonksiyonlarını yerine getirmek üzere yapılandırılmış veya yapılandırıcı iletişim araçları ve bilgi birikimidir. Bu araçlar bir sınıfın diğeri üzerinde tahakküm kurmasına veya sembolik şiddet uygulamasına yardım eder (Bourdieu, 1979: 80). Kadın ve erkek arasındaki hiyerarşiyi belirleyen sembolik şiddet çoğu zaman nazik ve görünmezdir. Sembolik şiddet fiziksel bir etkiye sahip olmayan, sözlü veya sözsüz sembollerle baskın karakterin belirlenmesidir. Örneğin, kadın ve erkeğin karşılıklı ilişkilerinde dışsal görünüş tercihleri baskın cinsi açık eder. Kadınların kendilerinden daha yaşlı bir eş tercih etmeleri sembolik egemenliğin bir sonucudur. Burada yaş kadın tarafından talep edilen olgunluk, birikim ve güvenlik hissinin somutlaştırılmış halidir. Sembolik egemenlik dilde kendini erkeklerin daha

saldırgan, kadınların ise daha çekingen varsayıldığı terimlerle göstermektedir (Bourdieu, 2001: 6-36).

Toplumu adeta görünmez bir mekanizma marifeti ile kadın ve erkek şeklinde kategorize eden sembolik etkileşimler; iktisadi ve toplumsal yapıya, toplumun içerdiği kurum ve kültürel gruplara bağlı olarak birçok formda karşımıza çıkabilir. Diğer eşitsizlik meselelerinin kaynağı sembolik egemenlik ve şiddet olsa da genellikle tartışmalar eşitsizliğin görünen yüzleri yani kaynakların paylaşımı üzerinden tartışılır. Bu kaynaklar zaman, para gibi geçim kaynakları ve kamu hizmetleridir. Örneğin, benzer veya aynı işler için kadınlar daha az ücret alır, hane içindeki işlerin paylaşımı kadın aleyhine orantısızdır, daha üretken olduğu düşünülen erkekler kariyer basamaklarını hızla çıkarken, çocuk bakımı ve ev işleri ile meşgul olan kadınların ücretli işlerde daha az üretken oldukları düşünülür. Gelişmiş ülkelerde bu durum tersine dönmüş olmakla birlikte, özellikle geri kalmış ülkelerde aynı sosyal sınıfa mensup olan kız çocuklarının erkek çocuklardan daha az eğitim almış olmaları çarpıcıdır. Sağlık harcamalarının dağılımında erkeklerin önceliklendirilmesi sebebiyle geri kalmış ülkelerde halen doğuma bağlı ölümler yaşanabilmektedir. Kadınların maruz kaldığı eşitsizliklerin diğer bir boyutu ise istismar ve fiziksel şiddettir. Bu eşitsizlikler bağlama göre az ya da çok birçok kadın tarafından deneyimlenen küresel meselelerdir.

Eşitsizlik erkekler için de geçerli olabilmektedir. Savaş durumunda kendilerini sıcak çatışmanın içinde bulabilmektedirler. Savaş olmadığı durumlarda ise itfaiye, madencilik, polislik gibi tehlikeli işler çoğunlukla erkekler tarafından yapılmaktadır. Tüm bunlar geleneksel olarak kadına çocuk bakımı ile ilgili işlerin, erkeğe de onları koruma ve ekonomik olarak destekleme görevi verilmesinden kaynaklanmaktadır. Fakat genel olarak değerlendirildiğinde kadınlar daha fazla yükün altında ezilmektedir. Birleşmiş Milletlerin 1980 raporuna göre kadınlar dünyadaki işlerin üçte-ikisini yapmaktadır. Buna karşın gelirlerin % 10'nuna, mülklerin ise % 1'ine sahiptirler. Tüm

bu eşitsizliğin temeli insanları sınıflandırmanın en kolay yolu olan cinsiyet üzerinden tanımlanmış rollerdir. Bu düzenin devamı yasalar, sosyal ve kültürel yapıların içine gömülü cinsiyet önyargıları (semboller) ile devam etmektedir (Lorber, 2001: 4-7).

Cinsler arasında hiyerarşi maddi ve maddi olmayan kaynaklara, güce ne oranda sahip olduğunuza bağlı olarak değişir. Tarımsal dönemde topraklara, endüstriyel dönemde ise fabrika ve bol kazançlı işlere erkekler sahipti ve bu onları kadınlara üstün kılmaktaydı. Sosyoekonomik ve teknolojik gelişmeler bu sosyal düzende değişimlere neden olsa da cinsiyet eşitsizliği varlığını korumaktadır. Bunun sebeplerinden birisi insanların sosyal ilişkilerini düzenlerken cinsiyeti bir çerçeve olarak kullanması ve sosyal pratiklerin yine bu şekilde belirlenmesidir. Bu çerçevede güç, statü ve kaynakların erkeklerin tarafında olması eşitsizliklerin nedenidir. Bununla birlikte güç ve kaynakların dağılımı toplumda zamanla değişebilirken, kültürel unsurların devreye girdiği statünün değişimi oldukça güçtür. Erkeği üretken kadını ise atıl gören anlayış, birçok ayrımcılık önleyici yasal düzenleme olsa da kaynakların yeterince adil dağılımını sınırlandırmaktadır. Başka bir ifade ile kültürel unsurların etkin olduğu cinsiyete bağlı statülerin oluşturulması bireylerin kendi aralarındaki ve toplumdaki diğer kurumlarla ilişkilerinde etkilidir. Bu açıklama sosyolojide "Toplumsal cinsiyet oluşturmak, fark oluşturur" perspektifiyle anılmaktadır. Buradan hareketle, eşitsizlik toplumsal cinsiyet oluşturmayarak çözülebilir sonucuna varılmaktadır (Ridgeway, 2011: 3-56).

1.3. Eşitsizliklerin Kadın Yüzü

Toplumsal cinsiyet eşitsizliği bütün ülkelerin mücadele etmesi gereken alanlardan birisidir. Kadın ve erkek arasındaki eşitsizliğe gösterilen tolerans, meşruiyet kavramları ve bunların doğru kabul edilmeleri ile yakından alakalıdır. Eşitsizlik çoğu kez olağan ve normal görülmektedir ve bu durum kadın eli ile devam ettirilmektedir (Sen, 1995: 259-260).

Bireylerin sahip olduğu çıkar ve ilgiler birbiri ile rekabet halindedir ve bu rekabet gerek kamusal alanda gerek hane içi ortak yaşamda kendisini göstermektedir. Fakat çoğunlukla hane içi yaşantıda bu çatışmalar görmezden gelinme eğilimdedir. Beckerian diğerkâm yaklaşıma göre aile reisi herkesin ortak çıkarı için çalışır ve bütün aile üyeleri ortak çıkarlar konusunda aynı rasyonel algıya sahiptir. Burada neyin doğal ve uygun olduğuna dair adalet ve geleneksel anlayış sentezlenerek, farklı çıkarlara sahip bireylerin ortak amaçlar etrafında birleşilmesini sağlayan ortak bir algının varlığı büyük rol oynar. Böylece çatışmaların yer aldığı modellerin aksine, eşitsizlik görmezden gelinerek geleneksel toplumlarda durağanlık kazanır (Sen, 1995: 260-261).

Oysaki bu algı yanıltıcıdır ve kadınların aleyhine işlemektedir. Toplum birbiri ile içi içe geçmiş ve birbirini etkileyen kurumlardan oluşmaktadır. Aile toplumu oluşturan bu katmanlardan en önemlisi ya da devletin aile ile ilgili politikaları toplumun nasıl şekilleneceği açısından oldukça önemlidir denilebilir. Kadın ve erkek arasındaki aile içi eşitsizlik durumu toplumun genel yapısını etkileyebileceği gibi toplumsal düzenlemelerde aile içi eşitlik dengelerini etkilemektedir. Ailenin refahı kadın ve erkek eşitliği üzerine inşa edilen politikalarla mümkün olabilir (Robila, 2014: 3). Bu nedenle hane içi eşitsizliklerin giderilmesi için bu eşitsizliklerle mücadele edebilecek stratejilerin öncelikle aileyi oluşturan bireyleri hedef alması gerekir.

Fakat eşitsizlik ile mücadele alanlarının belirlenmesi oldukça zor bir süreçtir. Kadın ve erkeğin, biyolojik farklılıklarını bir tarafa bırakırsak; beslenme, barınma gibi temel gereksinimlerinin yanı sıra özgürlüklerini kullanma açısından da kadın ve erkek benzeşmektedirler. Buna rağmen gereksinimlerini karşılama açısından aralarında sistematik farklılıklar mevcuttur. Bunlar toplumca içselleştirilmiş gelenekler ve kapalı olarak kabul edilmiş sözde doğal rollerden kaynaklanmaktadır. Bu gibi farklılıklar insanoğluna dışsal göründüğü için, temel gereksinimleri kapsayan eşitsizlikler üzerine giden politikalar oluşturulmaktadır (Sen, 1995: 259-273). Fakat kadın ve erkeğin

toplumda eşit bireyler olarak hayatlarına devam edebilmeleri eşitsizliğe katkıda bulunan tüm faktörlerin değerlendirilmesi ve mücadelesi ile mümkündür. Şayet dışsal kaynaklardan dolayı ortaya çıkan problemler yeterince tespit edilebilirse kamu politikaları daha etkin çözüm yolları geliştirebilir. Burada toplumun homojen bir yapı teşkil etmediğinin ve sosyal yapının bölgeden bölgeye değişiklik gösterebileceğini akılda tutarak, yerele özgü problemlerin tespit edilmesi ve ona göre politikalar geliştirilmesi gerektiğinin altını çizmek gerekir. Bununla birlikte toplumsal cinsiyet eşitsizliği küresel bir epidemidir ve tüm toplumlar için geçerli temel eşitsizlik alanları da mevcuttur. Önemli olan bu sorun alanlarının tüm boyutlarıyla ele alınmasını sağlayacak şekilde bir araya getirilmesidir.

1.3.1. Hanede ve Kentte Kadın

Hane kelimesinin birinci anlamı ev iken, ikinci anlamı ev halkıdır. Her iki anlamda birey olarak değil, kan bağı ile bağlı olduğumuz aile üyeleri ile yaşadığımız mekânları ve aile kavramlarını içerir (Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük). Kültürel sistemin bir parçası olarak farklılıklar üzerine kurulan ve hayatta kalma, çocuklarını yetiştirme ve benzeri ihtiyaçların karşılanması amacı ile kurulan aile birimlerinde toplumsal cinsiyetin kökleri yeşermektedir. Şayet toplumsal cinsiyet ve ortaya çıkarttığı eşitsizliklerin temeli aile ise eşitsizliklerle mücadele edilmesi gereken ilk birim de kadın ve erkeğin kim olduğu ve nasıl davranacağına dair kültürel inançlarla kurulan aile birimleri olacaktır. Aile birimlerinde açık bir şekilde belirlenen kadın ve erkek arasındaki güç ve kaynak paylaşımındaki adaletsizlik, diğer alanlarda (örneğin iş gücü piyasalarında) kendisini dolaylı olarak göstermektedir. Başka bir ifade ile toplumsal cinsiyet eşitsizliğini belirleyen kültürel inançlar ve materyal paylaşımının kaynağı aile mekânı olan hanedir (Ridgeway, 2011: 127-128).

En ilkel toplumlardan, en gelişmiş toplumlara değin genellikle ev işlerinin aile içinde paylaşımının cinsiyet farklılığından dolayı doğal olarak geliştiği düşünülmektedir. Bu algı hane için yeniden üretim görevini üstlenen kadınların, dışarıda iş gücü piyasasındaki ücretli işleri erkeklere bırakmasına neden olmuştur. Endüstriyelleşme ile birlikte artan işgücü ihtiyacı iş gücü piyasasında kadınları ikincil kaynak haline getirmiştir. Fakat ücret eşitsizlikleri ve mesleki ayrım gibi nedenlerle emeklerinin karşılığını alamamaktadırlar. Ayrımcılıkla mücadele için eşit işe eşit ücret ve fırsat eşitliği politikaları gibi öneriler getirilse de kadının yeniden üretimdeki rolünün hesaba katılmadığı düzenlemeler eksik kalmaktadır. Hem iş gücü piyasasında ücretli işlerde çalışan hem de hane içi bakım işlerini üstlenen kadınlar bir günü iki gün niteliğinde yaşamaktadır. Kadının biyolojik olarak gerçekleştirdiği üretim (çocuk dünyaya getirmek) ve çocuklarının ve hane halkının refahı için gerçekleştirdiği bir yeniden üretim söz konusudur. Diğer yapay iş bölümlerinin aksine kadının doğuştan getirdiği bir gerçeklik olan doğurganlığı diğer rollerinde olduğu gibi yine toplum ve iktisadi gerçeklikler tarafından belirlenmektedir. Örneğin, üreme özgürlüğü olmayan kadın özellikle kırsal bölgelerde iş gücünün ve hanenin devamlılığı için sağlık imkânlarının gelişmiş olmadığı koşullarda çoklu hamileliğin bedelini sağlığıyla ödeyecektir (Beneria ve Sen, 1981: 294-297).

Endüstriyel bölgelerde ise kadınların başkaca problemleri söz konusudur. Örneğin, çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesi yerine, uzun annelik izinlerini teşvik eden ülkelerde anneler uzun süre ev işleri ve çocuk bakımı ile uğraştığı için tecrübe kaybına uğramaktadır. Tekrar işe dönme istekleri ise çocuğu ile ilgilenen bir annenin yeterince üretken olamayacağı düşüncesiyle reva görülen düşük ücretle törpülenmektedir (Waldfogel, 1998: 142-143). Oysaki üreme hakkını özgürce kullanabilen erkekler iş piyasasında çocuk sahibi olmanın bir dezavantajını yaşamamaktadırlar.

Dünya'da yükselen yaklaşım "yeşil" ekonomi iken, göz ardı edilmemesi gereken diğer önemli mesele ise "Mor" ekonomidir. Mor ekonomi, bakım meselesinde yaşanan krize bir cevap olarak ortaya çıkmıştır. İş gücünün bakım sektörüne gösterdiği ilgi düşük ücretler nedeniyle giderek azalmaktadır. Diğer taraftan, bakım sektöründe iş gücüne artan talep uluslararası işgücü hareketliliğini artırmakta ve tartışmalar bu minvalde sınıf, cinsiyet ve etnisite üzerine yoğunlaşmaktadır. Meselenin çıkış noktası ise ücretsiz hane halkı emekçisi olarak görülen kadınların sınırlı zamanlarını diğer kamusal ve özel alanlarda değerlendirememesidir. Kadınlar, para getirici bir iş edinememekte, politik ve siyasi aktivitelere katılamamakta ve kendini geliştirebilecek bir faaliyete zaman yoksunluğu nedeniyle katılamamaktadırlar. Bu nedenle, kadınların gelir getirici bir işte çalışmalarının önüne geçen ve zaman gibi sınırlı kaynaklarını bu işe adamalarını neden olan bakım meselesi ikinci dalga feminizmin ana konusudur (İlkkaracan, 2013: 32-33). Bakım meselesinin özellikle kadın üzerinden tartışılması ithal-ikameci dönemin etkisi de azımsanamaz. Şöyle ki ucuz kadın emeği, iç talebi karşılama gayretinde olan ithal-ikameci ulusların ikincil iş gücü kaynağı haline gelmektedir. Bu doğrultuda refah devleti politikaları çocuk bakım hizmetlerini arttırmış ve annelik izinleri ile kadınların iş gücü piyasasından kopmalarının önüne geçmiştir (İlkkaracan, 2013: 33). Erken çocuk eğitimi ve sosyal bakım hizmetlerinin geliştirilmesi, sadece kadınların iş gücüne katılımları ve istihdamlarını arttırmamakta, genel olarak istihdam düzeyinin artmasına katkı sağlamaktadır. Arz ve talep yönlü olarak bakım merkezlerinde ihtiyaç duyulan personelin istihdamı sağlanmakta, aynı zamanda bakıma muhtaç aile fertlerinin bakımı ile ilgili endişeleri azalan kadın nüfus istihdama yönelmektedir. Sosyal bakım hizmetlerinin geliştirilmesi gelir dağılımını iyileştirmekte, hane halkları ve çocuklar arasındaki sosyoekonomik eşitsizlikleri azaltmakta, dezavantajlı ve bakıma ihtiyaç duyan grupların yaşam kalitelerini arttırmaktadır (İlkkaracan, Kim ve Kaya, 2015: 8-17).

Türkiye'de cinsiyet eşitliği politikalarının ön plana çıkması Avrupa Birliği direktifleri ile gerçekleşmiştir. Daha çok istihdamdaki kadınlar için eşit ücret gibi eşit haklar sağlamaya yönelik önlemler, paket reformlar şeklinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, toplumsal cinsiyet eşitliği daha kapsayıcı bir şekilde ele alınmalı ve bakım yükümlülüğü, istihdam dışındaki kadınlara yönelik sosyal koruma önlemlerini içermelidir. Bu politikalar ulusal bağlamdaki refah devleti anlayışına göre değişmektedir. Çalışan ve prim ödeyen nüfus üzerinden emeklilik ve sağlık haklarının tanımlandığı Türkiye'de, geleneksel aile yapısı süreklilik kazanmakta ve iş gücü piyasasının dışındaki bireyler için sosyal ihtiyaçların karşılanmasında aile ve akrabalık bağları, sosyal güvenlik sisteminin yerini almaktadır. Bu durum kadının bakım rolünü, anne ve eş olarak tanımlanan toplumsal kimliğini pekiştirmektedir. Farklı sosyal politika anlayışları gündüz çocuk bakımında sağlanan desteklerde de gün yüzüne çıkmaktadır. Örneğin; bakım destekleri evde bakıma mı odaklı yoksa profesyonel gündüz bakım evlerinin desteklenmesi yönünde mi? yapılan yardımlar ailede kimi muhatap almaktadır? gibi sorularla desteklerin temel argümanlarını ortaya koyabilmek mümkündür. Şayet evde bakım hizmetleri destekleniyorsa aileye yönelik sosyal politikalar söz konusudur ve birey olarak kadının hareket alanı kısıtlanmaktadır. Nitekim Türkiye'de kamusal ve kurumsal çocuk gündüz bakım hizmetleri oldukça yetersizdir (Dedeoğlu, 2009: 41-46).

Kurumsal gündüz çocuk bakımının geliştirilmesi sadece kadınların istihdamdaki payının genişletilmesi açısından değil, sağlıklı çocuk gelişiminin sosyal sermayeye katkısı açısından da önem arz etmektedir. Bununla birlikte, gündüz bakım merkezlerinin kalitesine ve ailenin maddi olanaklarına bağlı olarak küçük çocukların bakım kalitesi değişebilmektedir (Loeb vd., 2004: 3). Bu nedenle, kaliteli bakım hizmetlerinin geliştirilmesinde belli standartların oluşturulması ve her çocuğun bu imkânlardan faydalanması sağlanmalıdır. Loeb ve arkadaşlarının çalışmasında (2004), çocuk bakım

hizmeti sunucuları ile yürütülen kapsamlı görüşmelerin sonucunda kalite ölçütleri olarak çocuk-görevli oranı, azami grup sayısı, çocuk gruplarının sayısı ve hizmeti sağlayanın çocuk gelişimi konusundaki yetkinliği ve bu konudaki etkinliklere ilgisi olarak belirlenmiştir. Tüm bu boyutlarda kaliteyi sağlayabilen kurumsal çocuk bakım merkezlerinin geliştirilmesi sağlıklı nesillerin yetiştirilmesinde ilk adım olacaktır (Loeb vd., 2004: 8).

Bununla birlikte çocuk bakımının anneanneler tarafından gerçekleştirilmesini teşvik eden projeler ve bu kapsamda verilen destekler kurumsal çocuk gündüz bakımının ve anneler tarafından sağlanan evde bakımın ikamesi niteliğindedir. Anneanne ve çocuk arasındaki duygusal bağ ve kurumsal bakım için harcanacak masraflardan kaçınma isteği ve yeterli kalitede eğitim veren kurumların olmayışı ailelerin çocuk bakımında anneanneleri tercih etmesinde etkilidir (Marteleto ve Noonan, 1998: 2-3). Çocuğun bilişsel gelişimi açısından anneanne ve babaanneler tarafından gerçekleştirilen bakıma yönelik yapılan çalışmalar hem pozitif hem de negatif bulgulara sahiptir. Aile büyükleri tarafından sağlanan bakımının çocuk gelişimi üzerindeki etkisi, annenin çalışma saatleri, bakımı sağlayan aile büyüklerinin eğitimi, bakımın kurumsal hizmetin tamamlayıcısı olarak kullanılması gibi değişkenlere bağlıdır (Marteleto ve Noonan, 1998; Statham, 2011: 11-13). Bununla birlikte, çocuklara gündüzleri aile büyükleri tarafından bakılması geleneksel toplumsal cinsiyet rollerini yeniden üretilmesine neden olabilmektedir. Örneğin, büyükbabalar çocukların gözünde daha çok evin mali işleri ve hane dışı işlerle ilgilenen figürler olarak değerlendirilirken, büyükanneler çocuk bakımı ile daha fazla haşır neşir olan figürler olarak değerlendirilmektedir (Mann vd., 2009: 3-4).

Kadının rolleri tarihsel olarak hane sınırları içinde belirlendiğinden dolayı hane dışına çıkışı da rolü icabı olduğunda sözde meşruiyet çizgisine oturmaktadır. Yemek hazırlamak için marketten gıda alışverişi yapmak, çocukları okula götürmek veya

getirmek gibi görevler örnek olarak verilebilir (Vaiou, 1992: 255). Kadınlar özellikle akşam saatlerinde sosyalleşmek için dışarıya çıkma konusunda bazı tereddütler yaşamaktadır. Vaio'nun Atina'da yaptığı araştırmaya göre kadınlar yaşadıkları kişisel bir tecrübeden ziyada geceleri sokakların kadınlar için tehlikeli olduğu düşüncesi ile kendilerini kısıtlamaktadırlar ve bu korku söylentilerle körüklenmektedir. Korkular bir tarafa ev işleri ile bir hayli meşgul olan kadının dışarı çıkmak için zamanı da yoktur. Oysa erkekler rahatça tüm şehirde gezebilmekte, işe gitmekte ve iş aramakta korku, eleştiri ve zaman kaygısından özgürdür (Vaiou, 1992: 257). Kadınların bu kaygılarının üstesinden gelebilmek için iyi aydınlatılmış sokaklar, güvenilir ve yeterli düzeyde ulaşım imkânlarının sağlanması gerekir. Bununla birlikte kadının yerinin ev olduğu ön yargısının yıkılması en az kaynakların güvenilir bir şehir için organize edilmesi kadar önemlidir. Cinsiyete yönelik önyargıların kırılması ile birlikte kentlerden faydalanmak üzere motive olan kadınların yeterli imkânlara erişmesi gerekmektedir. Kırsal alanda üretim faaliyetleri içinde kendine daha fazla yer bulan kadın kentlerde istihdama katılmak için fırsat bulamamaktadır. Toprak ve üretim faaliyetlerinde kadının yer alması şaşırtıcı değildir. Çünkü sosyal sorumluluklarla kuşatılan kadın, ücretli işlerden dışlanmıştır. Oysaki kadının ücretli bir işte çalışması hem hane içindeki konumunu hem de toplumdaki konumunu güçlendirecektir. Bununla birlikte kentlerde kadınlar için istihdam olanaklarının artırılması yeterli değildir. Eğitim, sağlık ve ayrımcılığa karşı yasal reformlar, istihdam reformlarının tamamlayıcısı niteliğinde olmalıdır (Okali, 2006: 12).

Kentlerden yeterli düzeyde faydalanamayan kadınların barınma ile ilgili dezavantajları da özellikle geri kalmış bölge ve ülkelerde devam etmektedir. Ücretli bir işte çalışamadıkları için yeterli kaynaklarının olmaması bir tarafa bazı ülkelerde kadınların mülk edinme hakkı yasal olarak bir erkeğin imzası şartı ile sınırlandırılmıştır. Dış mekânlarda egemen olan erkek hanede de avantajlıdır. Konutun güvenilir ve

erişilebilir olması, konutun dizaynı ve kalitesi ile ilgili kadın ve erkeklerin beklentileri değişebilmektedir. Konutun güvenilirliği açısından bu fark belirgindir. Çünkü yeterince güvenilir olmayan bir evde kadınları şiddet ve taciz olaylarına maruz kalması daha olasıdır. Bazen ise şiddet unsuru evin bir ferdi tarafından uygulanabilmektedir. Bu nedenle sorunu temelinden çözmek için kadınların konut ihtiyaçlarını karşılayabilecek şekilde güçlendirilmesi ve şiddet mağduru kadınlar için sığınma evlerinin inşa edilmesi şehir planlamanın bir parçası olmalıdır. Konutun erişilebilirliği ise hanenin sağlık, eğitim ve gıda ihtiyaçlarının karşılanabileceği yerlere yakınlığı ve ulaşım araçlarının varlığı ile alakalıdır. Kadınların sosyal, kültürel ve ekonomik ihtiyaçlarının karşılanabileceği hastaneler, okullar, iş yerleri kadın ve kız çocuklarının hijyen ihtiyaçlarını karşılayabilecek alt yapı sistemleri ile desteklenmelidir (Reeves vd., 2012: 7-8).

Kentsel planlamada yukarıda bahsedilen temel gereksinimleri kadın lehine gerçekleştiren toplumlarda kadınların kente dair dezavantajları başka konularda devam etmektedir. Kadınların istihdama katılım oranlarının yüksek olduğu bağlamlarda kadınların en büyük sorunlarından birisi gündüz çocuk bakım olanaklarına erişememeleridir. Örneğin, Almanya'da hem bu meselenin çözümüne yönelik olarak, hem de erken çocukluk eğitiminde kalitenin artırılmasına yönelik anayasal düzenlemelerle her çocuğa gündüz bakım evlerinden faydalanma hakkı tanınmıştır. Fakat bu hakkın gerçekleştirilmesine yönelik olarak yeterli yer imkânı sağlanamamaktadır. Bu nedenle özellikle çalışan anneler mağdur olmaktadırlar ve bulundukları semtte gündüz çocuk evlerinde yer bulamadıkları için devlete dava açabilmektedirler. Bakım evleri için uzun sıra bekleme listeleri kadınların tekrar istihdama dönme sürelerini uzatmaktadır (Sueddeutsche Zeitung, 2018, Die Welt, 2017).

Bu minvalde her bölge veya kentin sakinlerinin farklı ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak kamu yararını gözeten kentsel planlama refahın dezavantajlı grupları da kapsayacak şekilde topyekûn gelişmesini sağlayacaktır. Bu hedef ise özellikle yerel yönetimlerde (belediyeler ve mahalle birimleri) katılımcı mekanizmaların eşlik ettiği kentsel planlama anlayışı ile mümkün olabilir. Birleşmiş Milletler Kadın Dostu Kentler Ortak programı (BMOP) bu amaçla yerel yönetimlerde kadınların özellikle kentsel planlama aşamasında süreçlere dâhil olmasını sağlayarak kentlerden ekonomik, sosyal ve kültürel olarak faydalanabilecekleri bir mekanizmayı öngörmektedir (BMOP, 2010: 37).

1.3.2. İstihdam Piyasasında Kadın

Kamusal ve özel alanda kadın ve erkeklerin teknoloji ve eğitim imkânlarına erişimi farklıdır ve bu farklılık onların üretkenliklerini etkilemektedir. Erkeklerin bu avantajlı durumu istihdam piyasasında daha fazla iş imkânına sahip olmalarını sağlamaktadır. Şehirleşme ve endüstrileşme ile birlikte kadın baskın ev tipi yönetimden erkek baskın fabrika tipi üretime geçilmiştir. Bu geçiş dönemi kadının istihdam trendini "U" şeklinde etkilemiştir. Daha açık bir ifade ile ekonomik gelişme ile birlikte kadının istihdama katılımı önce düşmekte, orta gelişmişlikten yüksek gelişmişliğe geçerken ise artış trendi yakalamaktadır (Çağatay ve Özler, 1995: 1884). Bununla birlikte, ekonomiler farklı yapılara sahiptir ve istihdama kadınların katılım kalıpları farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar dönemsel etkiler bakımından değerlendirildiğinde "Tampon Hipotezi" (Buffer), "Bölümlendirme" (segmentation) ve "İkame" (substitution) olmak üzere üç tez etrafında tartışılabilir. Kadınları esnek iş gücü rezervi olarak değerlendiren Tampon tezinde, kadınların işgücüne katılım oranları ekonomik yükselme dönemlerinde artar, kriz dönemlerinde ise azalır. Bölümlendirme tezinde ise endüstri ve mesleklerin cinsiyet kimliklerine sahip olduğu düşünülür ve bu durum

kadınları son istihdam edilen ve ilk kovulan olmaktan korur. Bu tezde aslında tampon tezi ile ilişkilidir. Başka bir deyişle, durgunluk ve yükselme dönemlerinin işgücünün cinsiyet kompozisyonu üzerindeki etkisi endüstri ve mesleklerdeki cinsiyet kompozisyonundaki dönemsel değişimlere bağlı olacaktır. İkame etkisi ise ekonomik gerileme dönemlerinde cinsiyet ücret uçurumu ve düşük sendikal faaliyet nedeniyle kadınların erkek işçileri ikame edeceği görüşünü savunur (Ertürk ve Çağatay, 1995: 1970-1971). Bununla birlikte, bölümlendirme tezi, Bergmann'ın kalabalıklaşma (Crowding) teorisi ile birleştirildiğinde kadınlar için belli stereotipler oluşturulması ve belli mesleki alanlara itilmesi bu alanlarda iş gücü arzı fazlasına neden olacaktır. Edgeworth tarafından ortaya atılan kalabalıklaşma teorisinin daha erken versiyonuna göre kadınların erkek işlerinden dışlanarak diğer işlerde oluşturduğu arz fazlası ücretlerde düşüşe neden olmaktadır (Kabeer, 2012: 13). Kadınların iş gücü arzını etkileyen medeni durum, çocuk sayısı ve çocukların yaşları gibi başka faktörlerde vardır. Bu faktörler eskisi kadar etkin olmasa da kadının toplumsal rolü gereği edindiği sorumluluklar onu iş gücüne katılmaktan hala alı koymaktadır (Humphries ve Sarasúa, 2012). Kadın bu sorumluluklarını ikame edecek hizmetlere ya da bu hizmetleri karşılayabilecek ücrete ihtiyaç duymaktadır. Aksi takdirde iş piyasasından çekilebilmektedir. Nitekim evli kadınların iş gücü arzı erkeklerinki ile karşılaştırıldığında her yaş düzeyi için erkeklerinkinden daha esnektir (Werding, 2005: 14-15).

Diğer taraftan iş gücü arzı kadar kadınların işgücüne katılımında talep yönü de önemlidir. Aynı ülkede aynı dönemde dahi iş gücü olanakları farklılık gösterebilmektedir. İlk olarak kadınların istihdama katılım oranlarındaki farklılaşma neoklasik tezin savunduğu bireysel tercihlerden ziyade yerel talebe bağlıdır. Yerel ekonomiler iş gücüne kadınların katılımını ve görünürlüğünü belirler ve farklılıkları açıklamada bir göstergedir. İkinci olarak endüstriyelleşmeden önce kadınların işgücüne

katılımları genel olarak yüksekti. Fakat şehirleşme kültürü kadınların istihdama katılma kararlarını negatif yönde etkilemiştir. Eve ekmek getirenin erkek olduğu ideolojisi elit kesimden işçilere değin tüm sınıflara sirayet etmiştir ve kadınların ev hanımı statüsünde ya evde çalışmasına ya da aile işine destek olmasına neden olmuştur. Bu farklılıklar nüfusun yapısından da kaynaklanabilir ve bölgelerin karşılaştırmalı olarak incelenmesi "kadının istihdama katılımındaki farklılıkların ekonomik ya da diğer nedenlerden mi" yoksa "sosyokültürel yapıdan mı kaynaklandığını?" anlamamıza yardımcı olur. İdeolojik iklimi ve sosyal normları tanımlayarak aşırı neoklasik perspektifte değişiklik yapma eğilimde olan kurumsal yaklaşım farklılaşan eğilimleri anlamada daha faydalı gözükmektedir. Uzun dönemli analizlerde sosyal normlardaki, beşeri sermaye edinimindeki, evlenme ve doğurganlık oranlarındaki değişikliğin etkisi öne çıkarken, talep koşulları da potansiyel ücretler vasıtasıyla resme dâhil olmaktadır. Nitekim son dönem çalışmalar kadınların çalışıp çalışmama kararlarında medeni durumlarının, yaşlarının, çocuklarının sayılarının ve yaşlarının, potansiyel ücretlerinin ve eğitim düzeylerinin etkili olduğunu göstermektedir (Humphries ve Sarasúa, 2012: 55).

Yukarıda tartışılan tezler kadının istihdama katılımı, dönemsel ekonomik çevrimler çerçevesinde değerlendirse de uzun dönemli geçiş süreçleri ve ülkelerin iktisadi gelişme tercihleri ile de ilgilidir. Tezler, kadının düşük ücretlerle piyasaya hızlı giriş çıkış yapabilen iş gücü olarak ekonomik çevrim dönemlerindeki etkisini tartışmaktadır. Kadın iş gücüne bu niteliği kazandıran ise vasıfsızlığıdır ki erkekler ve kadınlar arasındaki bu farklılık geçmişten bugünü gelen beşeri sermaye yatırımlarındaki tercihler ile ilgilidir.

Kadın lehine birçok politika uygulansa da kadın ve erkek arasındaki ücret farkı varlığını korumaktadır. Bu uçurum literatürde genellikle kadınların üretkenliğini etkileyen eğitim, tecrübe, mesleki ayrışma ile açıklanmaktadır. Bununla birlikte, tespit edilemeyen ve ayrımcılığa atfedilen değişkenler ücret farkının % 50'den daha fazlasını

oluşturmaktadır (Chevalier, 2007). Literatürde bu gibi tespit edilemeyen değişkenler için çocuk sayısı veya anne olma unsuru temsili değişken olarak kullanılabilmektedir. Yöneticiler annelerin tecrübe kaybına uğradığını ve aile-iş çatışmasını daha çok yaşadıklarını düşünerek tenzili rütbeye gitme veya iş değiştirme gibi yöntemlere başvurarak kadınlara yönelik ayrımcılık yapabilmektedirler. Ücret farkını açıklamaya yönelik diğer bir tez ise çocuk sahibi olan kadınların üst mevkiler için daha az motive olacağı ve işte daha düşük performans göstereceği yönündeki düşüncülerle şekillenmektedir (Hill, 1979; Waldfogel, 1997; Waldfogel, 1998; England vd., 2016). Kurumsal bağlamın güçlendirdiği çocuk ve yaşlı bakımı gibi geleneksel roller, kadınları hem iş gücüne katılımları konusunda isteksiz kılmakta hem de tam olarak potansiyellerini sergilemekten alıkoymaktadır. Örneğin, Türkiye'de 0-15 yaş arası çocuğa sahip olan çiftler değerlendirildiğinde kadınlar ücretli işlere erkeklerden daha az zaman ayırmaktadırlar. Örneğin, bir gün içinde okul öncesi çağda çocuğu olan kadınlar, çocuksuz kadınlar ile karşılaştırıldığında ücretsiz işlere 2 saat 45 dakika daha fazla zaman ayırmaktadırlar (Kongar ve Memiş, 2017: 21).

Kadınların iş gücü piyasasındaki düşük ücret dezavantajını ortadan kaldıracak ve konumlarını güçlendirecek enstrümanlardan birisi eğitimdir. Ebeveynler kız çocuklardansa erkek çocukların daha fazla eğitim almalarını sağlamaktadırlar. Bu durumun temel gerekçelerinden ilki erkek çocukların okullaşmalarının getirilerinin daha fazla olacağı beklentisidir. Bu durum bazı mesleki faaliyetler bakımından kadın-erkek ikamesinin yine toplumsal cinsiyet önyargıları nedeniyle mükemmel olmamasından kaynaklanır ve kız ve erkek çocuklarının eğitim düzeylerinin farklı olması etkin bir ekonomik tercih halini alır. Çünkü eğitim gören erkek çocuklar daha yüksek getirili faaliyetlerde bulunabilecektir. İkinci olasılık ise ebeveynlerin erkek çocukların eğitimi ile daha fazla fayda sağlayacakları beklentisidir. Ebeveynlerde kız çocuklarının evden ayrılacağı ve başka bir hane halkı biriminin üyesi olacağı beklentisi mevcuttur. Bu

durumda kız çocukların eğitimine yatırım yapmak hane için optimal olmayacaktır. Üçüncü olarak ise bu durum sadece bir tercihten kaynaklanabilir. Kızların eğitimlerine yapılan yatırımın özelliği aynı zamanda nüfus tercihini yansıtacaktır (Dollar ve Gatti, 1999: 7-8).

Bununla birlikte cinsiyete göre eğitim göstergelerinin farklılaşması makro düzeyde de çok tartışılan bir meseledir. Nitekim Mikro düzeyde hane halkı kaynaklarının kadınların elinde olması hane içindeki beşeri sermaye ve becerilere pozitif katkısından dolayı makro düzeyde etkilere sahiptir. Başka bir deyişle nüfusun % 50'sini oluşturan kadınların kaynakları elinde tutması hane içindeki dağıtım fonksiyonunu da geliştirmektedir. Bu anlamda cinsiyet eşitliği nosyonunun geliştirilmesi istihdam ve eğitim açısından önem kazanmaktadır (Kabeer, 2012: 5). Eğitim ve iş gücü piyasasındaki bu farklılıklar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmekle birlikte, cömert sosyal politikalara sahip Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Norveç gibi ülkelerde bile görülebilmektedir. Bu nedenle iş gücü piyasasında, siyasal ve sosyal alanda görülen eşitsizlikler sosyal politikalarla birlikte becerilere yapılacak yatırımlarla ortadan kalkabilir (Estévez-Abe, 2005).

1.3.3. Siyasette Kadın

Kadınların politikadaki yerlerini anlamak bu konuda bilgi farklılıkları, nasıl sosyalleştikleri, tutumları ve siyasi teorideki oy ve seçilme hakları, sosyal eylemlere katılımları, siyasi bir makama gelebilme imkânları ve politik etki alanları gibi geniş bir çerçevede ele alınabilir (Paxton vd., 2007: 264). Günümüzde birçok siyasal hak birçok coğrafyada uzun mücadeleler sonucunda kadınlara tanınmıştır. En temel insan haklarının tartışıldığı 18. yüzyılda, ilerici hareketler erkekleri merkeze alırken, kadınları görmemezlikten gelmiştir. Fakat kadınlar tarafından edinilen siyasal hakların gelişimine yönelik adımlar yine bu dönemde gerçekleşmiştir. Olympe de Gouges ve Judith Sargent

Murray 18. Yüzyılın sonlarına doğru kadın hakları üzerine çalışmalar yaparak aydınlanma çağında Fransız ve Kuzey Amerika feminist hareketinin öncüleri olmuşlardır. Kadın haklarına dair kapsamlı ilk çalışma ise 1792'de Mary Wollstonecraft tarafından yazılan "Bir Kadın Hakları Savunusu "dur (A Vindication of the Rights of Woman) ve takip eden yıllardaki birçok çalışmaya öncülük etmiştir. Kadınların siyasi haklarına yönelik bir talep ise, Abigail Adams'ın Amerika Birleşik Devletleri ikinci başkanı olan eşi John Adams'a Amerikan Devrimi sırasında ortaya çıkan Yeni Yasal Düzenlemelerin (New Code of Laws) kadınlara bir miktarda olsa "temsil ve söz hakkı" tanımasını salık vermesi ile görünür hale gelmiştir. Yüzyılın Fransız ve Amerikalı feminist öncülerinin şekillendirdiği anlayış, Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi (1776) ve Fransız İnsan Hakları Bildirgesi'nin (1789) benimsediği devredilemez ve doğal insan haklarının kadınlar için de geçerli olduğunu savunuyordu. Bu yüzyılda cinsler arasındaki siyasi eşitsizlik durumuna sistematik bir yaklaşım Amerikalı Feminist Sarah Grimke'den gelir. Grimke kadınların siyasi haklardan mahrum olmasını şöyle açıklar: "Bir kadının varlığı adeta bir köle gibi efendisininkinde kaybolur" ve "Kadın temsil edilmeden vergilendirilir". Feministler tarafından gerçekleştirilen tüm bu meydan okumalara rağmen Birleşik Devletlerde kadınların oy hakkı elde etmesi 1920'yi bulmuştur (Donovan, 2000: 17-41). 20. Yüzyıl kadınların siyasi temsil hakkını hemen hemen tüm dünyada elde ettiği dönem olmuştur. 21. Yüzyıl ise başka tartışmaların fitilinin ateşlendiği yüzyıl olmuştur. Günümüzde kadınların parlamento ve yerel yönetimlerde temsil edilmesinin eşitlik mücadelesine ne denli katkı sunduğu araştırmacıların merakını celp etmektedir.

Temsili demokrasi ile ilgili çalışmalarda en çok sorulan soru dezavantajlı grupların yine onların üyeleri tarafından temsil edilmesi gerekip gerekmeyeceğidir. Örneğin, kadınlar yine kadınlar tarafından mı temsil edilmelidir? Kadın hareketi gibi sosyal hareketler bireysel meseleler değildir ve grup içi etkileşimlerle ivme kazanır. Bu

nedenle kadın çalışma grupları gibi politik kurumların politika yapma sürecine katılımları, yasama organlarında bireysel kadın temsilcilerin varlığından daha etkilidir. Tabi bu durum siyasi temsilcilerin oynadığı rolü küçümsemek anlamına gelmemelidir. Kurumsal değişim ancak farklı stratejilerin birlikte kullanımı ile daha etkin olabilir (Weldon, 2002: 1153-1154).

Kadınların politika yapma sürecine katılımları ve erkek egemen kamusal alana girmeleri; politik ve sivil örgütlenme, bağlama özgü yerel örgütlenmeler ve devlet içindeki örgütlenmeler şeklinde olabilir. Feminist sivil toplum örgütleri kadınların kamusal alanda daha fazla seslerinin duyulmasını ve politika sürecine katılımlarını sağlamaktadır. Bununla birlikte bu tip örgütler devletin eylemlerini toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile denetler. Kadınların devlet içinde örgütlenmeleri bağımsız örgütlerden farklı yapıdadırlar. Bağımsız hareket edemedikleri için sivil toplum kuruluşlarına kıyasla kadınların sesini duyurmada daha az etkili olabilirler (Weldon, 2004). Toplumsal önyargılarla kadın parlamenterlerin yasama süreçlerinde özellikle kadınla ilgili meselelerde mevcudiyet göstermeleri beklenir. Bu görüşe göre kadın politikacıların yasama sürecinde tercihleri kadın, aile ve çocukla ilgili konulardan yana olacaktır. Oysaki parlamentodaki kadın sayısından daha önemlisi asıl karar verici olan kabinede ne kadar kadının yer aldığı ve parlamentodaki statüleri ile ilgilidir (Thomas, 1991, Reynolds, 1999: 571, Bratton ve Haynie, 1999: 673).

Toplumsal cinsiyet eşitliği birçok politika alanında cinsiyete duyarlı perspektifin geliştirilmesi ile mümkündür. Bununla birlikte hem seçmenlerin gözünde hem de parlamentolarda toplumsal cinsiyet rollerine göre kadınlar ve erkekler arasında yapılan görev paylaşımı eşitlik çabalarını sınırlandırmaktadır. Seçmenlerin gözünden bakıldığında kadınların daha fazla sosyal politika, çevre, sağlık ve aile ile ilgili politikalara, erkeklerin ise savunma, dış ilişkiler ve mali politikalar ile ilgili alanlarda daha başarılı olacağı düşünülmektedir. Bu nedenle erkek baskın partiler seçim

kampanyalarında sosyal politikalara daha fazla vurgu yapabilmektedirler. Bu fenomen seçim sonrası dönemde de devam etmektedir ve sağlık, sosyal politika ve kadınlarla ilgili birçok komite kadınlar tarafından domine edilmektedir (Ennser-Jedenastik, 2017: 217).

Sainsbury, İsveç'te yürüttüğü çalışmasında kadınların parlamentoda olmasının iki belirleyici yönünü vurgulamaktadır. Birincisi parlamentolardaki kadın oranının artması geleneksel olarak tanımlanmış kadın meselelerinin eşitlik için daha geniş bir çerçevede yeniden formüle edilerek partilerin önemli konuları arasına girmesini sağlamaktadır. İkincisi ise kadınların daha fazla temsil edilmesi talebi tam anlamıyla demokrasi talebine dönüşmektedir. Örneğin, kadınların parlamentodaki varlığı meselenin kadın ile sınırlanmasından çok toplumsal cinsiyetin tartışılmasına olanak vermektedir (Devlin ve Elgie, 2008: 239).

Kadınların parlamentodaki varlığı temsil kabiliyetinden bağımsız olarak kadınların seçilme hakkına sahip olması ve siyasetin erkek işi olduğu algısının kırılması açısından önemlidir. Toplumsal cinsiyetin zihinlere işlediği agresif erkek kültürünün egemen olduğu parlamentoların kültürel değişim için kadın, erkek, genç, engelli, işçi ve daha birçok kesimin temsil edildiği mekânlar olduğunun hatırlanması kadın parlamenterlerin varlığı ile mümkün gözükmektedir. Yanı sıra kadın liderlerin siyaseten varlığı geleneksel görev paylaşımları konusunda toplumun ve hane halkının kültürel yargılarının yeniden şekillenmesini sağlar. Kadınların parlamento dışında sendikacılık gibi diğer siyasi platformlarda yer alması, bir çiftçi, bir anne, bazen işçi ve en önemlisi bir yurttaş olarak siyasi haklarını koruması açısından ve klasik toplumsal cinsiyet kalıplarının kırılması açısından gereklidir (Lovenduski ve Norris, 2003: 87; Inglehart vd., 2003: 103).

Yerel yönetimler insanlara en yakın yönetim birimleri olduğu için kadınların politika yapma süreçlerine katılımının yüksek olabileceği birimlerdir. Bu düşünce doğru

olmakla birlikte içinde bazı paradoksları barındırmaktadır ve kadınlar bazen yerel siyasete katılmakta ulusal düzeydekinden daha fazla engelle karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu durum yerel yönetimlerin muhafazakâr çevrelere daha duyarlı olmasından kaynaklanır. İkinci olarak ise sözleşmeci devlet anlayışı ile yapılan yerelleşme reformları, yerel yönetimleri yurttaşlardan çok özel sektör firmaları ve hizmet sunucuları ile ortaklıklar kurmaya motive edebilir. Bununla birlikte kadınların siyasi alanda kendilerine yer bulamamaları her zaman sadece devlete mal edilebilecek bir sorun değildir. Başka bir deyişle yerel yönetim politika sürecine yurttaşların katılımı için mekanizmaların varlığı kadınları harekete geçirmek için yeterli olmayabilir (Beall, 2005: 6). Örneğin, Pakistan, Bangladeş ve Hindistan gibi ülkelerde kadınlar bakanlık, parlamento sözcülüğü hatta başbakanlık gibi politik mevkilerde görev alabilmelerine karşın birçok düzeyde karar alma mekanizmasındaki kadın oranı oldukça düşüktür. Yerel yönetim birimlerinde varlık göstermeleri daha çok kota uygulamaları sayesinde olabilmektedir. Fakat yasal düzenlemeler ile yerel politikada kadının varlığı artarken, politik ajandaya kadınların eşitsizlik kaygılarının yansıması aynı hızla gelişmemektedir. Sınıfsal, ırksal birçok eşitsizliği de barındıran kadın meselesinin geniş çaplı olarak ele alınmaması çözüm üretme konusunda temsili demokrasiyi atıl bırakmakta (Nazneen, 2018: 7), katılımcı demokrasinin önemi tekrar ortaya çıkmaktadır.

Yerelleşme kadınlar için umut vaat ederken, tam anlamıyla katılımın sağlanması için tüm koşulların gerçekleşmesi gerekir. Nitekim özellikle geri kalmış ülkelerde yerel düzeyde kadınlara yönelik ön yargılar, ulusal düzeydekinden daha sert olabilir. Bu nedenle kadınları siyasi alana girmek için yüreklendirecek resmi prosedürler ve kurallarla birlikte ve belki de daha fazla toplum içindeki kadın karşıtı gayri resmi kurum ve güç dengeleri ile mücadele etmek gerekmektedir (Beall, 2005: 9). Kadını daha çok ev alanına hapseden ve bu minvalde görevler yükleyen sosyal dinamikler, politik hakları için mücadele edebilecek zaman boşluğunu onlara tanımamaktadır. Vaiou, Atina'da

kadınların genel olarak kentlerde yeterince var olamamaları üzerine yürüttüğü çalışmasının (1992) bir bölümünde katılımcılığa vurgu yapmaktadır. Nitekim iyi tasarlanmış kentler ve yerel yönetimlerin hizmetlerinin kadın ihtiyaçları ile örtüşebilmesi, politika yapıcılar ile kadınların bir araya gelmesini gerektirir.

2. Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma Maliye Politikası Aracı Olarak Bütçeleme

Feminist olsun ya da olmasın politik teorilerin temelinde devlet yatar. Devlet, hükümetten daha öte sivil toplum ve kamu otoriteleri arasındaki ilişki yapısını belirleyen zorlayıcı sistem ve yasal yöntemleri içeren bir kavramdır. Birçok feminist teorisyen devleti erkek egemen veya ataerkil sistemin kaynağı olarak görür. Devletin bu ataerkil yapısı eylemlerine ve kurumlarına yansımakta, kadınların özel ve kamusal alanda ikincil konumunun devamlılığı devlet eli ile sağlanmaktadır. Bu nedenle feminist analizler politikaların önemli çerçeve unsuru olarak devlete odaklanırlar. Devlet ve karşılaştırmalı politika analizi temelli feminist çalışmalar; feminist politik düzen, feminist hareket ve politika, devlet feminizmi, toplumsal cinsiyet ve refah devleti alanlarında yürütülür (Mazur, 2002: 8).

Devletin toplumsal cinsiyet yaklaşımı mali politikalara da yansır ve aynı zamanda devlet yaklaşımının somut hali olan mali politikalar toplumsal cinsiyet ilişkilerini etkiler. Bu nedenle mali uygulamaların adım ve bileşenlerini belirlerken kadınlar üzerindeki etkisini hesap etmek gerekir. Örneğin kemer sıkma politikaları ve yapısal uyum politikaları cinsiyet eşitsizliğini arttırabilir. Ancak cinsiyete yansız politikalar ile özellikle vergi ve mali sektör düzenlemeleri ile orta ve uzun vadede cinsiyet eşitliği hedeflerine ulaşılabilir (Stotsky, 2006b: 6-7).

Devletin toplumsal cinsiyete yönelik rolleri değişen iktisadi dönemler itibariyle yeniden organize olmak durumundadır. 1980'lerde başlayan neo-liberal dönemle

birlikte krizin etki alanı ve yayılma hızı değişime uğramıştır. Piyasa oynaklıkları ile şekillenen yeni ekonomi insanların işsizlikle karşılaşma riskini ve haliyle sosyal güvenlik beklentilerini arttırmıştır. Tüm beklentilere karşı bütçe dengesini sağlayabilmek için küçülen devlet anlayışı ile sosyal harcamalarda kesintilere gidilmiştir. Uluslararası sisteme ticaret ve yatırım akımları ile eklemlenen devletler bu sistemle uyumlu yeni mali politikalar benimsemiştir. Bir taraftan liberalleşme ile devletin gelirleri erozyona uğrarken, diğer taraftan kırılganlık ve ekonomik güvencesizlik devletten olan beklentileri arttırmaktadır. Bütçede dengeyi sağlamanın yolu olarak ise harcamaları kısma yoluna gidilmektedir. Maliye alanında yaşanan tüm bu gelişmeler cinsiyet gibi gruplar arasındaki gelir dağılımı ve eşitlik meselelerini etkilemektedir. Sosyal harcamalarda yapılan kesintiler hem kadınların birincil faydalanıcısı olduğu hizmetlerin azalması hem de omuzlarına yüklenen bakım yükünün artması ile ikinci kez dezavantajlı olmaları anlamına gelmektedir. Sosyal güvenlik sistemlerinin "hanenin ekmek kazananı erkektir" anlayışı üzerine kurulması kriz dönemlerinde kadınları güvencesiz bırakmaktadır. Diğer taraftan kamu gelirlerini arttırmaya yönelik olarak dolaylı vergilerin arttırılması görece düşük ücret alan kadının daha yüksek oranlarda vergilendirilmesi ile sonuçlanmaktadır (Çağatay, 2003: 16-20).

Yukarıdaki tartışmalardan yola çıkarak tüm kamu politikalarının toplumsal cinsiyet merceği altında ele alınması başka bir deyişle toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması, eşitlik hedefine erişebilmek için bütüncül bir perspektif sunar. Toplumsal cinsiyete duyarlı mali politikalar ve özellikle bütçe kadın ve erkekler arasında gelir dağılımını iyileştirmekle kalmaz aynı zamanda önyargıları ortadan kaldıracak sosyal değişim programları için de kaynak ayrılması yolunda çeşitli enstrümanlar sunar.

2.1. Toplumsal Cinsiyeti Anaakımlaştırma

Kadın için eşitliğin, her alanda ve özellikle politik alanın tüm düzeylerinde kurumsallaştırılması dünya kadın hareketinin ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların merkezinde yer almaktadır. Açık bir şekilde var olan cinsiyet hiyerarşisine karşı mücadele uzun zamandır uluslararası tanınırlığa sahiptir. Önce 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin lobicilik faaliyeti yürüten bir avuç feminist sayesinde temel cinsiyet eşitliği unsurlarını içermesi sağlanmıştır. Daha sonra 1970'lerde cinsiyet eşitliği konusundaki bilincin artması ile kadınların haklarını daha geniş bir çerçevede tanımlayan Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (CEDAW) 1979'da kabul edilmiştir (Zwingel, 2013: 344).

Aynı dönemde cinsiyet eşitliğinin tüm yönetim kademeleri ve politika alanlarında benimsenmesi gereken bir strateji olduğu düşüncesi şekillenmeye başlamıştır. Bu minvalde, toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma stratejisi devletin tüm kurum ve kuruluşları tarafından kadınların güçlendirilmesi amacıyla benimsenen ulusal bir stratejidir. Kültürü merkeze alarak toplumsal cinsiyet eşitliğini baltalayan ve toplumsal cinsiyet rollerini derinleştiren hegemonik yaklaşımlar, kadınları gereksinimlerinden daha fazla uzaklaştırmaktadır. Bu nedenle kadının gereksinim ve çıkarlarını gözeten ulusal bir mekanizmanın (anaakımlaştırma) gerekliliği fikri, 1975'te Meksiko'da düzenlenen Uluslararası Kadın Yılı Dünya Konferansı ile ortaya çıkmıştır (Rai, 2002: 1-17). Stratejinin uluslararası düzlemde kabul görmesi 1995 yılında Dördüncü Dünya Konferansı'nda olmuştur. Konferansta kabul edilen Pekin Eylem Platformu ile hükümetler toplumsal cinsiyet eşitsizliğini hafifletmek üzere ana akımlaştırma ve diğer yöntemleri birlikte kullanmaya karar vermişlerdir (Reeves vd., 2012: 2).

Bu gibi gelişmelerle kurumsallaştırılan ve uluslararasılaşan toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması stratejisi özetle, cinsiyet eşitliğini sağlamak üzere belirli politikalar

ve genel olarak politika oluşturma sürecinde toplumsal cinsiyet boyutlarına dikkatin çekilmesini sağlamayı amaçlamayan bir stratejidir. Toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması başlangıç olarak mevcut politikaların cinsiyet açısından tarafsız olup olmadığını ortaya koymakta ve politika oluşturma sürecinde de politika yapıcıların, tasarıların cinsiyet etkilerini analiz etmelerini sağlamaktadır (Guenther, 2008: 587-588). Toplumsal Cinsiyet anaakımlaştırmanın birbiri ile ilişkili olan üç boyutu vardır. Bunlar (Frey ve Kuhl, 2004: 194-195);

Yapısal ana akımlaştırma; bir kurumun tüm bileşenleri ve süreçlerine toplumsal cinsiyet eşitliğinin bir hedef olarak entegre edilmesidir. Bu doğrultuda karar alma süreçlerinin cinsiyete duyarlı bir şekilde ele alınmasını sağlayacak stratejiler geliştirilir ve yönetimin sorumlu olduğu yukarıdan-aşağıya doğru bir yaklaşım benimsenir.

Personel ana akımlaştırma; temsil ve yetkinlik unsurlarını içerir. Temsil kadın ve erkeklerin kararlara eşit katılımını ifade eder. Ayrıca toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma, toplumsal cinsiyet perspektifinin tüm çalışanlar için teknik bir gereklilik olduğu anlamına gelir.

Teknik ana akımlaştırma; ise bir kurumun ilgili çalışmalarının sonucunda cinsiyet eşitliği üzerinde olumlu etkilerin ortaya çıkmasını hedeflemesi anlamına gelir.

İlk iki anaakımlaştırma boyutu kurumların iç süreçleri ile ilgiliyken üçüncü boyut bir kurumun cinsiyet eşitliğinde uzmanlaşması ile ilgilidir. Üçüncü boyutun etkinliği bu nedenle dışsal görünürlüğü sağlar. Bu boyutlar, kadın politikalarının uygulanma motivasyonu kadar tüm kamu politikalarında toplumsal cinsiyete duyarlı süreçler ve tekniklerin işletilmesinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Etki analizi gibi toplumsal cinsiyeti kuvvetlendirme yönünde kullanılan enstrümanlar yürürlükte olan belli politikaları değerlendirirken, toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma stratejisi tüm kamu politikalarının tasarlanması aşamasına toplumsal cinsiyet meselesini

dâhil ederek daha bütüncül ve çözüm odaklı bir yaklaşım sergilemektedir. Ana akımlaştırma "Ekonomi politikaları formülasyonunuda toplumsal cinsiyet nasıl ele alınmalıdır, politikalar nasıl tasarlanmalı ve uygulanmalıdır?", "Toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin azaltılması hedefinin diğer ekonomi politikalarına kıyasla önceliği nedir?" sorularına cevap arar. Ana akımlaştırma kapalı olsa dahi politikaların toplumsal cinsiyet etkilerini ortaya çıkartmayı hedefler. Devletin tüm kurumlarının koordine olmasını gerektiren toplumsal cinsiyeti ana akımlaştırma stratejisi, bütçenin ve maliye bakanlığının tüm bölümlerinin sorumluluğunun, kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gelir ve giderlerin organize edilmesinden çok daha fazlasını ifade ettiği anlamına gelir (Rake, 2002: 12-13).

2.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme (TCDB), mali politika ve kurumların toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek üzere bütçeyi şekillendirdiği bir stratejidir (Stotsky, 2016: 1, Quinn, 2016: 3). TCDB kadınlar için ayrı bir bütçe hazırlanması veya bütçe kaynaklarının kadınlar ve erkekler arasında eşit paylaşımı anlamına gelmemektedir. TCDB, bütçe sürecinde toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılmasını sağlayarak bütçe uygulamalarının kadınlar ve erkekler, kız ve erkek çocuklar için eşitliği tesis edecek şekilde organize edildiği bütçeleme yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın cevap aradığı sorular mali politikaların cinsiyet eşitliği üzerindeki etkisi nedir?" ve "Bu uygulamalar eşitsizlikleri azaltır mı? Arttırır mı? Yoksa devamını mı sağlar?" şeklindedir (Elson, 2003: 3). Kadınlar daha az kazandıkları ve iş gücü piyasasında birçok engel ile karşılaşabildikleri, kadına karşı fiziksel, cinsel ve psikolojik şiddetin devam ettiği, kadınların ücretsiz bakım işleri ile orantısız bir şekilde meşgul oldukları gibi birçok cinsiyet eşitsizliği devam ettiği için TCDB önemini korumaktadır (Quinn, 2009: 11) ve her geçen gün daha fazla ülke tarafından benimsenmektedir. 1984'te ilk

örneği Avustralya'da görülen TCDB 1995 yılından itibaren küresel olarak daha fazla popülerlik kazanmış, aynı yıl Güney Afrika ve Filipinlerde uygulanma olanağı bulmuştur. 2001'de 40'tan fazla ülke TCDB'yi uygulamaya koyarken, 2003'e gelindiğinde 50 ülke tarafından benimsemiştir (Budlender ve Buenaobra, 2001; Botlhale, 2011).

TCDB'nin gelişimi ile birlikte bütçe sürecinde cinsiyet duyarlılık analiz yöntemleri de gelişmiştir. Elson (1998) cinsiyete duyarlı bütçeleme analizinde harcama/fayda yansıma analizi, vergi yansıma analizi, zaman kullanım analizi, orta vadeli makroekonomik çerçeve politika analizi gibi yöntemleri önermektedir. Harcama yansıma analizi farklı gruplara kamu harcamalarının dağılımını değerlendirmektedir. Bu analizde, kamu harcamaları cinsiyet eşitsizliğini azaltıyor mu yoksa kötüleştiriyor mu? Kamu harcamalarının tahsisi cinsiyet eşitsizliğini azaltacak şekilde nasıl gerçekleştirilebilir? sorularına yanıt aranır. Fayda yansıma analizi 1970'lerde Dünya Bankası tarafından yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik yapılan çalışmalarda kullanılmıştır. Bu analizde ise kamu harcamalarının sonucunda kimin kazanıp kimin kaybettiği? sorularına yanıtlar aranır (Austen vd., 2013). Bu iki yaklaşım birbirlerini tamamlamak üzere kullanıldığında daha faydalı sonuçlar verebilir. Çünkü kamu harcamaları ile hane halkı ve bireylerin elde ettiği faydalar birbirlerine eşit değildir. Harcama ve faydanın eşitliği sadece neoklasik refah ekonomisinin bir varsayımıdır. Harcamaları faydanın maliyeti ya da fiyatı olarak varsaymak, yine bir varsayım olan fiyat veya harcamanın, fayda ile buluştuğu mükemmel dengeye dayanır (Austen vd., 2013: 2). Fayda yansıma analizinde öncelikle gruplar belirlenmekte ve bu grupların aldığı faydalar tahmin edilmeye çalışılmaktadır. Başka bir deyişle bu analiz gerçek ve potansiyel kullanıcıların, hizmetlerden beklentilerini ve ne anladıklarını belirlemek üzere kullanılır. Mülakatlar ve odak grup çalışmaları ile beklentiler tespit edilebilir. Gruplandırma kişi başına düşen gelire, yerleşim yerine veya demografik özelliklere göre

yapılabilir (Demery, 2002: 42-47). Her bir grup için özel bir program uygulanıyorsa bunlarda göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin okuryazarlık kursu daha çok düşük gelirli kesime hitap etmektedir (Austen vd., 2013).

Vergi yansıma analizi kadın ve erkeklerin vergileme sisteminden farklı etkilenmesi dolayısıyla önem kazanır. Vergi sistemindeki açık önyargıların yasalar, kullanılan dil ve vergi kurallarından anlaşılması oldukça kolaydır. Kapalı cinsiyet önyargıları ise, sosyal düzenlemeler ve ekonomik davranışlar nedeni ile kadın ve erkek üzerinde verginin farklı etkilerine işaret eder. Örneğin gelir vergisinde hane halkı vergilendirildiğinde kadın ikinci gelir sahibi olduğu için marjinal vergi oranlarına maruz kalacaktır. Aynı durum harcama, ticari ve şirket vergileri için de geçerlidir. Etkilerin farklı olmasının sebebi kadın ve erkeğin sosyal sigorta şemsiyesi altında aldıkları faydalarla da ilgilidir (Stotsky, 1997: 30).

Bir ülkenin ekonomik ve sosyal hedeflerine ne denli ulaştığı sadece insanların ücretli işlere ulaşabilmesi ile değil aynı zamanda ücretsiz bakım işlerinden sosyal aktivite için ne kadar zamanları kaldığı ile ilgilidir. Ne yazık ki bugün hala ücretsiz işler kadınlar ve erkekler arasında adaletsiz dağılmaktadır. Bu nedenle ücretli işlerde de kadınlar dezavantaj yaşayabilmektedir. İş gücü piyasasındaki dezavantajlar kısmen zaman kısıtı nedeniyle kadınların işe özgü yeteneklerini geliştirememelerinden kaynaklanmaktadır (Elson, 2003: 5). Bütçe zaman kullanım analizi, değişen bütçe politikalarının kadın ve erkeğin günlük zaman kullanımlarına etkisini analiz etmektedir. Örneğin, bakım maliyetlerinin kamu sektöründen bireylere kaydırılması kadınları etkilemektedir. Budlender Zambiya'da yaptığı çalışmada 1983-1985 yılları arasında sağlık bakım harcamalarında kesintiye gidilmesinin kadınların bakım sağlayıcı olarak günlük zaman kullanım sürelerini uzattığını ortaya koymuştur (Rubin ve Bartle, 2005: 266).

Bütçeler uygulama süresi olarak yıl bazında ele alınsa da, bütçe planlaması orta vadeli çerçeve olarak bilinen çok yıllı bir perspektifle hazırlanır. TCDB'nin de başarısı diğer bütçe yaklaşımlarında olduğu gibi orta vadeli planlara bağlıdır. Nitekim eğitim ve sağlık gibi cinsiyet eşitliği hedefi benimsenen birçok alanda politikaların başarısı orta ve uzun vadede ortaya çıkmaktadır. Örneğin kadınlar arasında okuma-yazmaya yönelik programlar kısa vadede okur-yazarlık oranının artmasını sağlarken, uzun ve orta vadede kadınların sosyal ve sivil hayata katılmalarını kolaylaştırarak farklı yetenekler edinmelerine zemin hazırlar. Bu yetenekleri edinen kadınlar çocukları ile daha verimli iletişim kurabilirler. Bu nedenle TCDB orta vadeli planlamadan bağımsız düşünülemez (Stotsky, 2016: 19-20). Orta ve uzun vadeli stratejilerin yanı sıra TCDB'nin taşıması gereken diğer ortak özellikler şeffaflık, katılımcılık ve ulusal sahiplenmedir (McKay, 2004: 5-6).

Bununla birlikte ülkelerin kendilerine özgü mali yönetim anlayışları TCDB'ye de yansımakta ve bütçe uygulamaları açısından ülkeler arasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Budlender vd., 1998: 34):

- TCDB ulusal düzeyde benimsenmiş olabilir ya da bölge, eyalet, şehir ve yerel yönetimler düzeyinde farklı şekillerde uygulanıyor olabilir. Farklı düzeylerde uygulanan TCDB raporlarının nasıl konsolide edildiği ve yönetim birimlerinin ne kadar birbirlerine bağlı oldukları farklılık gösterebilir.

- Ülkeler TCDB için dış finansman kullanımı açısından farklılaşabilir

- Çok yıllı yatırım ve geliştirme planlarına/bütçelerine sahip olabilirler

- Bütçenin kendisi çok yıllı bir planlama yapısına sahip olabilir

- Bütçeler daha önceki yılların rakamlarını veya fiili harcamalarını içerebilir.

TCDB'nin ülke olarak sahiplenilmesinde yönetim seviyeleri arasındaki hedef birlikteliği eşitlik hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırabilir. Birçok yönetim seviyesinden oluşan ülkelerde bu amaçla merkezi devlet tarafından alt yönetim birimlerine mali

kaynaklar aktarılabilmektedir. Kaynaklar direkt transferler, vergi tabanı paylaşımı ya da ilgili alanda harcamalara katılım şeklinde merkezden yerele aktarılır. Hibeler şarta bağlı olabildiği gibi olmayabilir de. Şartlı transferlerde alt yönetimler merkezi yönetimin belirlediği alanlarda harcamaları gerçekleştirebilir. Şartlı transferlerin cinsiyet analizlerinin yapılması oldukça kolaydır. Örneğin, çocuk bakım transferlerinde konunun muhatapları bellidir. Merkezi devlet transferlere temel oluşturacak popülasyonu önceden belirler ve yerelden istediği raporlara göre kaynakları aktarır. Vergilerin paylaşımı ile finanse edilen şarta bağlı olamayan harcamaların cinsiyet analizlerinin yapılması ise daha karmaşıktır. Bu tahsisler belli formüllere ya da merkezi devletle yerel yönetimler arasında yapılan resmi görüşmelere dayanabilir. Her iki transfer yöntemi de TCDB'de katılımcılık ve şeffaflık konularını gündeme getirir (Rubin ve Bartle, 2005: 267). Nitekim cinsiyet eşitliği için hangi alanlara ne kadar kaynak ayırmak gerektiğini tespit etmek için yerel halkın ihtiyaçları katılımcı bir süreçle belirlenebilir. Keza TCDB'nin hedeflerine ulaşması, yapılacak harcamaların ve ihtiyaç duyulan gelirlerin doğru bir şekilde belirlendiği şeffaf bir bütçeye ve bütçe raporlarına bağlıdır.

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme insan haklarının geliştirilmesi açısından önem taşırken uzun vadeli büyüme için de önemlidir. Nitekim literatürde bu konuda yürütülen birçok çalışma beşeri sermayenin geliştirilmesinin neden olacağı pozitif dışsallıkların, bu konuda yapılacak yatırımları dengeleyeceği tezini savunan "Yeni Büyüme Teorisinden" (New Growth Theory) beslenmektedir (Palmer, 1995: 1983). Eşitlik ve etkinlik arasındaki tamamlayıcılığı vurgulayan bu teori (Palmer, 1995: 1984) kadınların daha kazançlı işlere erişimlerini ve sosyal hayata katılımlarını desteklemek için yapılan kamu harcamalarına cinsiyet eşitliği dışında meşru bir zemin daha kazandırmaktadır.

2.3. Cinsiyet Eşitliğini Sağlamada Program Bütçeleme

Bazı ülkelerde mali otoriteler TCDB çabalarını bütçe yönetimindeki reformlar ile entegre etmeye çalışmaktadırlar. Reformların motivasyonu gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda hesap verilebilirliği ve harcama kontrolünü sağlayabilmek için bütçe yönetimini geliştirmeye yöneliktir. Bu minvalde ülkeler girdilerden çok sonuç ve çıktılara odaklanan program veya sonuç odaklı bütçelemeye doğru hareket etmektedirler. Örneğin eğitimde, kesin çıktı göstergelerini elde etmeyi sağlayacak hedefleri içeren harcama programları devlet tarafından belirlenir. Bu çıktılar okul veya sınıflardaki sandalye sayısı ve sonuçlar öğrencilerin performansı olabilir. Program bütçelemeye geçiş toplumsal cinsiyet eşitliği için de fırsatlar yaratmaktadır. Program yaklaşımı bütçeleme sürecinde cinsiyete yönelik amaçlar gibi temaları bütünleştirmek/birleştirmek bakımından geleneksel bütçelemeye göre daha elverişlidir. Örneğin, Ukrayna ve Ruanda TCDB'yi program bütçeleme ile birleştiren iyi ülke uygulamalarıdır (Stotsky, 2006a: 16).

Program anlayışının TCDB'yi daha etkin kılmasının sebebi, eşitliğin ancak kısa vadeli sonuçlar yerine uzun vadeli sonuçlara odaklanıldığı bir sistemde gerçekleşebilecek olmasıdır. Yönetim biliminin etkisi altında şekillenen performans yönetim sistemlerinin saf haliyle kamu alanına uyarlanmasından doğan birçok sakınca, performans yönetiminin program yapısı ile buluşturulduğu bütçeleme sistemleri ile giderilebilir. Nitekim performans yönetiminin rakamlarla parlatıldığı sistemin beslediği kısa vadeli düşünme tembelliğinin kamu politikaları ile uyuşmadığı Türkiye gibi birçok ülkede tecrübe edilmiştir. Program bütçeyi bu noktada daha kıymetli hale getiren özellikler (Heinrich, 2002: 713);

(1) Performans ölçümünü girdi ve çıktılar (eğitime katılan sayısı) yerine, program sonuçları (Katılımcıları işe yerleşme sayısı) üzerinden yapması

(2) Birçok yönetim düzeyinde program performansına ilişkin önlemlerin bağlantılı olması

(3) Örgütsel sonuçların değerlendirilmesine dayalı olarak program yöneticilerine mali (bütçesel) teşvik sunması

Sonuç zinciri çerçevesinde, orta dereceli ve yüksek düzeyli sonuçlar arasında bir ayrım yapılır. Orta dereceli sonuçlar anında ve doğrudan elde edilir, yüksek dereceli olanlar ise nihai sonuçlardır. Örneğin okul eğitimini ele alalım. Burada orta dereceli sonuçlar eğitilmiş genç insanlardır, ulaşılması hedeflenen nihai sonuç ise daha üretken bir ekonomi ve yüksek yaşam standardıdır. Eğitim ayrıca kanunlara ve diğerlerinin hakkına saygılı olan, uyum içinde güvenli bir toplum için katkıda bulunan gençlik gibi başka sonuçları da hedefler (Robinson, 2013: 8). Bu nedenle bazı ülkelerde cinsiyet bütçesi ile sadece hesap verilebilirliğin arttırılması planlanırken, bazı ülkeler daha fazla umut vaat edecek şekilde cinsiyet bütçesini program temelli bütçeleme ile birleştirmişlerdir (Stotsky, 2006a: 25).

2.3.1. Program Bütçeleme Yaklaşımı

"Program bütçelemede hangi programı kastediyoruz?" bu soru 1954'te 2. Dünya Savaşı sırasında program bütçenin en etkili savunucularından David Novick tarafından oluşturuldu. Yarım yüzyıl sonra, bu soru hala sorulmaktadır ve program bütçenin ne olduğu ve ne işe yaradığı konusunda açık bir tanım yapılmış veya anlaşma sağlanmış değildir. Program bütçeleme basit bir fikirdir, fakat karışık bir tarihe sahiptir. Temel düşünce, bütçe bilgi ve kararlarının devletin amaçlarına göre yapılandırılmasıdır. Fakat pratikte bunu gerçekleştirmek çok mümkün olmamıştır ve plan program bütçeleme ve performans bütçelemede birçok başarısızlık yaşanmıştır. Peki devletin hedeflerine göre kaynak tahsisini gerçekleştirmek neden bu kadar güçtür. Bu güçlüklerin bir kısmı devletin görev ve hedeflerinin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır.

Örneğin kamu okullarına yapılan harcamalarda ağır basan nedir? Çocukları eğitmek mi, onları para kazanma ya da yetişkinliğe hazırlamak mı, ya da onları yetenekli yurttaşlara mı çevirmek? Bu amaçların hepsi eğitim ile gerçekleştirilebilir fakat aynı zamanda hepsi bütçe hesaplarının farklı yapılandırılmasını gerektirir. Mademki devlet sadece bir bütçe yapısına sahip olabilir, ister istemez bazı hedefler dışarıda kalacak, öncelikli hedefler ise bütçe programlarına dönüşecektir (Kim, 2006: 17-19).

Kamu kaynaklarının sınırlı olduğu göz önünde bulundurularak politika önceliklerine göre kaynakların tahsis edilmesi planlama, program ve bütçeleme süreçlerini kapsar. 1980 sonrası benimsenen sınırlı ancak etkin devlet anlayışı çerçevesinde öngörülebilirliği ve rasyonelliği önceleyen "orta vadeli harcama sistemi" birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Başka bir ifade ile orta vadedeki harcama limitleri dâhilinde kaynakları öncelikli harcama programları ile ilişkilendiren çok yıllı bütçe projeksiyonları kamu kaynaklarının sürdürülebilirliğini ve etkin kullanımını sağlar (Biçer ve Yılmaz; 2009: 58). Bununla birlikte her zaman hukuk ve düzen, altyapı, eğitim, sağlık ve beşeri sermayeyi geliştirmek üzere yatırım yapılması gibi stratejik kararlar devletin "kamu malı" fonksiyonunun merkezinde yer almalıdır. Bu çerçevede bir sonraki aşamada stratejik hedeflerin anahtar sonuç alanlarına dönüştürülmesi ve bunun bütçede gösterilmesi, ilgili iş planlarına dâhil edilmesi, sonuçların elde edilebilmesi için yeterli bütçe fonlarının sağlanması gerekir. Bunun gibi ideal bir sistem "orta vadeli bütçe çerçevesinde" bütçe tahsisine dönüştürülür. Burada bütçenin rolü ileri seviye stratejik planlama ile ayrıntılı uygulama planlarının formülasyonu arasında bağ kurmaktır (Diamond, 2003: 13).

Programların bir diğer önemli birleşeni performans göstergeleridir. Politik etkiler ve yerel yönetimlerin örgütsel yapılarından kaynaklanan nedenlerle bu durum etkilenmekle birlikte, performans bilgisi ile maliyet etkinliğinin sağlanması ve sonuçların geliştirilmesi için kaynakların bir programdan diğerine nakledilmesi beklenir

(Ho, 2010: 393). Bu aşamada düşük performans gösteren ve değiştirilmesi gereken programlar belirlenir. Burada doğru performans değerlendirmesinde bulunabilmek için çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi kuran performans göstergelerinin önemi ortaya çıkmaktadır (Sharp, 2003). Performans değerlendirmesi, karar vermede etkin bir araç olarak kullanılabilir. Program düzeyinde etkili ve etkin maliyetlendirmenin sağlanması için önemli bir bileşendir. Bununla birlikte Performans bütçeleme ile ilgilenen yerel yöneticiler, öncelikle anlamlı ve mantıklı bir program bütçeye sahip olup olmadıklarını sorgulamalıdırlar. Program bütçede, stratejik planlamadan, performans hedef setlerine ve yöneticilerin günlük olarak gerçekleştirdiği faaliyetlere değin bütün bileşenler bağlantılı olmalıdır (Ho, 2010: 398).

Program bütçeleme uygulamada, program sınıflandırması ve örgütsel birim sınıflandırması olmak üzere iki farklı ve önemli şemayı içermektedir. Program yapılandırması politik karar alma ve kaynak dağılımına temel oluşturan dominant sınıflandırma olmalıdır. Programlar farklı ülke modellerine göre dört amaca hizmet edebilmektedir (Kim, 2006: 18). Bunlar;

1. Politika analiz aracı olarak program bütçeleme, aynı amaca hizmet eden alternatif harcama seçeneklerinin maliyet etkinliği açısından değerlendirilmesi ve karşılaştırılmasını kolaylaştırır.

2. Devletin performansının geliştirilmesinin aracı olarak yöneticilere faaliyetlerini değerlendirme imkânı verir

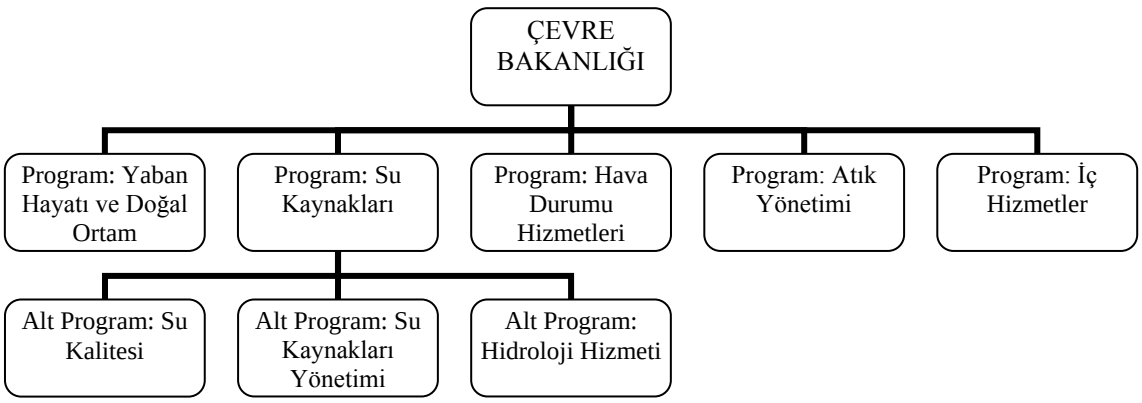
3. Devletin faaliyetlerinin tam maliyetinin muhasebesinin tutulmasını kolaylaştıran bir yöntemdir.

4. Önceden planlama yapılması ve harcama alternatiflerinin hazırlanması için bir çerçeve sağlar.

Program yapısının ilk aşaması örgütler, ikincisi programlar, üçüncüsü faaliyetler, en düşük düzey ise personel harcaması, operasyonel harcamalar gibi maliyet kalemleri

olacaktır. Program sınıflandırması, klasik bütçeleme de var olmayan bilgileri derlediğinde değer katacaktır. Anahtar bilgi program maliyetleri, sonuçları ve kamu faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakları içerir. Sonuçlar üzerine veri, programların yapılandırdığı yeni performans yönetim sistemleri tarafından türetilecektir. Güvenilir maliyet bilgisi geliştirmek zor olabilir çünkü mevcut bütçe sistemi program maliyetlerinin çeşitli birim ve alt birimler arasında dağıtmaktadır. Örneğin, maaşlar ve ilgili harcamalar ayrı ayrı, program ve faaliyetlere vakfedilmez (Kim vd., 2006: 39-40).

Programların açık bir şekilde tanımlanması ve program hiyerarşisine dair diğer elementlerin belirlenmesi iyi bir program bütçelemenin temelidir. Neredeyse bütün program bütçeleme sistemlerinde programlar aynı prensiplerle şekillenen birçok alt programdan oluşmaktadır. Bazı ülkelerde alt programlarda kendi alt programlarına veya daha küçük unsurlara ayrıştırılabilir. Tayfın diğer ucunda ise programları geniş sonuç temelli kategoriler olarak gruplandıran bütçeleme yöntemini kullanan ülkeler vardır. "Program hiyerarşisi" terimi, herhangi bir ülkede geçerli olan hiyerarşik program öğelerinin yapısını ifade eder. Bütçe uygulamaları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ve asıl önemli olan program tahsisinin hangi kurum tarafından oluşturulduğundan bağımsız olarak program ve altprogramların hangi bütçe kaynaklarını yönettiği ve hangi sınıflandırmada yer aldığının açık olmasıdır (Robinson, 2013: 2-3).



Şekil 1. Program Sınıflandırması

Kaynak: Robinson, 2013: 2 (Kanada Çevre Bakanlığı)

Programlar olabildiğince sonuç odaklı olmalıdır. Sonuç odaklı programlar, girdilerden sonuçlara uzanan sürecin temel kavramlarını kullanır. Başka bir ifadeyle, girdiler sonuçları elde edebilmek için gerçekleştirilen faaliyetlerde kullanılır ve böylece sonuçlara ulaşılır. İhmal edilen sonuçlara karşın çıktıların ölçümü ve raporlanmasına yönelik gittikçe artan bir eğilim mevcuttur. Bu eğilim nihai politika hedeflerine ulaşmada başarısızlığa neden olmaktadır. Programların, politika hedeflerine ulaşmada etkin ve etkili olması için sürecin her bir elemanı titizlikle ele alınmalıdır. Sonuç odaklı programlar, sonuç zincirinin temel kavramları kullanılarak tanımlanır (Robinson, 2013: 6).

Girdiler: Çıktıları meydana getirecek faaliyetlerde kullanılan kaynaklardır (İşçi, Ekipman, Binalar).

Faaliyet: Çıktıların üretilmesi ve sunulmasında gerçekleşen iş süreçlerinin kategorileri ve çeşitleridir. Bakım (hemşirelik) ve otobüs kullanımı faaliyet örnekleridir.

Çıktılar: Kurumlar tarafından üçüncü taraflara ulaştırılan ürün ve hizmetlerdir. Örneğin bir hastanenin çıktıları hasta tedavisi ve kamu ulaştırma sisteminin çıktısı yolcular tarafından otobüs ya da trenle yapılan yolculuklardır. Çıktılar kamu kurumlarının ürünleridir.

Sonuçlar: Kamu müdahaleleri sonucunda bireylerde, sosyal yapıda ve fiziksel çevrede meydana gelen değişimlerdir. Bir hastanenin elde ettiği sonuç hasta hayatının kurtulması, çevre bakanlığı için hava ve su kirliliğinin azaltılmasıdır. Sonuçlar bazen "etki" (impact) olarak da ifade edilir.

Bir program yapısının tasarımında üç önemli konu ortaya çıkmaktadır. Program uygun ve anlamlı bir şekilde faaliyet ve projelerin gruplandırılmasıdır. Bir yöneticinin kontrolünde olan program dâhilindeki politika amaçları gerçekleştirilmek üzere kaynaklar örgütlenir. Her bir program, proje ve faaliyetlerin operasyonel hedeflerini tanımlar. Bu aşamada karar vericiler için açık bir şekilde gelir ve harcamaları gösteren

bütçeleme ve muhasebeleştirme yapılır. Buradan hareketle program yaklaşımının temelleri korumakla birlikte bazı unsurların eklendiği görülmektedir. Şöyle ki; çıktı bütçeleme maliyetler ve operasyonel hedefler ile ilişkilendirilmek üzere çıktı ve faaliyetlerin performanslarının ölçümünü getirmiştir. İkinci olarak ise bütçelemede program yaklaşımı bütün kritiklere rağmen bütçe uygulayıcıları tarafından katma değer sağlayan bir yaklaşım olarak görülür. Klasik (line-item) ve program bütçelemenin kısa vadeye odaklanmalarından doğan eksiklikler, harcamalarda artış eğilimi, program çıktısından ziyade girdiye odaklanma ve aynı amaca ulaşmadaki alternatifleri karartan aşırı detay nedeniyle eleştirilmektedir. Program sınıflandırılmasında mutabakat var gibi görülse de, bazı uygulamalarda programlar daha fazla fon gerektirecek geniş sınıflandırmalara, bazılarında ise klasik bütçe tarzı sınıflandırmaya karşılık gelir (Diamond, 2003: 10). Üçüncü olarak ise, hangi ülke bağlamında ya da hangi formda olursa olsun, program yapısının uygulanması güçtür. Genel olarak yaşanan problemlerin bazıları; anlamlı bilginin sağlanmasındaki güçlük (özellikle performans bilgisiyle ilişkili maliyetlerde), bilgi yüklemesi şüphesi, yasamanın iş akışı kontrolleri yapmaya isteksiz olması, bunu bütçe reformlarına derç etmedeki başarısızlık, özellikle yetki devrindeki sorun bunun şüpheci bir şekilde merkezi kontrolü engellemesinin bir yolu olarak görülmesidir (Diamond, 2003: 11).

Bu sorunlar iyi yapılandırılmış bir program planı ile çözülebilir. Program planı; sorunun ne olduğunun sistematik tanımı, sorunu çözmenin neden önemli olduğu, çözüm için ihtiyaçların ne olduğu, neyin veya kimin neyi, ne zaman, nerede yapacağıdır. Program planı iki önemli unsur içerir: Program kapsamı ve eylem planı. Kapsam program odağı ve hedefleridir. Kapsam paydaşların hedefleri ve hedef kitleyi seçmedeki nedenlerini içerir. Ayrıca kullanılan müdahale kapsamından ve bunun hedeflere ulaşmayı nasıl sağlayacağından bahsedilir. Müdahale ile hizmet edilecek hedef kitle ve neden bu popülasyonu gerektirdiği açıklanır. Eylem planında; müdahalenin nasıl

uygulanacağı, ilgili kitle için belirlenen hedefler ve program kapsamı ile belirlenen sınırlar detaylandırılır. Diğer bir ifade ile program kapsamı, eylem ve eylem planı için bir çağrı niteliğindedir (Chen, 2015: 98).

2.3.2. Bütçe Programlarının Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Perspektifle Ele Alınması

Etkili TCDB çabaları, devletin politika ve program geliştirme kapasitesine ve bunların sonuçlarının devlet aygıtı ve kurumlarca denetlenmesine bağlıdır (Stotsky, 2006a: 25). Kamu politikaları kamu yararını gözeterek kısa vadeli hedeflerle birlikte orta ve uzun vadede ortaya çıkacak sonuçları dikkate almalıdır. Eşitlik ve beşeri sermayenin geliştirilmesi gibi sonuçları uzun vadede ortaya çıkaracak sabırlı yatırımlar program bütçeleme marifeti ile gerçekleştirilebilir. Sonuçlardan daha fazla çıktıların önemsendiği bir bütçe süreci çıktı ve sonuçlar arasındaki bağlantıyı kesecektir. Sonuçlar ve çıktıların bağlantısının kurulduğu bir çerçevede programların toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirilmesi için cinsiyete göre ayrıştırılmış verinin toplanmasına ve kullanılmasına ihtiyaç vardır (Sharp, 2003: 59). Başka bir deyişle devlet harcama ve gelirlerinin cinsiyete göre yansımasının ayrıştırılması yapılmalıdır. Bununla birlikte bireylerin yanı sıra hane içi karar almanın karmaşıklığını dikkate alan bütüncül bir teorik çerçeve daha faydalı olacaktır. Tipik bir yansıma analizi kamu harcamaları sonucunda kadın ve erkekler ile kız ve erkek çocukların birim faydalarını ölçer. Örneğin okul harcamaları birim ve ortalama harcamalar olarak kız ve erkek çocuklar için değerlendirilir (Stotsky, 2006a: 17).

Cinsiyet eşitliğini sağlayabilecek daha iyi bir kaynak planlaması için veri seti oluşturulduktan sonra bütçelemeye geçilebilir. Temel olarak bütçeleme, planlama (niyet etme) ve gerçekleştirme boyutlarını içermektedir. Bütçenin planlanmasında ve yürürlüğe girmesinde vurgu planlardayken, uygulanması/yönetimi, denetimi,

değerlendirme aşamalarında ise; bütçe gerçekleşmeleri vurgulanır. Değerlendirme ve denetim, kamu kaynaklarının etkinlik, ekonomiklik ve hakkaniyet bakımından nasıl kullanıldıklarının değerlendirildikleri süreçlerdir (Sharp, 2003: 69).

Program bütçelemenin temel amacı iyileştirilmiş harcama önceliklendirmesidir. Harcama önceliklendirmesi, topluma en büyük faydayı sağlayacak programlara kamunun kısıtlı kaynaklarının tahsis edilmesidir. Alternatif programların fayda ve maliyetleri ile ilgili bilgi sağlayarak hangi programlarda kaynak kesintisine gidilecek ve hangisinde artırım yapılacağının kararı kolaylıkla verilebilir. Program bütçelemenin tek amacı harcamaların önceliklendirilmesi değildir. Program performansı sistematik olarak hangi programa ne kadar fon ayrılacağına dair verilen kararlarda önemli bir unsurdur (Robinson, 2013: 1). Cinsiyete duyarlı program bütçelemede tüm bu süreçlerin cinsiyete duyarlı bir perspektifle ele alınmasıdır.

Cinsiyete duyarlı bir bütçelemenin yokluğunda, genel bütçenin cinsiyet üzerindeki etkisi göz ardı edilecek ve en iyi ihtimalle sadece kadınlar ve erkeklere yönelik programların etkileri mercek altına alınacaktır. Oysaki devletin bütçe aracılığıyla gerçekleştirdiği tüm eylemlerin çıktısı "Toplumsal Cinsiyet" üzerinde bir etkiye sahip olabilir (Sharp, 2003: 60). Stratejik planlama ve toplumsal hedef setlerinin belirlenmesi, departmanların ayrı ayrı çabalarının ve performanslarının aynı politik hedefler ve öncelikler çerçevesinde bir araya getirilmesinde etkin bir araç olabilir (Ho, 2010: 398). Stratejik planlamada en önemli mevzu planların eyleme dönüştürülmesidir. Stratejik planlama eylem odaklı olduğunda ve uygulamaya geçirildiğinde faydalıdır (Poister ve Streib, 2005).

Bütçelerde programlar arası kaynak dağılımı ve bu dağılımın yıllar içerisinde nasıl değiştiği belediye başkanlarının önceliklerini ve bu önceliklerin değişimini göstermektedir. Bu önceliklendirme sürecinin, siyaset ve taleplerle birlikte performans göstergelerinden de etkilenmesi beklenir (Ho, 2010: 394). Tüm bu yöntemlerin cinsiyete

duyarlı bütçelemenin organize edilmesinde kullanılması yerel yönetim bütçelerini, kaynakların etkin, verimli ve toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde eşit dağılımı hedeflerine ulaştıracaktır. Özetlemek gerekirse birinci bölüm tartışmalarından yola çıkarak Toplumsal Cinsiyete duyarlı bütçelemenin oluşturulmasında şu aşamalara takip edilebilir;

- Toplumsal cinsiyet eşitsizliğini oluşturan problem alanları daha geniş bir ulusal çerçeve içerisinde belirlenip, yerel yönetimler yetki alanlarındaki coğrafi sınırlarda bu problemlerin ciddiyeti derecelendirilebilir. Daha açık bir şekilde ifade edilecek olursa, kadınların Türkiye'de karşı karşıya kaldıkları sağlık, eğitim, istihdam, bakım yükü gibi problemlerin belirlenmesi ve bunun bölgeler arasında karşılaştırılmasının yapılması ilk aşama olabilir. Bu analizin yapılabilmesi için demografik yapının, sosyal ve ekonomik koşulların yerel düzeyde belirlenmesi ve ülke ortalamasından ne denli ayrıştığının tespit edilmesi gerekir.

- Yerel düzeyde yaşanan problemlerin ulusal çerçevede orta vadeli program ve mali planlarda belirlenen problem alanları ile örtüşür hale getirilmesi ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme için tüm yönetim birimlerini kapsayacak ulusal eylem planlarının geliştirilmesi

- Kadınların yaşadığı problemlere yönelik olarak mevcut politikaların aksayan yönleri ile alınması ve bunların yerine izlenebilecek daha iyi politikalar ile ikame edilmesi veya mevcut olanların iyileştirilmesi

- Stratejik planlarda yer alan cinsiyet eşitliği orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerine ulaşabilmek için faaliyetler setinin programlar dâhilinde belirlenmesi; bu hedefler ile bütçe arasında bağ kurabilmek için belirlenen faaliyetlerin performans programlarına yansıtılması.

- Kadınlar ile ilgili politika hedeflerini gerçekleştirmek üzere yaratılan öz gelirlerin ve merkezden sağlanan fonların yerinde ve etkin kullanılıp kullanılmadığının

analiz edilmesi; bu özel hedeflere ulaşabilmek için harcanan kaynakların genel bütçe harcamalarına oranının nüfus oranları göz önünde bulundurularak değerlendirilmesi

- Kaynak tahsis edilen program, alt program ve faaliyetlerin hedeflere ulaşmada ne denli başarılı olduğunun değerlendirilmesi

2.3.3. Cinsiyete Duyarlı Program Çıktı ve Sonuçları

Kadın-Erkek eşitsizliği şiddeti değişmekle birlikte bütün ülkeler için mücadele edilmesi gereken sosyal bir olgudur. Kaynakların etkin dağıtıldığı kapsayıcı bir ekonomi ile sürdürülebilir kalkınmanın ve insani gelişmenin sağlanması, hane halkı fakirliğinin azaltılması gibi hedefler eşitsizliklerin ortadan kalkması ile mümkündür (African Human Development Report, 2016: 80). Cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi konusunda ne kadar mesafe alındığının tespit edilmesi için temel eşitsizlik alanlarının yapısı, düzeyi hakkında bilgi veren ve değişimin ölçülmesine izin verecek nitelikte verinin üretilmesi gerekmektedir. Bu nedenle ulusal, uluslararası birçok platform ve kuruluş çalışmalar yürütmektedir.

Kadınlar özellikle fakir ülkelerde yasal haklara, eğitim ve sağlık hizmetlerine yeterince ulaşamamaktadırlar (Dollar ve Gatti, 1999: 1). Bu alanlar kadın-erkek eşitsizliğinin en somut haliyle görülebileceği boyutlardır. Sorunun temeline inildiğinde ise bu gibi sonuçların oluşmasına zemin hazırlayan unsur "kadının kaynaklar üzerinde karar verme hakkının" olmamasıdır. Alsop ve Heinsohn (2005: 6) Dünya Bankası için yaptıkları çalışmada birey ve grupların "etkili (effective) karar alma kapasitesine sahip olduklarında; yani bu kararları istenilen hareket ve çıktılara çevirebildiklerinde" güçlendirilmiş olduklarını vurgularlar. Dünya Bankası tarafından 2012'de yapılan tanımlama ise şöyledir; kaynaklar üzerinde kontrol, karar verme, hareket özgürlüğü, şiddete maruz kalma riski altında olmama, kolektif karar verme sürecinde fikir beyan edebilme ve etki sahibi olabilmek bu kavramın bileşenleridir. Birleşmiş Milletler ise

kadının güçlendirilmesini beş kavram eşliğinde tanımlar. Bunlar; kendini değerli hissetme, seçim hakkı, fırsat ve kaynaklara erişim hakkı, hane içinde ve dışında kendi yaşamlarını kontrol etme gücü, ulusal ve uluslararası düzeyde daha adil bir ekonomik ve sosyal düzen için sosyal değişim takdirine etkide bulunabilme kabiliyetidir (Kabeer, 2012: 8). Özellikle kendini gerçekleştirme ya da kendini değerli hissetmesi daha mikro düzeylerde kadının; hane halkı harcama ve yatırım kararlarına katılımı, üreme ve hareket özgürlüğü, yerel düzeyde siyasi katılımı ile mümkün olur ve bu alanlara dair göstergelerin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Klugman vd., 2014: 158-185). Kadının ekonomik açıdan güçlendirilmesi ise piyasaya erişimi kolaylaştırılarak sağlanabilir. Burada üretim, finans, emlak ve iş gücü piyasaları olmak üzere tüm sektörler düşünülerek gerçekleştirilecek reform ya da hareket planları daha bütüncül bir yaklaşım sunacaktır. Her bir piyasa kendine özgü eylem planlarını gerektirirken genel olarak kadın istihdamının arttırılması kadının sağlık, çocuk bakım hizmetlerine, kadın ürünleri satan mağazalara, kredi sağlayan kurumlara, ulaşım araçlarına erişimi ile sağlanabilir (World Bank, 2006). Toplumsal cinsiyet eşitsizliği politik müdahaleler ve kurumların kararlılığı ile giderilebilir. Bununla birlikte, kamu eliyle fırsat eşitliğini sağlamaya yönelik birçok müdahale yeterince etkili sonuçlara ulaştıramamaktadır. İstihdam piyasa temelli yaklaşımlarda eşitsizlik "sonuçlarda eşitsizlik" ve "fırsatlarda eşitsizlik" olarak ikiye ayrılabilir. Şayet politika müdahaleleri ile fırsat eşitliği sağlanabilirse, ayrımcılıktan değil gösterilen çabanın derecesine bağlı olarak sonuçlarda bir eşitsizlik ortaya çıkacaktır ki bu iyi bir ödüllendirme (ücret, terfi vb.) sisteminin olduğu bir ekonomide iyi sonuçlar verebilecektir. Diğer taraftan ödüllendirme sisteminde bir ayrımcılık söz konusu olduğunda gösterilen çabaya oranla, elde edilen sonuçlar arasındaki herhangi bir eşitsizlik olumsuz sonuçlar verecektir. Ulaşılmak istenen sonuç ise hem yeterli müşevviklerin sağlanarak aynı çabanın sonucunda aynı

sonuçların elde edilmesi, hem de fırsat eşitliğinin sağlanması ile mümkündür (Ali ve Zhuang, 2007: 16).

Fırsatlarda eşitliğin sağlanması her düzeyde yürütülecek programların başarısına bağlıdır. Operasyonel düzeyde bütçe program ve proje göstergelerinin oluşturulması kadının güçlendirilmesine yönelik çalışmaların başarısının belirlenmesi açısından önemlidir. Birçok devlet ve uluslararası kalkınma ajansı proje faaliyetleri sonucunda elde edilen cinsiyet bazlı sonuçlarının izlenmesi için çerçeve ve rehber niteliğinde çalışmalarda bulunmaktadır. Bunlara, Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (U.S. Agency for International Development/USAID) ve Birleşik Krallık Uluslararası Kalkınma Departmanın (United Kingdom's Department for International Development/DFID) hazırladıkları rehberler örnek verilebilir. USAID çalışmasında, kadının kendini gerçekleştirmesi, cinsiyete dayalı şiddet, kadınların fırsatlara erişimi ve yasal olarak cinsiyet eşitliğinin güçlendirilmesi göstergelerini kapsayan "Toplumsal Cinsiyet Hedefleri Başarısının Değerlendirilmesi" yönünde bir kontrol çerçevesi önermektedir. DFID'nin hazırladığı rehberde ise program çıktılarının ölçülmesine yönelik yoksunluklar ve kadına yönelik şiddet göstergeleri kullanılmıştır (Klugman vd., 2014: 191). DFID adına ActionAid UK tarafından yapılan çalışmada kadına yönelik şiddetin önlenmesi yolunda 7 aşama belirlenmiştir. Bu aşamalar, sorunun tanımlanması, kadına yönelik şiddetin sona ermesine engel olan unsurların belirlenmesi, müdahale yöntemlerinin belirlenmesi, çıktı, sonuç, etki ve büyük etki olarak belirlenmiştir. Sorunun tanımlanması aşamasında şiddetin türü, sıklığı, ciddiyeti, şiddete maruz kalan kadınların demografik özellikleri ve şiddet uygulayanların yakınlık dereceleri gibi unsurlar kullanılmıştır. Kadına yönelik şiddetin engellenmesindeki bariyerler ise kadın konuk evlerinin, hukuk ve sağlık hizmetlerinin ve bağışçı kurumlardan gelen fonların yetersizliği olarak belirlenmiştir. Engellerin ve müdahale yöntemlerinin belirlenmesi, şiddetle mücadelede kamu ya da üçüncü taraflarca

sunulacak hizmetin kalitesi ve türünü etkilemektedir. Müdahale yöntemlerine; kadının hakları konusunda bilgilendirilmesi, kadına yönelik şiddetin okul müfredatlarına eklenmesi, yasal destek alabileceği yerel kurumlar hakkında kadının bilgilendirilmesi, şiddete maruz kalan kadın ve kız çocuklarının ivedi olarak sağlık hizmetlerine erişimlerinin sağlanması örnek olarak verilebilir. Diğer göstergeler tespit edilen problemlerin ne kadar azaldığının ve kadının ne kadar güçlendiğinin izlenmesine dairdir (Moosa, 2012: 18-24).

Birleşmiş Milletler Kadın ve İstatistik Birimi ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünün (OECD) ortaklaşa girişimi sonucu ortaya çıkan EDGE (The Evidence on Data and Gender Equality) araştırması ise sağlık, eğitim, istihdam, girişimcilik, varlık mülkiyeti ile ilgili karşılaştırılabilir cinsiyet göstergeleri üretmeyi hedeflemektedir (Klugman vd., 2014: 188).

Yukarıda verilen örnekler gibi ülkeler arası karşılaştırmaya izin veren birçok cinsiyet eşit(siz)liği endeksi oluşturulmuştur. Bu çalışmaların tamamen sınırlı kalmamakla birlikte en çok atıfta bulundukları göstergeler arasında Cinsiyete Dayalı Gelişme Endeksi (GDI), Cinsiyete Dayalı Güçlendirme Ölçeği (GEM) ve 2010'da oluşturulan Cinsiyet Eşitsizlik Endeksi (GII) olmak üzere UNDP'nin üç endeksi; Dünya Ekonomik Forumunun Küresel Cinsiyet Uçurumu Endeksi ve Social Watch tarafından geliştirilen Cinsiyet Eşitlik Endeksi yer alır (Branisa vd., 2014: 30). Cinsiyete Dayalı Gelişme Endeksi (GDI) kadın ve erkeği yaşam beklentisi, eğitim ve gelir olmak üzere İnsani Gelişim Endeksinin (HDI) boyutları bakımından karşılaştırır ve kadının güçlendirilmesine vurgu yapar (Africa Human Development Report, 2016: 27). GEM ise kadının ekonomik ve siyasi olarak temsil gücünü ölçmektedir. GEM ve GDI göstergeleri, kolay anlaşılabilir olmaması, veri setinde boşluklar olması ve politika ve karar alıcıların karşılaştırmalı olarak durumu değerlendirebilmesi için kapsamlı veriyi sunmaması gibi nedenlerle eleştiriye açıktır (Klasen, 2016: 6-12). Politika yapıcılar

tarafından kolay anlaşılabilir verilerin oluşturulması “neredeyiz?” ve “nereye varmayı hedefliyoruz?” sorularının cevaplanabilmesi için önemlidir. Bu nedenle cinsiyet eşitsizliğine dair göstergeler yerel gereksinimleri içerecek şekilde çok boyutlu olarak ele alınmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

ALMANYA'DA KADINA YÖNELİK SOSYAL POLİTİKALARIN GELİŞİMİ VE ALMAN KAMU MALİ SİSTEMİ GÖLGESİNDE YEREL YÖNETİMLERDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME: BERLİN ÖRNEĞİ

1. Kadına Yönelik Sosyal Politikaların Gelişimi: Tarihsel Perspektif

Ülkeler arasındaki sosyal politika farklılıklarında sosyolojik, iktisadi, tarihi ve hukuksal alt yapı ile birlikte rol oynamaktadır. Toplumsal ve siyasi zihniyetin bir tezahürü olan bütçe ve bütçeye tesir eden kamu maliyesi anlayışı tüm bu süreçlerden bağımsız düşünülemez. Bu süreç ve ilişkiselliği görmezden gelen Ortodoks yaklaşım ise diğer alanlarda olduğu gibi kamu maliyesi içinde bağlamdan kopuk bir çerçeve sunar ve "ortak iyi" ya da "ortak fayda" söylemleri ile meşruiyetini ilan eder. Bu söylemler ise temelsiz ya da tartışmalıdır. Her ülkenin kamu mali yaklaşımının ve bütçe anlayışının, içine doğduğu toplumun özgün koşullarında ve tarihi bir perspektifle ele alınması araştırmacıları daha tutarlı sonuçlara götürecektir. Bu nedenle tezde temel olarak kamu maliyesi ve bütçe süreçleri cinsiyete duyarlı bir perspektifle ele alınan Almanya'nın 18. yüzyıldan günümüze toplumsal refaha ve kadına yönelik sosyal politikalara bakışı Kameralist dönem, refah devleti dönemi ve ordoliberalist dönem olmak üzere üç başlık[4]

[4] Bu üç başlıkta Almanya'nın takip ettiği devlet yaklaşımları kronolojik sıra ile verilmekle birlikte dönemler arasında kesin bir bitiş ve başlangıç çizgisinin olması mümkün değildir. Bu nedenle başlıklar altındaki dönemlerin, Almanya tarihinde bir biri içine geçmiş halkalar olarak değerlendirmesi daha isabetli olacaktır.

altında ele alınmıştır. Böylece ilerleyen bölümlerde bütçe reformları ile kaynaştırılan toplumsal cinsiyet gündeminin birlikteliği daha net anlaşılabilecektir.

1.1. Kameralist Toplumsal Refah Anlayışı ve Kadına Bakışı

Kameralizmin doğuşunda, Almanya'nın 17. Yüzyıldaki ekonomik durumunun ve parçalı yapısının büyük etkisi vardır. Birbiri ile savaş halinde olan rekabetçi küçük devletler tarımsal faaliyetlerle uğraşmaktaydılar ve sınai açıdan diğer Avrupa ülkelerinin gerisindeydiler. Alman devletlerinin içinde bulunduğu durumun üstesinden gelmek üzere Kameralizm bir araç olarak görülmüştür. Sanayinin geliştirilmesi için devlet müdahalesini meşru gören himaye siyasetini takip etmişlerdir. Bu amaçla yetiştirilecek devlet adamlarının kameral bilimlere hâkim olması beklenmiştir (Koloğlu, 1969: 37).

Çıkarlarının halkla aynı yönde olduğunu düşünen dönemin devlet yaklaşımı, halkı üretken haneler olarak görmektedir. Bu nedenle devlet, kilise, lortlar ve elitler tarafından, insanların evlilik ve üremelerine müdahale edilmekte ve böylece patrimonyal hayatın sürdürülmesi sağlanmaktadır. Bu müdahaleler, evlilikleri kişisel tercih ve aşk üzerine kurulmaktan çok ekonomik bir birim haline getirmektedir (Gray, 2000: 34). Toplum ve aile içinde hiyerarşiyi belirleyen temel faktörler sahip olunan mülk ve cinsiyettir. Cinsiyetler arasındaki karmaşık ilişkideki güç dengesi ister aristokraside, ister halk arasında olsun belirgindir. Bu güç dengeleri Bernard von Rohr tarafından ev kanunları olarak yazıya dökülür. Von Rohr'un hane halkı yasaları olarak tanımladığı şey özetle "erkeğin evin kralı" olduğudur (Gray, 2000: 28). Politik ve hukuksal kamusal alanda, hane halkını evin lideri olan erkek temsil etmektedir. Evin hanımı, eşi hariç bütün hane üyelerinin üzerindedir ve "Koca, kadının gardiyanıdır". Bu durum şehirler ve kırsal alanlar için geçerliydi. Her eş beceri ve mülklerini bir araya

getirerek bir evlilik yaparlardı. Bu nedenle ekonomik açıdan kadın ve evliliğin rolü önemlidir (Gray, 2000: 38).

Bu dönemin hane halkları ile rekabet halinde olan diğer üretim birimi loncalardır. Loncalar profesyonel anlamda ortaya çıkarttıkları ürünlerle, evlerde ortaya çıkan üretim arasında bir fark oluşturmak istediler. Fakat 17. Yüzyılda ihracatın artması ile birlikte hane halkları rakip üretim birimlerine dönüşmüştür. Üretim artışına duyulan ihtiyaçla birlikte, hane halkı üretim biçimi kırsal alana da sıçramıştır. Merkez Avrupa'da tekstil işi ile ilgili loncalar meseleyi, piyasa için üretimin sadece loncadaki erkeklerin kontrolünde olduğu bir toplumsal cinsiyet düzeni perspektifi ile ele almışlardır. Kadınlar başlarda sadece hane halkı üyeleri için üretime katkıda bulunurlarken, ihracat ile birlikte artan iç talep ve uzak piyasalara erişim güçlüğü kadın emeğini önemli hale getirmiştir ve devlet tarafından kadınların ev tipi üretimlerine izin verilmiştir[5] (Quataert, 1985: 1124). Loncalar, Kameralist akımın gelişmesine değin iktisadi gelişmeleri şekillendiren yetki sahibi kurumlardır ve mesleki tekelleşme ile bu gücü ellerinde tutarlar. Öyle ki 1355'te Frankfurt'ta hazırlanan fırıncı tüzüğü, piyasa ve hane halkı üretimi arasındaki dengeyi şu şekilde açıklamaktadır: "Bu şehirde hiç kimse bizim loncamıza üye olmadıkça veya kendisi ve hane halkı için üretmedikçe fırıncılık yapamaz" (Quataert, 1985: 1126).

Prusya'da kadın ve erkek arasındaki iş bölümü, 19. yüzyılın başında serbest ticareti öngören reformların yürürlüğe girmesiyle yeniden şekillenmeye başlamıştır. Örneğin, 1822'de Saale nehrinin kenarında, Naumburg kentinde yerleşik olan terziler loncasında, Prusya Bakanlığının müdahaleleri ile bozulmalar başlamıştır. Loncanın tabiri ile beceriksiz olarak sıfatlandırılan bazı kadınlar terzilik işine soyunmuşlardır. Yine loncaya göre bu durum aile hayatını, çıraklık eğitimini ve bütünüyle köklü bir

[5] Kameralistler iç üretimi arttırarak ithalatı azaltmak gerektiği düşüncesine sahiptirler (Koloğlu: 1969:37).

geleneği alt üst etmiştir. Loncaları bu konuda tepkisel hale getiren, evde dikiş işi yapan kadınlara devlet tarafından izin verilmesidir. Devletin bu motivasyonu ise sağlıklı bir rekabetin kamu tüketiminin lehine olacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Quataert, 1985: 1122-1123). Bu şekilde kadın, erkek, genç ve yaşlı tüm hane üyeleri üretime katılır. Fakat bu ürünler geçim masraflarının bile altında satılmaktadır. Bu durum, şehir zanaatkârlarının geçim kaynaklarını tehdit eder bir hal almış ve sosyal tansiyonu arttırmıştır. Çatışmalar sona erdiğinde, loncalar üretken kırsal hane halkının işlerini, kadınlara özgü olarak görülen köy işlerine eşitlediler. Böylece karmaşık olarak görülen yeni iktisadi fenomenin tansiyonu bu cinsiyetçi yaklaşımla dengelenir (Quataert, 1985: 1131-1132).

Bu durumda iktisadi hayatta var olamayan ve yaşamını bir hane halkı üyesi olması sayesinde sürdüren kadınlar eşlerini kaybetmeleri durumunda bakıma muhtaç hale geliyorlardı. 16. Yüzyıldan önce hayırseverlerin sosyal yardımları kiliseler aracılığı ile dağıtılıyordu. Çalışamayan yaşlılar, askerlerin dul eşleri ve çocukları için sosyal yardımlar devlet tarafından sağlanıyordu. Fakat 17. Yüzyılda kilisenin varlıklarına el konulmuştur. Gücün merkezileşmesi ve sekülerleşmesi ile sosyal fonlar bütçelere dâhil olmuştur. Böylece yoksulluğun yükünün azaltılması ve üretken iş gücünün yaratılmasına yönelik politikalarda sorumluluk kent yöneticileri ve toprak sahiplerine geçmiştir (Stolleis, 2013: 10-12).

Modern devlet anlayışının öncüllerinin yeşerdiği bu tarihsel arka planda devlet yönetimine çok yönlü bilimsel yaklaşım Kameralizmin gelişimi ile 18. yüzyılda gerçekleşmiş ve yerini ondokuzuncu yüzyılda endüstri ve kalkınmayı destekleyen ulusal ekonomiye bırakmıştır. Kameralizm sosyal düzeni ekonomik kalkınma için bir gereklilik olarak değil, devletin asli görevi olarak görmektedir. 1835'de tartışılan Kameralist tezler ile birlikte fakirlik yardımları, genel devlet denetimi ve düzenlemesinde bağımsız yerel çabalarla birleşmiştir. Nitekim ancak yerel düzeyde

yapılan tespitler kişilerin özel durumlarını ortaya koyabilirdi. Bu nedenle sosyal yardımlar yerel yönetimlerin düzenlemeleri ve uygulamaları ile şekillenmiştir. 1890'a kadar fakirlere yapılan yardımlara kadın ve aile nadiren konu edilmiştir (Steinmetz, 1993: 108-188).

1.2. Alman Refah Devleti Perspektifinden Kadın ve Aile

Alman toplumu, devletten beklentilerin oldukça yüksek ve güçlü bir devlet inancının var olduğu bir toplumdur. Etatizm olarak adlandırılan bu düşünce 19. Yüzyılda daha güçlü bir hal almıştır (Reichard, 2008: 44). Fakat bu yüzyılda beklentilerin artmasının nedeninden bahsetmeksizin yapılan yorumlar eksik kalacaktır. Endüstriyelleşme ile birlikte özellikle çocuk ve kadınlar tarafından yaşanan işçi istismarları sık karşılaşılan bir durum haline gelmeye başlamıştır. 19. Yüzyılda çocukların fabrikada çalışması yetişkinlik ve çocukluk arasındaki çizgiyi iyice bulanıklaştırmıştır. Nitekim çocukluk çağında dikiş okulları gibi mesleki eğitimlerin alınması ve eğitimin sekteye uğraması Prusyalıları rahatsız etmekteydi. Aydınlanmanın iyimserliği ile çocukluk çağı kurumsallaştı ve evrensel bir temel eğitimin gerekliliği kabul gördü. Mart 1839'da ilk işçi yasası çıktı ve fabrika ve madenlerde 10 yaşın altındaki çocukların çalışması yasaklandı. 16 yaşından küçük çalışanlar için ise 3 yıl temel eğitim almış olmak zorunluluğu getirildi. 1853'te yaş sınırı 12'ye yükseltildi (Quataert, 1985: 1145-1146). Bu gibi düzenlemelerle birlikte, Bismarck sosyal sigorta fonuna kadar 19. Yüzyılda iş gücü piyasalarında baskın olarak bırakınız yapsınlar anlayışı hâkim olmuştur. Endüstriyel dönemde 1870'de çalışma koşullarının düzenlenmesi gereği iyice gün yüzüne çıkmıştır. 1839'daki Prusya'nın ilk çalışma yasası hayli yetersizdir ve devlet kontrolü altında sadece çocukların ve gençlerin çalışma sürelerini düzenleyerek, ödemedeki kötüye kullanımları engellemektedir. Bu yasa 1853'te yeniden düzenlenmiştir ve fabrikalardaki uyumda denetlenmeye

başlamıştır. Yeni düzenlemeler ile münferit iyi uygulamalar görülmeye başlanmıştır. Achen'daki polis ofisi fabrikaların denetimini rutin işleri arasına eklemiştir. Yüzyılın başında Saxon devleti, buhar enerjisi üreten fabrikalara danışmanlık yapmaya başlamıştır. Yine Saxon devleti 20'den fazla çalışanı olan fabrikalar için çocuk işçi yasasını 1861'de yürürlüğe sokmuştur. Krallığın (Reich) kurulması ile birlikte 1869'da yasalar tüm Almanya'ya yayıldı. Fakat bu yasaların olumsuz yanlarından birisi sadece çocuklar ve yaşlılara yönelik olması ve denetçilerin atanmasının her bir devletin kendi inisiyatifinde olmasıdır. Dokuz yılda yasalar oldukça değişerek 1878'de endüstri ve zanaat üretiminde giderek artan devlet müdahalesi için zemin hazırladı. Böylece emperyalist Almanya, paternalist sosyal yasama çizgisinde bir başlangıç yapmış oldu (Quataert, 1983: 101-102) ve Bismarck sosyal sistemini oluşturdu.

Alman eyaletlerinin birleşmesi ile yeni Almanya'nın Şansölyesi olan Bismarck sosyalist hareketi bastırmak üzere sosyal sigorta sistemini düzenlemiştir (BBC History, 2014). 1880'de Bismarck tarafından başlatılan sosyal sigorta fonları, çalışanların kontrolleri dışında iş hayatlarının kesintiye uğraması durumunda hak talep edebilmeleri için üyelik şartını getirerek gönüllülük esasından kopuşu gerçekleştirmiştir. Bu dönüşüm mesleki segmentler dâhilinde gelişerek korporatist bir yapıya bürünmüştür ve faydalar kazançlarla ilişkili hale gelmiştir. İşverenler ve çalışanlar tarafından finanse edilen sistem ev kadınlarını ve diğer çalışmayan kesimi dışlamıştır (Korpi ve Palme, 1998: 668).

Muhafazakâr-milliyetçiliğin karşısında sosyalizmin yükselişe geçtiği Prusya topraklarında kadınlar siyasi arenada da yoktu. Çünkü Fransa'da olduğu gibi Almanya'da da kadınların siyasi parti üyesi olması yasaktı ve hak arayışları bu gerçeklikle sınırlanmaktaydı. Bununla birlikte, kadınların dâhil olduğu sosyal vakıflar ve çeşitli birlikler, kadına siyasette kısıtlı var olma imkânı veriyordu (Koven ve Michel, 1990: 1082). Bu nedenle, toplumsal huzursuzluğu giderme yolunda oluşturulan sosyal

sigorta sistemi, çalışanlara belli oranlarda güvence sağlasa da siyasette kısıtlı hareket imkânı olan kadınlar için aynı durum söz konusu değildir. Bismarck tarafından geliştirilen sosyal sigorta sistemi ile Birleşik Krallıkta 1911'de temeli oluşturulan ve 1942 Beveridge Raporuyla geliştirilen sabit katkı ve düz oranlı fayda sağlayan sosyal güvenlik sistemi farklı yaklaşımlara sahiptir[6] (Goerke, 2001: 244). Bununla birlikte iki sosyal güvenlik sisteminin de kadına bakış açısı benzerdir. Britanya ve Almanya'da doğan refah sistemlerinde kadınlar sosyal haklardan eşleri üzerinden faydalanmaktadırlar. Ekmek kazanan rolünde olan erkeğin yokluğunda ise kadın, dul veya bekâr bir çalışan ya da anne olarak sisteme dâhil olur fakat bu statülerden ikisi birlikte olamaz (Lewis, 1997: 163). Ev kadınlarını güvence dışı bırakan Bismarck modelindeki tutum, Beveridge raporunda da mevcuttur. Kullanılan dil cinsiyetçi ifadeler içermekle birlikte, kadını çalışan eşleri üzerinden sosyal sigorta sistemine dâhil etmektedir. Kadının, annelik ve ücretsiz ev işlerinin muhatabı olarak geleneksel rolleri böylece derinleşmiş olur (Hinrichs, 2010: 48, Akduran, 2011). Bismarck sisteminde kadınlar ek istihdam olarak görülmüş ve çalışma hayatına entegrasyonu engellenmiştir. Tek çalışanlı ailelerin gereksinimleri nakit transferleri, çocuk ve konut ödenekleri, vergi avantajları ile telafi edilmiştir (Hinrichs, 2010: 48).

Kadınlara yönelik sosyal politikaların ortaya çıkışı 1890'ları bulmuştur. Bu dönem orta sınıf ve sosyalist kadın hareketinin ortaya çıkmasına ve doğum oranlarını düşmesinin krize dönüştüğü zamana denk gelmektedir. Bu mücadelelerin sonucunda, kadınlık, annelik, aile formları ve toplumsal cinsiyete dayalı ilişkileri teşvik etmek üzere

[6] Bu iki sosyal güvenlik sisteminin altında yatan ve temel ihtiyaçlar üzerine kurulan felsefe önemlidir. Beveridge raporuna göre yüksek ücretli çalışanlar (workmen) ek özel sigorta edinerek gelir düzeylerini koruyabilirler. Sabit oranlı fayda ile düşük ücretli işçilerin temel ihtiyaçları karşılanabilir ve böylece sosyal güvenlik fonunu istila etmelerinin önüne geçilebilir (Goerke, 2001: 244).

sosyal politikalar ortaya çıkmıştır. 1890 öncesi politikalar sadece boşanma durumunda kadın ve çocuklara ikamet desteği sağlamıştır. Toplumsal cinsiyet ayrımcılığının en göze çarpan biçimleri ve ayrımcılık ile ilgili düzenlemeler ulusal hukukta değil, belediye yönetmeliklerinde ve yardımların dağıtımıyla ilgili özel yerel uygulamalarda ortaya çıkmıştır (Steinmetz, 1993: 187-188). Kadınların yaptıkları işler ev işi olarak görülüp, yasaların gözünde gerçek bir iş niteliğinde değildi. Almanya sosyal güvenlik sistemini ilk kabul eden ülkelerden birisi olmasına karşın bu işler kapsam dışında kalıyordu. Bu tespit 1890'da Paul Brausenwaldt'ın içişlerine yaptığı şikâyette de kendisini göstermektedir. Brausenwaldt'ın şikâyeti, evde de çalışabilen erkek bir ayakkabıcı veya terzinin emekli ücreti için başvurduğunda kabul edilmesi, ömrü boyunca hane halkı için temizlik, çamaşır ve ütü gibi işlerle uğraşan bir ev kadının başvurusunun kabul edilmemesi ile ilgilidir. Bu durum kadının hane alanına bağlanmasının sonucudur (Quataert, 1985: 1146).

Bununla birlikte endüstride çalışan kadınları korumaya yönelik adımlar atılmıştır. Peki devleti böyle bir yöne sevk eden sebep neydi? 1870'den itibaren fabrika denetçilerinin raporlarında ihmal edilen emek ve kadınlarla ilgili olarak daha fazla notlar yer almaya başladı ve bu Alman halkında rahatsızlık yarattı. Akla gelen sorular ise şunlardı: Fabrikada çalışmak aile yapısı ile uyumlu muydu? Çalışan kadının olduğu aile yapısı toplumsal istikrarı nasıl etkiliyordu? Çalışmanın kadınların doğurganlığı üzerinde herhangi bir etkiye sahip miydi? 1878'de revize edilen Alman işgücü yasası 135 ve 139(a) Paragrafları ile birlikte ucuz kadın ellerine ihtiyaç duyan endüstri ve aileyi koruyarak işçi-sınıfının devamını sağlamak isteyen devlet arasında uzlaşı sağlandı. Böylece sektördeki kadınlar, daha güçlü koruma ve denetim altına girdi. Çalışma saatleri ve ritimleri, çalışma yerleri, mevcut işler, sağlıkları ve ahlaki değerleri (Par. 120, Sayı 3), kıyafetleri, doğum öncesi ve doğumundan sonra toparlanma süreleri formülize edildi. Endüstriyel kadın işçilerin koruma (ve tahakküm) altına alınması ile

1869 yasasının eksiklikleri giderildi. Yasanın çözdüğü ikinci problem ise devletlerin (eyaletlerin) inisiyatifine bırakılmaksızın bir teftiş kurulunun oluşturulmasıydı (Par. 139b). Kadın sanayi işçilerine koruma sağlayarak, 1869 yasasının ilk eksikliğinin üstesinden gelinmiştir. 1878 yasası ise ikinci sorunu çözmüştür. Her devlet (eyalet) hükümeti tarafından atanacak yetkililerden oluşan bir müfettişlik kurulu (Par. 139b) görevlendirmiştir. Ofis için uygunluk kıstasları hâlâ devletlere bırakılmıştı ancak şimdi her devletin bir teftiş kurulu kurması gerekiyordu. Federal Konsey, bu yetkililere, fabrikaları ve atölyeleri denetleme ve yerel polisle aynı doğrultuda çalışma yetkisi verdi. Böylece fabrika denetçilerini raporlarında açığa çıkan sosyal sorunlar ve işçi sosyal güvenlik mevzuatı ve iş gücünü koruyucu düzenlemelerinin gerekçeleri çok yönlü olarak tespit edilebilir hale geldi (Quataert, 1983: 100-102).

1918 ve 1933 yılları arasında hükümranlığını sürdüren Weimar Cumhuriyetinin politikaları kadına eşit vatandaş muamelesi yapmamaktadır. Birinci Dünya savaşı sırasında erkek çalışanların iş gücü piyasasından çekilmesi, kadınların hem hiyerarşik olarak, hem sayı olarak bazı kazanımlarının olmasını sağlamıştır. Birinci dünya savaşının bitmesiyle birlikte altı milyon erkek sivil hayata ve istihdam piyasasına geri dönmüştür. Bu durum kadınların istihdamını ikinci plana itmekle kalmamış, onların eş ve anne olmak gibi rolleri şefkat merhalesi olarak savaş yaralarını sarmak üzere vurgulanmıştır. Merkez Çalışma Topluluğunun (Zentral-Arbeitsgemeinschaft) kurulması ile 1918'de işverenler ve sendikalar arasında savaştan dönen erkeklerin yeniden istihdam edilmesini sağlayacak Stinnes-Legien anlaşması imzalanmıştır. Kadınların toplu olarak işten çıkarılmaları ile istihdam oranları savaş öncesi seviyeye gelmiştir. Düzenlemeler özellikle evli kadınların piyasadan çekilmesi yönündeydi. Evli bir kadının çalışması aile geçindiren bir erkeğin işine engel olabileceği için toplumsal açıdan ahlaki sayılmıyordu. Şayet kadın çalışarak kendi gelirini elde etmeye mecbursa çalışabiliyor veya yardım alabiliyordu. Bu kararnamelerin 1922'de iptal edilmesi,

kadına karşı ayrımcılık nedeniyle değil devletin müdahaleci yapıdan yön gösterici bir yapıya meyil etmesinden kaynaklanmaktadır. Yeni yapılanma ile birlikte açılan işe yerleştirme ofisleri kadını iş gücü piyasasından uzak tutma eğilimindedir ve ayrımcılık devam etmektedir. Buna rağmen bu dönemde kadınların istihdamı yeniden artışa geçmiş fakat kendilerine erkeklerin tercih etmediği alanlarda iş bulabilmiş ve hiyerarşik ayrımcılığa maruz kalmışlardır. Sonuç olarak, Weimar Anayasası kadınlara bazı haklar tanısa da tam olarak eşit yurttaşlık sağlamamaktadır (Rouette, 1997).

1933'de Weimar Cumhuriyetinin yıkılmasından birkaç hafta sonra iktidara gelen Nasyonal Sosyalist Parti ile iş gücü piyasasına sıkı bürokratik kontrol hâkim olmuştur ve toplu pazarlığın yerini almıştır. Sosyal sigortadaki parçalı yapı tek elde toplanmıştır ve işçi ve işverenlerin yetkileri ellerinden alınmıştır. Sosyal programlara dokunulmamakla birlikte Weimar cumhuriyeti ile karşılaştırıldığında sosyal harcamalar düşüktür. Yine de Nazi dönemi tam olarak refah politikalarının rafa kaldırıldığı bir dönem değildir. Bu dönemde de aileye yönelik politikalar erkeklerin eve ekmek getiren rolünü sağlamlaştırmaya yöneliktir. 1934'te geniş ailelere vergi kredilerinin sağlanması ile dört ve üzerinde çocuğa sahip aileler, 1936'da ise beş ve üzerinde çocuk sahibi olan aileler desteklenmiştir[7] (Bock, 1991).

II. Dünya savaşı sonrası Almanya, Almanya Federal Cumhuriyeti ve Alman Demokratik Cumhuriyeti olarak ikiye ayrılmıştır[8]. 1954'te yeni çocuk yardımları

[7] Burada yapılan çocuk yardımlarının Hristiyan Alman kadınlara yönelik olduğunu ve Yahudileri, Çingeneleri ve engellileri dışarda bıraktığını (Bock, 1991) vurgulamak gerekir. Çünkü bu uygulama nitelik olarak bir refah politikasından çok ırkçı bir nüfus politikasına daha yakındır.

[8] Bu iki Alman Devleti, 1989'da Berlin Duvarı yıkılana değin kırk yıl varlıklarını sürdürmüşlerdir. I. ve II. Dünya savaşı döneminde yaşadığı kriz dönemlerine rağmen Alman devletinin devamlılığını yüksek derecede korumasının politik ve etik

yürürlüğe girmiş, emekli ve işsizlik yardımları iyileştirilmiştir. Hastalık durumunda ücretlerin alınmaya devam edilmesi ve ücret farklarının iyileştirilmesi gibi ilerlemeler işçi hareketlerinin sonucunda sağlanmıştır (Alber, 1986: 11-14). 1960'larda ekonomik büyümenin azalmaya başlamış ve geçiş dönemi başlamıştır. Hristiyan demokratlar (CDU) ve Hür Demokrat Parti (FDP) koalisyonundaki iktidar, sosyal ve ekonomik planlama mekanizmasını geliştirmek istedi. Bu doğrultuda kurulan ekonomik danışma komitesi, politikaların yıllık analizlerini yapmaya başlamıştır. Komite tarafından hazırlanan raporlar, sosyal ve ekonomik politikaların harmoni içinde planlamasını organize eden sosyal bütçenin ortaya çıkmasını sağlamıştır. 1966/67'de yaşanan durgunlukla birlikte bütçe konusunda ortaya çıkan anlaşmazlık CDU ve FDP koalisyonunun sonunu getirmiş ve Almanya'nın Sosyal Demokrat Partisi (SPD) ile CDU arasında büyük koalisyon kurulmasına zemin hazırlamıştır. Ekonomik kriz ile mücadelede, sosyal harcamalar sosyal yatırımlara yönlendirilmiş, birçok sosyal transfer kesilmiştir. Bu dönemde birinci öncelik eğitime verilmiş ve insan sermayesinin geliştirilmesine önem verilmiştir. İstihdam piyasasının canlanması için işsizlik sigortası çerçevesi mesleki eğitimleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir ve düşük gelirli ailelere eğitim yardımları yapılmıştır. 1969'da koalisyon bu defa SPD ve FDP arasında kurulmuştur ve sosyal hizmetler genişletilerek, çalışma koşullarının iyileştirilmesine özen gösterilmiştir (Alber, 1986: 14). En önemli harcama kalemlerini, sosyal transfer ve sağlık harcamalarını içeren refah (Katkı payları ile finanse edilen sosyal sigorta ödenekleri hariç) ve eğitim harcamaları oluşturuyordu. 1974 yılında sosyal harcamalar toplam kamu harcamalarının % 60'ı kadardır (Alber, 1986: 18-20).

Sosyal programlarda öncü olan Almanya çocuk yardımlarında daha geride kalmaktadır. Nasyonal Sosyalistlerin iktidarında sağlanan geniş aileler için sınırlı çocuk

---

değerlerine bakmaksızın, bürokratların iktidar ile işbirliği yapıp, görevlerine devam etme isteğinden kaynaklanmasıdır (Reichard, 2008: 43).

yardımı da savaş sonrası dönemde kaldırılmış ve sadece devlet memurları çocuk takviyesinden faydalanmıştır. Genişleme döneminde federal Almanya aile politikası olarak vergi indirimleri (tax credits) getirmiştir. Bu uygulama 1954 yılında işverenler tarafından yönetilen ve üç ve üzeri çocuk için düz oranlı vergileme kolaylıkları getiren bir uygulamaya çevrilmiştir. 1961'de finansmanı genel gelirlerden sağlanmaya başlamış ve çocuk sayısı ikiye düşürülmüştür. 1964'te sorumluluk Federal Devlete geçerken faydalar arttırılmıştır. 1974'te sosyal-liberal koalisyonun iktidarında ikili vergi indirimi sistemini kaldırarak, çocuk yardımlarını direkt ödemelere çevirmiş ve her çocuk için uygulanacak sabit oranlı yardımlar getirmişlerdir. Getirilen yasal değişikliklerle birlikte çocuk yardımları aşamalı olarak artmıştır. 1960'da GSYH'nin % 1,2'si olan aile harcamaları (vergi kredileri hariç), 1980'de % 2,1'e çıkmıştır. 1922 yasasının yerini alan 1961 yasası ile yerel otoritelerin Gençlik harcamalarında danışmanlık ve denetleyici işlevleri artmıştır. 1970'ten itibaren bu harcama türündeki artış daha çok günlük bakım hizmetleri ve gençlik organizasyonlarına yapılan yardımlardan kaynaklanmaktadır. Ayrıca 1979'da tek ebeveynli haneler için gelir koruma ödeneği (income maintenance benefit) sağlanmıştır. 1950 ve 1980 arasında eğitim harcamaları GDP'nin % 2,1'inden, % 4,9'a çıkmıştır. 1950 ve 80 arasında sosyal sigorta katkı payından yapılan annelik yardımı ise oldukça kısıtlıdır (Alber, 1986: 20-40).

Refah devleti anlayışının zirveye ulaşması ve mali krizler neoliberal devlet anlayışının Almanya'yı etkilemesine yol açmıştır (Reichard, 2008: 44). Liberal Anglo-Sakson iktisat geleneği ile profesyonel kamu yöneticileri tarafından, devletin önderliğindeki ekonomik kalkınmayı (Volkswirtschaft) öngören Alman geleneği olmak üzere iki karşıt yaklaşım yeni kamu yönetimi anlayışıyla birbirine yaklaşmıştır (Hood, 1991: 7).

1.3. Ordoliberalizm-Neoliberalizm Ayrımında Mali Yönetim Anlayışı ve Sosyal Politika

Ordoliberalizmi her ne kadar neoliberalizmin bir versiyonu olarak gören yaklaşımlar mevcutsa da iki yaklaşımın devlete bakışı farklıdır. Neoliberaller, rekabet ve serbest piyasanın erdemlerine vurgu yaparken devletin küçültülmesine taraftardırlar. Ordoliberalizm ise daha müdahaleci bir devlet ile sıkı mali yönetim ilkelerini benimser (Schmidt ve Thatcher, 2013). Liberalizmin Almanya'da gelişimi, geçmişteki cılızlığı düşünüldüğünde paradoksal olmuştur. Ordoliberallere göre ne piyasa aşırı özgür, ne de devlet aşırı müdahaleci olmalıydı. Nitekim Ordoliberalizmin kurucularından Franz Böhm, "Rekabetin yoğunlaştırılabilmesi için piyasa üzerindeki özel ve kamusal güce karşı kararlı bir mücadele yürütülmesi ve plansız müdahaleler ile otoriter planlamaların azaltılması" gerektiğini savunmuştur (Friedrich, 1955: 511).

1950'lerde başlayan genişlemeci politikalara 1960 ve 1970'lerde devam edilerek, Keynesyenizme yaklaşıldı ve böylece ordoliberalizm bir süre askıya alınmış oldu (Hien, 2013: 355). 1970'lerin ortalarında Hristiyan Demokrat Partideki modernizasyon aile politikalarına[9] yansımış ve bu politikaların, ebeveynlere ücretli emeğe dâhil olma veya çocuklarına kişisel bakım sağlama arasında tercih hakkı sunması gerektiği savunulmuştur. Değişim, 1980'lerde muhafazakâr koalisyonun genişletilmiş annelik ödeneğinin cinsiyete yansız ebeveynlik iznine dönüştürmesi ile sağlanmıştır. 1993'te ebeveynlik izni 10 aydan sırasıyla 24 ve 36 aylık izne çıkarıldı. Fakat bu uzatılmış ebeveynlik izin süreleri geleneksel olarak bölünmüş işgücü yapısını

[9] Almanya'da sosyal demokrat partiler aile üyelerinin bireysel olarak kamusal sosyal hizmetlerle desteklenmesi eğilimde iken, hristiyan-demokratik partiler ailenin kurum olarak desteklenmesi taraftarıdır. Aileyi bütün olarak gören sosyal politikalar kadın ve erkeğin geleneksel rollerini pekiştirmektedir (Seeleib-Kaiser, 2010: 417).

kuvvetlendirmiştir (Seeleib-Kaiser, 2010: 418). 1990'larda daha çok emekli maaşları ve işsizlik sigortası gibi konulara eğilen sosyal sigorta sistemleri kapsamlı bir gözden geçirilmeye tabi tutuldu. Özellikle de sosyal politikaların ilgi odağı, iş-aile uyumu, kadınların istihdama katılımları yönünde genişletildi. İsveç modeli takip edilerek, erkeğin ekmek kazandığı aile anlayışında bir kayma yaşandı (Fleckenstein ve Lee, 2014: 601). 1998-2005 merkez-sol koalisyonunda ebeveyn yardımları genişletildi. 24 yerine 12 ay izin alan ebeveynin daha yüksek yardım alması sağlandı (Seeleib-Kaiser, 2010: 418). Bu uygulama işe dönüşlerin hızlandırılması yönünde bir adım olarak görülebilir.

1992'de düzenlenen mevzuatın bir parçası olarak, üç ve altı yaş aralığındaki her çocuğun bakım merkezine gitme hakkı olduğu belirtilmiştir. Bu mevzuat gereği 1999 yılında 600.000 bakım merkezi inşa edilmiş fakat sorun çözülememiştir. Üstelik mevzuatın yürürlüğe girdiği tarihte bebekleri olan ebeveynler bu haktan faydalanamamış ve iş gücü piyasasında kalabilmek için bakıcılar ve ailelerinin desteğine bağımlılıkları devam etmiştir. 2002 yılında üç yaşın altındaki çocukların bakımının sağlanması politik bir öncelik haline gelmiştir. 2004 yılından başlayarak 2010 yılında % 20'lik bir yerleştirme kapasitesine erişebilmek için yıllık 5 milyar Avroluk ödenek tahsis edildi. Böylece politikalar daha istihdam odaklı bir hale gelmiştir. Fakat mevcut sosyal politikalarda bazı uyarlamalara gidilmiş, geniş çaplı bir reform tercih edilmemiştir (Seeleib-Kaiser, 2010: 418). Merkel ve Müntefering tarafından kurulan büyük koalisyon döneminde, aile politikaları Almanya'nın geleneksel eve ekmek götüren tek erkek çalışanlı aile modelinden, daha çok Nordik ülkelerde benimsenen "çift kazananlı" ya da "yetişkin çalışan" aile modeline doğru bir kayış yaşandı. Yeni modelin temel birleşenleri kazançla ilişkilendirilen ebeveyn yardımları, izinler ve üç yaş altında çocuklar için bakım olanaklarının oldukça genişletilmesidir. 2007'de yürürlüğe giren kazançlarla ilişkilendirilen ebeveyn

yardımlarında oran % 67 olarak belirlenmiştir[10] ve en yüksek meblağ 1800 Avrodur. 12 aya kadar sağlanan yardımlar diğer ebeveyn için iki aydır. İki ebeveyninde izin alma hakkının olması, sorumluluğun anne ve baba arasında paylaştırılmasını amaçlar (Seeleib-Kaiser, 2010: 418, Kraemer, 2015). Bununla birlikte, Almanya tarafından 2012'de hazırlanan aile raporu, küçük çocukların ebeveynlerinin geleneksel rol paylaşımına eğilimli olduğu, politikaların daha çok tek çalışanlı veya bir ebeveynin tam, diğerinin yarı zamanlı çalıştığı aile modelini daha çok desteklediğini ortaya koymuştur. Bu politikaların yetersizliği de göz önünde bulundurularak 2012'de koalisyon ortakları 2007 reformlarını gözden geçirmeye karar vermişlerdir. 2014'te ortaya çıkan reform daha çok Hristiyan demokratlar ve sosyal demokratların fikirlerinin bir araya getirilmesi gibidir. Hristiyan Demokratlar, ebeveyn izin sürelerinin artırılmasını teklif ederlerken, Sosyal Demokratlar her iki ebeveynin bakım ve yarı zamanlı işleri adil bir şekilde paylaşacağı bonus modelini teklif etmiştir. Yeni yapılan düzenlemelerle ebeveynler, aldıkları yardımları çalışma saati tercihi ve yardımı ne kadar süre almak istediklerine göre yapılan uyarlamalarla daha özgür bırakılmışlardır. İzin aldıkları süreler göz önünde bulundurularak sağlanan yardımlar ebeveyn parası (Elterngeld) ve artı ebeveyn parası (ElterngeldPlus) olarak adlandırılır. Bu uygulamalar bir eşin normal çalışma saatlerinde devam ettiğini diğerinin ise bakım görevini üstlendiğini gösterir. "Partner Bonusu" uygulaması ise her iki ebeveyni bakım işine katılmaya teşvik eder ve annelerin çalışma saatlerinin artmasını sağlar (Kraemer, 2015). 2013 yılına gelindiğinde ise bir yaşından üç yaşına kadar olan her çocuk, bakım merkezlerinde bir yere yasal olarak hak kazanır durumdadır (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, 2018). Almanya 1 Ocak 2015'te ebeveyn yardım ve izinlerinde reform yaparak çocuk bakımında her iki ebeveyninde daha fazla

[10] Ebeveyn yardımlarında en yüksek miktar 1800 Avro iken en düşük miktar 300 Avrodur. Daha önce çalışmayan bir ebeveyn de 300 Avro almaktadır.

sorumluluk almasını sağlayacak değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda istihdamdaki anne sayısını arttırmak için, yarı zamanlı çalışan ve çocuk bakımına zaman ayıran baba sayısının arttırmak üzere adımlar atılmıştır (Kraemer, 2015).

Yukarıdaki tartışmalardan yola çıkarak iyi işleyen bir ekonomide sosyal politikalara ihtiyaç duyulmayacağını savunan ordoliberal anlayışın iktisadi durgunluk dönemlerinde terkedildiği sonucuna varılabilir. Bununla birlikte, ekonomik düzenin devlet eliyle sağlanması gerektiği tezi baki kalarak sıkı mali politikalar ile genişlemeci sosyal politikalar arasında gidip gelen Alman modeli çoklu politik beklentilerin bir araya geldiği hibrit bir model oluşturma gayretine girmiştir. Fakat özellikle 2000'li yıllardan sonra orta sınıfı korumayı amaçlayan sosyal politika anlayışının değiştiği söylenebilir. Örneğin, işsizlik fonlarının yerini aktif istihdam politikalarına yapılan yatırımlar almaya başlamıştır. Almanya'daki sosyal sigorta sistemi çalışanların mevcut pozisyonlarını korumaya ve beceri kayıplarını önlemeye yönelik aktif istihdam bileşenleri ve devletin sorumlu aktör olduğu çalışan, işveren ve vergi mükelleflerinin katkıda bulunduğu bir sistemdir (Bothfeld ve Rosenthal, 2018: 2-3).

1.4. Almanya'da Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Yaygınlaştırılması Güncel Tartışmalar

Toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasının uluslararası bir strateji olarak benimsenmesi 1995'te Beijing'de gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Dördüncü Dünya Kadın Konferansı ile gerçekleşmiştir ve Avrupa Birliği tarafından desteklenmiştir. Avrupa Birliği ve üye devletler için resmi politika haline gelmesi ise 1997 Amsterdam Antlaşması ile olmuştur ve Birliğin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın hem eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı hem de kadınlar ve erkekler arasında eşitlik ilkesini teşvik etmeyi taahhüt eden 8. Maddesi (Article 8 TFEU) ile güçlendirilmiştir (Rosamund, 2019). Toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasının Avrupa sosyal politikalarında kendisine

yer bulması 1990'ların ortasında gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği çatısı altındaki devletler yerel bağlamdaki feminist hareketler ile birlikte Avrupa Birliği politikaları etkileşiminde toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasında kendi yollarını çizmişlerdir. Bu yolculukta ülkelerin özgün tarihleri, yasal kurumları ve sivil toplumun ortaklaşa etkisi söz konusudur (Guenther, 2008: 591).

Toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasına yönelik eylemler 1949 Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olup, dezavantajlarının giderilmesi gerektiği yönündeki 3. Maddesinden güç alır (Beuter, 2003: 18). 1994'te ilgili madde "Devlet kadın ve erkeklerin eşit haklara ulaşması ve var olan dezavantajların ortadan kaldırılmasına yönelik etkili uygulamaları teşvik eder." şeklinde geliştirilmiştir. Bu değişiklik ile toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasında devlete açıkça sorumluluk verilmiştir. Toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma ilkelerinin Federal Hükümetin tüm bakanlıkları, eyaletler ve yerel yönetimlerce benimsenecek ortak bir stratejiye dönüşmesi ise 1999'daki kabine kararı ile gerçekleşmiştir (European Institute for Gender Equality (EIGE), 2019).

Bu dönüşümün temelleri 1998'de kurulan kırmızı-yeşil koalisyonu ile atılmıştır. Yeni kurulan hükümet eşitliği yol gösterici ilke ve ortak hedef olarak belirlemiştir. Bu doğrultuda 2000'de tüm bakanlıklar için ortak bir organ olan "Cinsiyet Anaakımlaştırması Bakanlıklar Arası Çalışma Grubu" kurulmuştur. Yukarıdan-aşağıya bir yönetim biçimini benimseyen bu grupta tüm bakanlıklar temsil edilir. Federal Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı çalışma grubunun yönetiminden sorumludur ve bakanı toplantılara başkanlık eder. Ayrıca uygulama sürecinde konunun uzmanlarından bilimsel danışmanlık alınır. Bakanlıklar anlaşmalar uyarınca üzerlerine düşen görevleri yerine getirmekle mükelleftirler. Bu sorumluluklar organizasyonel yapılarını ve kurum içi uygulamaları cinsiyet anaakımlaştırma çalışmalarına entegre etmek şeklindedir. Fakat kurumsal atalet ve yerleşik normlar nedeni ile bu hedeflere ulaşmak çok kolay

değildir. Bu nedenle 2002'de yenilenen koalisyon anlaşmasında toplumsal cinsiyet anaakımlaştırılma anlayışının tüm bakanlıklarda sıkı bir şekilde uygulanmasına ve cinsiyete duyarlı bütçelemenin de bu uygulamaların bir bileşeni olmasına karar verildi (Frey ve Kuhl, 2004: 203).

Toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma politika hedefi gündelik yaşamı yasalar, mevzuatlar ve idari eylemlerle şekillendirir. Bu hedeflerin somut beyanı olan ve kaynakların bu hedefe uygun olarak kullanımını sağlayan politika belgeleri ise bütçelerdir. Bütçeler de meşruiyetlerini yasalar ve ilgili düzenlemelerle kazanırlar. Bu nedenle Federal Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı toplumsal cinsiyeti anaakımlaştırma için mevzuatların hazırlanmasında izlenecek ilkelere ilişkin rehber niteliğinde bir rapor (Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften) hazırlamıştır. Çalışmada idari eylemlerin toplumsal cinsiyet hedefi açısından değerlendirilmesinde yardımcı olacak boyutlar alaka düzeyi, ana inceleme, süreçlerle ilgili usuller ve yardımcı materyaller olmak üzere dört bölüm yer alır. Yasal düzenlemelerin değerlendirmesi tek başına değil cinsiyet bütçesi ile birlikte yapılır. Federal Bakanlıkların ortak usul kuralları (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) gereği Federal, eyalet ve yerel yönetim düzeyinde kamu bütçelerine mali etki değerlendirmesi yapılır. Eyalet ve belediyeler tarafından gerçekleştirilen harcamalar yasa tasarıları hazırlanırken cinsiyet açısından analiz edilir. Usul olarak düzenlemelerin hazırlanmasında Federal İçişleri Bakanlığı belediyelerin hassasiyetlerini ilgilendiren durumlarda, Federal Maliye Bakanlığı ise Federal, eyalet ve belediye bütçelerinin gelir ve giderler açısından etkilendiği durumlarda süreçlere müdahil olur (BMFSFJ(a), 2007).

Federal hukukta önemli ölçüde kullanılan strateji ve enstrümanlar; kadınların destekleme planları, kota düzenlemeleri veya hedefleri ve kadın temsilcisi/fırsat eşitliği temsilcileri şeklindedir. Kamu idareleri içinde kadına yönelik politikaların yönetilmesi

ve izlenmesi için eşitlik ofislerinin veya kadın/cinsiyet eşitliği görevlilerinin olması yaygın bir uygulama örneğidir. Bu ofislerin ilki 1982 yılında Köln'de kurulmuştur ve yerel yönetimlerde cinsiyet eşitliği görevlilerinin sayısı 2000'lerde 1900'ü bulmuştur. Bu ofislerin kurulmasında standart kurallar, araçlar ve görevlerini yerine getirirken kullanacakları standart enstrümanlar yoktur. Hatta Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasanın 3. Maddesinde öngörülen cinsiyet eşitliğinin devlet desteği ile gerçekleştirilmesi dışında ortak hedefleri de yoktur. Kurumsal yapının gelişme sürecinin devam ettiği düşünüldüğünde cinsiyet eşitliği görevlilerinin işlerini ve görevlerini meşrulaştırma çabalarının da devam ettiği söylenebilir. Eyalet ve belediye düzenlemeleri ile birlikte cinsiyet eşitliğinin sağlanması yerel görevler arasında sayılmış, eyalet yasaları ile görev ve yetkinlikleri belirlenmiştir. Ayrıca yasalar çerçevesinde belirlenen politikaların kamu idarelerini kapsadığını belirtmek gerekir[11] (Rudolph ve Schirmer, 2004: 69-70). Yerel yönetimler kadın ve eşit fırsatlar görevlilerini (Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten (FGb)) içeren üç organizasyon modeli vardır. Bunlarda ilk ikisi yaygın olarak görülürken, üçüncü model uygulama

[11] Özel sektörde kadın ve erkekler için eşit fırsatların sağlanmasının önü ise 2001 yılında Federal Hükümet ile Alman ekonomisinin şemsiye örgütleri arasında yapılan bir anlaşma ile açıldı. Bu anlaşma ile özel sektör şemsiye örgütleri "iş yerlerinde kadın-erkek fırsat eşitliğini sağlayacaklarını ve iş-aile uzlaşısını geliştireceklerini taahhüt ettiler." Kamu hizmetlerinde Özel sektörde kadınların desteklenmesine ilişkin düzenlemeler kamu idareleri için olan mevzuatla kıyaslandığında oldukça esnektir. Nitekim 2003 yılında İş gücü Piyasası ve Mesleki Araştırmalar Enstitüsünün (Institut für Arbeitsmarktund Berufsforschung) araştımasına göre işletmelerin sadece % 6,5'i ebeveynler için esnek çalışma süreleri ile ilgili olarak anlaşma yapmıştır (Rudolph ve Schirmer, 2004: 70-71).

alanı bulamamıştır (Rhiemeier ve Stolterfoht'tan aktaran Rudolph ve Schirmer, 2004: 28).

- Personel Birimi Olarak: Kadın veya eşitlik bürosu doğrudan üst yönetime bağlı bir birimdir.
- Daire/Departman Modeli: kadın ve eşit fırsatlar görevlilerini bir departman direkt olarak üstlenir veya bir departmanın içinde bir ofis olarak kurulur.
- Kadın Parlamenter Modeli: Parlamentodaki bir kadın, kadın ve eşit fırsatlar görevlisi olarak seçilir.

Bu yapılar cinsiyet eşitliği politikalarına yönelik olarak bir farkındalık yaratsa da kadın temsilcilerinin yaptırım güçlerinin olmaması nedeniyle etkili sonuçlar için çabalar yetersiz kalmıştır. Yapının tam olarak hedeflenen işlevi yerine getirebilmesi özellikle bütçe sürecindeki etkinliğine bağlıdır (Rudolph ve Schirmer, 2004: 28).

Bütçe marifeti ile toplumsal cinsiyete duyarlı sonuçlar elde etmede başarılı eyaletlerden birisi Berlin olmuştur. 1990'larda Almanya Federal Cumhuriyetinde başlayan cinsiyet anaakımlaştırma politikalarında Berlin'nin konumu önemlidir. 1989'da Almanya Demokratik Cumhuriyeti (DDR) vatandaşlarının gerçekleştirdiği göç dalgası Almanya'da toplumsal yapının değişmesine ve yeni etkileşimlere neden olmuştur. Sınıfsız bir toplum ve sosyal adalet anlayışını benimseyen Doğu Almanya'nın (Moeller vd., 2012: 50) ve Batı Almanya'nın yurttaşlarının Berlin'de yeniden buluşması bu kez de Alman siyasi tarihini şekillendiren bu şehri kadınların siyasi faaliyetlerinin merkezi haline getirdi. LILO (lila offensive), SOFI (Sozialistische Fraueninitiative), EWA (Erster weiblicher Aufbruch) gibi birçok kadın hareketi burada başlatılmıştır. Bu dönemde oluşan sosyal ağlar ve gruplar sosyalist bir toplumu yeniden inşa etme amacındaydılar. Bu amaçların kadın hareketi ile birleşmesi ve bir sinerjinin yakalanması sadece Berlin bağlamındaki değil aynı zamanda Saksonya ve Thüringen'den kadın hakları savunucularının katılımları ile 1989'da oluşan Bağımsız Kadınlar Derneği

(Unabhängigen Frauenverbands (UFV)) ile gerçekleşmiştir. Federal Almanya'dakinden farklı olarak Doğu Almanya'daki kadın hareketleri başından beri kurumsal bir anlayışa sahipti. UFV'nin hedefleri arasında parlamento dışı bir karşı kültür oluşturmanın yanı sıra, idari düzeylerde eşitlik kurumları oluşturmak ve parlamentolarda kadın politikalarına müdahalede bulunmak vardır. Nitekim bu hareket sayesinde 1990'da nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyeler için "Yuvarlak Masalar" (Runde Tische) isimli eşitlik birimlerinin kurulması sağlandı. Sosyal koşulları yeniden tasarlama hedefi ile saldırgan politikalar izleyen hareket, sosyal ve iş hukukundaki değişiklik ve kitlesel işsizlik ile birlikte daha savunmacı bir yapıya büründü. UFV kurumsallaşan kadın politikasında daha marjinal bir konuma geldi. Yeni oluşturulan eşitlik kurumları ile birlikte Batı Almanya kurumları örnek alındı ve bu kurumlarda idare ve partilerden birçok kadın yer aldı. 1990'ların başında yeni oluşumların kadın merkezleri, kafeler, kitapçılar, yardım projeleri, bölgesel dergiler gibi çıktıları oldu (Rudolph ve Schirmer, 2004: 151-152). Yine bu yıllarda çeşitli partilerden kadınlar cinsiyet meselelerinin bütçede ele alınmasına yönelik girişimlerde bulunmuşlardır. Fakat cinsiyet bütçelemesinde, Berlin'de yaşanan mali skandallar sonrası SPD (Sosyal Demokrasi Partisi) ve PDS (Demokratik Sosyalizm Partisi) koalisyonunun 2001 yılında yönetime gelmesi ile bir atılım olmuştur. Seçimden önce oluşturulan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Bütçe Girişimi (Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin) önemli lobi çalışmaları yapmıştır. Pilot çalışma aşamasında Senato yönetimi ve üç ilçe bütçesinden seçilen bazı programlar cinsiyet eşitliği perspektifi ile analiz edilerek genişletilmesi amaçlanmıştır (Erbe ve Frey, 2006: 183-184). Böylece toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme serüveni Berlin'de başlamıştır. Berlin'de cinsiyete duyarlı bütçelemeden birkaç yıl sonra katılımcı bütçeleme uygulamaya konulmuştur. Katılımcı bütçeleme toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin ayrılmaz bir parçası değildir. Fakat birbirlerini tamamlayıcı nitelikte kullanılmaları farklı demografik kümelerin cinsiyet

kesişiminde ihtiyaçlarının değerlendirilebilmesi için birçok imkân sunabilir. Hem cinsiyete duyarlı bütçeleme hem de katılımcı bütçeleme açısından Berlin cinsiyet bütçelemesi süreci Almanya ve Avrupa için örnek olabilecek nitelikte uygulamaları içermektedir.

2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri: Güç, Sorumluluk ve Kaynak Paylaşımı

Ekonomi farklı bölgelere bölündüğünde kamu maliyesine başka bir gözle bakmak gereği ortaya çıkar. Birçok yetki alanı ve fonksiyona sahip devlet bu erkini farklı yönetim birimleri ile paylaşır. Sorumlulukların farklı kademedeki yönetim birimleri arasında nasıl paylaşılacağı ve kaynakların bu eylemleri gerçekleştirmek üzere en etkili şekilde nasıl tahsis edileceği sorularına cevaplar yerel yönetimler maliyesinin alanına girer ve kamu mali yönetim sistemine göre farklılık gösterir. Başka bir deyişle, sorumluluk ve gelirlerin paylaşımının adaletli gelir dağılımı gibi politika hedeflerine ulaşmada ne şekilde yapılacağı nereden baktığınıza bağlıdır. Örneğin hangi vergilerin paylaşılacağı üniter ya da federal devlet olma ve iktisadi kararları etkileyip etkilememe durumuna göre değişkenlik gösterecektir (Wellisch, 2004: 1-2).

Almanya yerel yönetim düzeyinde birçok bağımlılıkla şekillenen federal bir sisteme sahiptir. Federal yasalar ile belirlenen bu bağımlılıklar ve yerel yönetimlerle Federal Devlet arasındaki yetki paylaşımı 90'lı yıllarda daha fazla tartışılır olmuştur. 1970'lerden beri eleştirilerin gündeminde olan yönetimler arası üniter ve işbirlikçi yapının 90'larda daha fazla göz önünde olması küresel ekonomi ve Avrupa Birliğinin getirdiği bir takım zorluklardan kaynaklanmaktadır. Bir diğer zorluk ise 1990'da Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesinden kaynaklanmaktadır. Eski Federal Almanya birçok açıdan homojen yönetim bölgelerini içerirken, Doğu Almanya için aynı durum söz konusu değildi. Tüm Almanya'nın kurumsal, politik, sosyokültürel ve sosyoekonomik

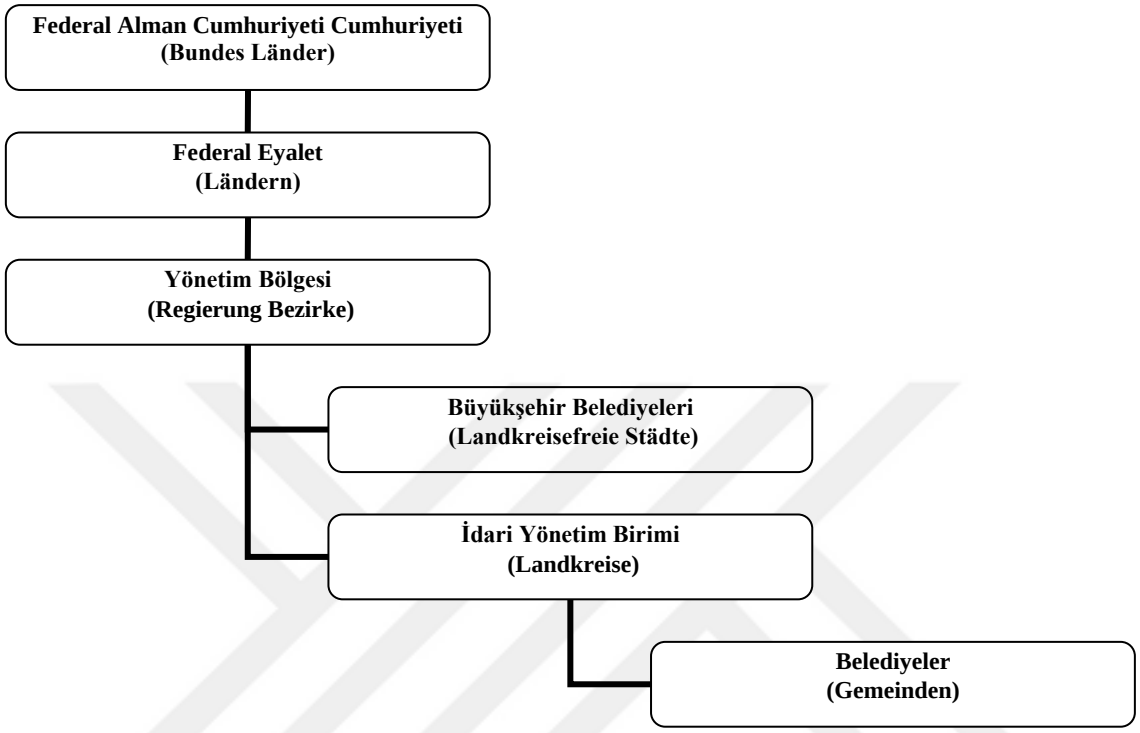
açıdan bütünleşmesi Federal Devlete ek görevler yüklemiştir ve yerele aktarılan şartlı birçok transferi beraberinde getirmiştir (Bräuer, 2015: 11).

Federal Almanya Cumhuriyeti, yönetim kademeleri arasında bağımlılığın yüksek olduğu, çok yönlü mali denkleştirmenin bölgeler arası farklılıkları gidermek üzere Federal Devlet tarafından organize edildiği, birçok şartlı transferin olduğu bir sisteme sahiptir. Yönetim birimlerinin vergiler ve kullanım ücretlerinden kaynaklanan kendilerine özgü gelirleri olduğu gibi ortak vergiler olarak adlandırılan gelir, kurumlar ve katma değer vergilerinden toplanan gelirlerden pay alırlar. Federal Hükümetten, eyaletlere ve yerel yönetimlere sağlanan tahsisler mali denkleştirme sistemi içerisinde olabileceği gibi mali kapasite ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak denkleştirme sistemi dışında yapılan özel hibeler de söz konusudur. Federal Devletin takip ettiği politikalar göz önünde bulundurularak yapılan bu hibelerde merkezin yönlendirici etkisinden söz etmek mümkündür.

2.1. Almanya İdari Yapısı

Almanya 16 Federal Eyaleti kapsayan federal bir cumhuriyettir. Her bir eyalet yönetim bölgelerine (Regierungsbezirke) ayrılmaktadır. Bu bölgeler daha küçük yerel yönetim birimleri olan ilçeleri (Landkreise) ve bu yönetim birimlerinden bağımsız büyük şehirleri içermektedir (Ridder vd., 2005, Nuding vd., 2002: 82). Büyük eyaletlerde yönetim bölgeleri, Berlin, Bremen, Hamburg gibi kent eyaletlerde (Stadtstaaten) ise kent bölgeleri bulunmaktadır. Bugün Almanya'daki yerel yönetimler sisteminin temeli 1808'de kabul edilen yerel yönetim yasası ile atılmıştır. İlçeler ve belediyeler olmak üzere iki temel yerel yönetim birimi vardır. Belediyeler, bölge belediyeleri (Kreisangehörige Gemeinden) ve bölgelere bağlı olmayan büyükşehir belediyeleri (Kreisfreie Gemeinden) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Federal ya da merkezi yönetimin bir parçası olan bölgeler, belediyelerin bir üst yönetim birimi gibi

hiyerarşik bir yapı izlenimi verse de belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri sağlayarak ve yerel hizmetlerde kalite standardizasyonu yaparak bir bakıma belediyelerle yasaların öngördüğü ölçüde işbirliği yapmaktadır (Akın, 2009: 439).



Şekil 2. Alman İdari Yapısı

Kaynak: Nuding vd., 2002

Eyaletler Alman politika sürecinde önemli oyunculardır. Birçok federal sistemin aksine Almanya'da eyalet yönetimi Federal Konsey (Bundesrat) ve Federal Mecliste (Bundestag) direkt olarak temsil edilir. Federal politika oluşturma sürecinde, eyalet çıkarlarına etki eden her yasa eyaletlere veto hakkı tanıyan Federal Konseyde onaylanmalıdır. Federasyon (Bund) ve Eyaletlerin (Länder) yapısal olarak birbirine bağımlılığı durumunda, herhangi bir yönetimin pazarlık yapmadan ve diğer yönetimleri ikna etmeden hedeflerine ulaşması oldukça güçtür (Rodden vd., 2003).

Alman Federal sistemi Konrad Adenauer başkanlığındaki komisyon tarafından hazırlanan ve halen yürürlükte olan 1949 Anayasasının 20. ve 28. maddelerine dayanmaktadır. Yakın dönemde gerçekleşen en önemli değişiklik ise 1990'da Doğu Almanya (Demokratik Almanya Cumhuriyeti) ve Batı Almanya'nın (Federal Almanya

Cumhuriyeti) birleşmesi sonucu olmuştur ve Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Doğu Almanya'da da yürürlüğe girmiştir. Yasama organını, Federal Meclis (Bundestag) ve Federal Senato (Bundesrat) olmak üzere iki meclis oluşturmaktadır. Federal Meclis dört yıl için seçilir ve yürütmenin başı olan başbakanı seçmek ve hükümetin işleyişini takip etmekle görevlidir. Genel, doğrudan ve gizli oyla seçilen milletvekilleri partilerinden ayrılsalar dahi meclisteki yerlerini muhafaza ederler. Bununla birlikte, meclisin başında en güçlü parlamento grubu tarafından seçilen parlamento başkanı bulunur. Federal Senato, eyalet hükümetlerinin temsilcileri ya da üyelerinden oluşan yasama organıdır. Eyaletlerin nüfusları ile doğru orantılı oy hakları vardır. Anayasa değişikliklerinde Senato oylarının üçte ikisi gereklidir. Senato Başkanı 12 aylık bir süre için üyeleri arasından seçilir (Akın, 2009). Eyaletlerdeki yasal düzenlemeler, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasında (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olmak zorundadır. "Eyalet, ilçe, belediye ve köylerde halkı temsil eden kurullar doğrudan halka dayanan genel, eşit, serbest, gizli, seçimle oluşturulurlar. Herhangi bir Avrupa Birliği ülkesinin vatandaşı Avrupa Birliği hukuku ile uyumlu olarak ilçe (köy) ve belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Belediyelerde, belediye meclisi seçilen bir organ olabilir" (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 28/1). Almanya'da belediyeler tarafından Güney Almanya Meclis Modeli (Süddeutsche Ratsverfassung/ mayor-council system), Kuzey Almanya Meclis Modeli (Norddeutsche Ratsverfassung/ council-manager system), Belediye Başkanlığı Modeli (Bürgermeisterverfassung), Meclis (Magistrat) Modeli olmak üzere dört farklı seçim sistemi denenmiştir (Nuding vd., 2002). Bununla birlikte, birçok belediyede aşamalı olarak Güney Almanya Meclis Modeline geçilmiştir (Egger ve Koethenbuerger, 2010). Güney Almanya Meclis Modelinde (Süddeutsche Ratsverfassung/ mayor-council system) vatandaşlar belediye meclisini (İl meclisi) ve başka bir seçim gününde ise

belediye başkanını seçer. Bu modelde belediye başkanı direkt halk tarafından seçilir. Belediye başkanlarının güçlü yetkileri ve oy hakları vardır. Belediye meclisini toplar ve idare ederler (Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg).

2.2. Alman Mali Yönetim Yapısı

Almanya ekonomik gelişmişlik ve üretkenlik seviyesi ile tarihsel olarak bütçe fazlası verme eğiliminde olan merkez bir ülkedir. Nitekim Almanya bu doğrultuda Federasyon ve eyaletlerde olağan dışı bir durum olmaksızın ve kredilerden elde edilen gelirler hariç olmak üzere denkleştirme prensibini 109. Maddenin 3. Fıkrası ile anayasal garanti altına almıştır. Aynı madde Federal Hükümetlerin kredi kullanımlarını "nominal gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 0,35'i" ile sınırlandırırken, eyaletlere kredi kullanma imkânı tanımamıştır. Bununla birlikte, ihracat yönelimli sıkı maliye politikası izleyen Almanya için dahi 2008 krizi, bütçede denklik ilkesinden sapmalara neden olmuştur. Maastricht kriterleri çerçevesinde GSYİH'ye oranı % 3 olarak belirlenen bütçe açığı, Almanya için 2010 yılında % 4,2 ile bu oranın üzerinde gerçekleşmiştir (Eurostat, Budget Deficit Data). Federal Devlet düzeyinde açık verilen bu yılda yerel yönetimler için de pek parlak bir tablo yoktur. Nitekim Belediyelerin yaşadığı finansal sıkıntılar nedeniyle Saksonya (ST), Aşağı Saksonya (NI) ve Rhine-land-Palatinate (RP) olmak üzere üç eyalette 2010'da kurtarma programı başlatılmıştır. Sadece tek bir yıl için likidite sağlamak üzere kullanılan nakit avanslar (31 Mart 2010 itibariyle 37 Milyar Avrodan daha fazladır) bütçe açıklarının yaygın bir göstergesi olmuştur. Bu durumun asıl sorumlusu sürekli artan sosyal hizmet harcamaları (2010 yılında yaklaşık 42 milyar Avro düzeyindedir) olarak gösterilmektedir. Zorunlu görevlerin performansı ve harcama sorumlulukları arasında son zamanlarda bir uçurum oluşmuştur (Zipfel, 2011: 1-9). Bununla birlikte 2012'den itibaren Alman ekonomik göstergeleri hızla iyileşmeye başlamıştır. 2016'da GSYİH'ye oranla % 0,8 oranında bütçe fazlası (Eurostat, Budget

Deficit Data) yakalayan Almanya; İstikrar ve Büyüme Paktının (The Stability and Growth Pact (SGP)) gereklerini tüm federasyon, eyaletler, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik fonu olmak üzere tüm bütçe kurumları için sağlamıştır. Yine de genel devlet bütçesinde ortaya çıkan fazla daha çok Federasyon ve eyalet bütçelerindeki fazlalığa atfedilebilir. Çünkü 2016 yılı için ortaya çıkan bütçe fazlasına baktığımızda, Federasyon ve eyalet için gerçekleşmeler % 0,2 iken, sosyal güvenlik fonu için % 0,3, yerel yönetimler için ise % 0,1'dir. Ayrıca 2017-2021 projeksiyonu doğrultusunda, tüm yönetim düzeylerinde sağlam bütçe politikalarına devam edilerek borç oranlarının aşamalı olarak düşürülmesi planlanmaktadır (Germany Federal Federal Ministry of Finance Technical Papers, 2017).

Almanya kamu maliyesinin kriz dönemlerinde verdiği tepkiler, reform süreçlerine yaklaşımı kuşkusuz devlet yönetim birimleri arasındaki sorumluluk ve kaynak paylaşımını şekillendiren kurumsal yapılara bağlıdır.

2.2.1. İdareler Arası Sorumluluk Paylaşımı

Almanya'da yerel yönetimlerin bütçeleri, artan sorumlulukları göz önünde bulundurularak değerlendirilmelidir. Federal ve eyalet yasalarının büyük bir kısmı yerel yönetimler tarafından uygulanır. Başka bir ifade ile yerel yönetim faaliyetleri çoğunlukla federal düzeyde yasalaştırılan genel kamu kanunları tarafından yönetilmektedir (Reichard, 2003). Harcamaların politik hesap verilebilirliği ve yönetimler arasındaki görev paylaşımı açıkça tanımlanmamıştır. Örneğin sosyal refah seviyesi ve ölçütleri Federal Devlet tarafından belirlenirken, sosyal ihtiyaçların ve hibelerin değerlendirilmesi yerel otoritelerin sorumluluğundadır. Merkezi hükümet, eyaletlere ve yerel makamlara başta sosyal güvenlik alanında olmak üzere çok sayıda idari görevini devretmekte ve bu hizmetlerin maliyetlerini karşılamaktadır (Werner ve Shah, 2005: 3). Bununla birlikte, yönetimlerin temel sorumluluk alanları bellidir.

Tablo 1. İdareler Arası Sorumluluk Paylaşımı

Federal Hükümet	Eyaletler	Belediyeler
Dış İşleri	Eğitim	Kanalizasyon ve Atık Bertarafı
Federal Mali Yönetim (Gümrük Yönetimi, Enerji, Tütün, Motorlu Taşıtlar Vergisi)	Araştırma ve Bilim	İmar Planı
Milli Savunma	Belediyelerin Denetimi ve Mali Kaynakları	Çocuk ve Genç Yardımı, Çocuk Gündüz Bakımı
Sosyal Güvenlik Sistemi	Kültür	Müze, Spor Tesisleri, Tiyatro
Ülke Çapında Ekonominin Desteklenmesi	Eyalet Finansal Yönetimi (Gelir, Satış-Devir İşlemleri, Veraset Vergisi)	Yerel okullar (Örtliche Schulen)
Ulaşım Sistemi	Toplu Taşıma	Yerel Ulaşım Sistemi
Para Politikası	Polis	Yerel Su ve Enerji Arzı
	Bölgesel Ekonominin Desteklenmesi	Sokak Temizliği

Kaynak: Bundesfinanzministerium (2017: 2)

Atık su yönetimi, elektrik ve su arzı gibi hizmetler için belediyelerin çoğu özel amaçlı birlikler (Gemeindeverbänden) kurarlar. Bir kısmı ise bu hizmetlerin sağlanması için özel şirketlerle uzun vadeli anlaşmalar yaparlar (Werner, 2006).

2.2.2. Merkez, Eyalet ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler

Hem iktisat, hem de siyaset bilimi alanında federalizm, merkezi ve ulus altı yönetimlerin farklı ve birbiri ile örtüşmeyen hizmet ve mal sunumunda ortaklaşa sorumluluğunu ifade eder. Normatif teoriye göre merkezi ve yerel yönetimler kendi gelirlerini toplamalı ve ulus altı birimler merkezi devletten yerel yönetimlere aktarılan transferleri, alt birimler tarafından üretilen dışsallıkların içselleştirilmesi için kullanmalıdır. Alman Federalizmi bu ikili federalizm anlayışında başarılı değildir ya da böyle bir yapıyı tercih etmemektedir. Ulusal savunma gibi bazı alanlardaki sorumluluklar açık bir şekilde sadece Federasyona aitken, çoğu politika alanında sorumlulukların yerine getirilmesi, yasama ve uygulamada birbirine hayli bağımlı olan Federal Devlet ve eyaletler arasındaki karmaşık ve ortaklaşa bir süreçtir. Birçok modern federasyonun aksine, Almanya'da eyaletler çok az özel yasama yetkinliğine sahiptir ve

Federal Yasalar eyalet yasalarını geçersiz kılmaktadırlar[12] (Rodden vd., 2003). Temel faydalar söz konusu olduğunda yönetim birimlerine ortak görevler düşmektedir. Örneğin, Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 91. Maddesinin (e) bendinde (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 91e) iş arayanlara ilişkin ortak tesislerin kurulmasında; Federasyon, eyaletler ve belediyeler ile diğer yerel yönetim birimleri (Belediye ve Köy Birlikleri) ortak tesislerin kurulmasında birlikte hareket ederler. Ancak 91. maddenin (a) bendinin (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 91a) 1. Fıkrasında nitelikleri belirlenen bu çeşit görevler belediye ve belediye ile köy birliklerinin kendi talepleri ve eyaletin en yüksek makamının izni üzerine yerel yönetim birimleri tarafından tek başlarına gerçekleştirilebilir. Eyalet yasalarının, Federal Anayasaya uygunluğu ve yerel idarenin esaslarını belirleyen 28. Maddenin ihlali (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 28) söz konusu olduğunda belediyeler, köyler ve yerel yönetim birimleri devlet yasası gereğince eyalet mahkemesine Federal Devlet düzeyinde şikâyette bulunabilir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 93/4b).

Eyaletlerin, Alman politika sürecinde önemli oyuncular olmaları onların anayasal olarak korunan bir dizi sorumluluğa sahip olmalarından değil, daha çok federal düzeyde politika formülasyonunda ve eyalet düzeyinde bunların uygulanmasında oynadığı önemli rolden kaynaklanmaktadır. Birçok federal sistemin aksine Almanya'da eyalet yönetimi Federal Konseyde ve Federal Parlamentoda direkt olarak temsil edilir. Federal politika oluşturma sürecinde, eyalet çıkarlarına etki eden her yasa eyaletlere veto hakkı tanıyan Federal Konseyde onaylanmalıdır. Ek olarak birçok federatif yönetimin aksine Almanya, merkezi yönetimin kontrolü altında olan oldukça

[12] Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) (31. Madde "Federal hukuk, eyalet hukukunu bozar (Bundesrecht bricht Landesrecht)".

sınırlı bürokratik aygıta sahiptir. Birçok federal politikanın uygulanmasında belediye ve eyaletlere güvenilir. Federasyon (Bund) ve eyaletlerin (Länder) yapısal olarak birbirine bağımlılığı durumunda, herhangi bir yönetimin pazarlık yapmadan ve diğer yönetimleri ikna etmeden hedeflerine ulaşması oldukça güçtür. Birbirine bağlı Federasyon ve eyaletlerin çok yönlü pazarlığı, gelirlerin toplanması ve tahsisinde alışılagelmiş bir durumdur (modus operandi). Birçok önemli vergi, eyalet ve Federasyona müştereken tahakkuk eder. Vergi matrahı ve oranlarına dair kararların çoğu Federal Hükümet tarafından alınır. Bununla birlikte, meclisin onayına tabidir. Bazı vergiler Federasyon tarafından toplanmasına karşın, birçoğu Federasyonun idari aygıtı gibi hareket eden eyaletlerdeki gelir otoriteleri tarafından idare edilir. Vergilerin, mali denkleştirme sistemi ile zengin olan eyaletten, fakir olan eyalete gelir transferi yapılarak yeniden gelir dağıtımı sağlanır. Bu sistemin parametrelerini, merkezi devlet ile eyaletler arasında yapılan periyodik müzakereler oluşturur (Rodden vd., 2003: 165-166).

Federal Yasayla "eyaletlerin farklı mali güçlerinin dengelenmesi sağlanır; bu bağlamda belediye ile köylerin (belediye ve köy birliklerinin) mali güç ve gereksinmeleri de göz önüne alınır. Denkleştirme isteyebilecek durumunda olan eyaletlerin talepleri ile denkleştirme yükümlüsü olan eyaletlerin yükümlülüklerinin koşulları ve denkleştirme tutarlarının ölçü ve oranları yasayla düzenlenir" (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 107/2). Bu transferler yerel yönetimlerin harcama fonlarını artıran ve gelirin yeniden dağılımını sağlayan hibelerdir. Diğer bir açıdan mali transferler ani gelir şoklarına karşı sigorta niteliğindedir (Buettner ve Holm-Hadulla, 2008: 18). Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası 107. maddesinde düzenlenmiş olan mali denkleştirme (Länderfinanzausgleich) oranı açıkça ifade edilmemiştir. Maddede sadece merkezi devletin denkleştirme kanunlarını geliştirmesi gerektiği ve bunu yaparken Parlamentonun ve Federal Konsey temsilcilerinin çoğunluğu ile karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir (Grundgesetz für die

Bundesrepublik Deutschland). Üç düzeyde yönetimin politik diyaloglarının bütünlük arz etmesi için yönetimler arası bir forum bulunmaktadır. Finansal plan konseyinde, Federasyon Maliye Bakanının başkanlığında 16 Eyaletin Maliye Bakanı ve Federal Konsey tarafından seçilen dört yerel yönetim otoritesi temsilcisi yer almaktadır. İlaveten Alman Federal Bankasının bir temsilcisi de danışmanlık yapmaktadır. Bu Finansal Planlama Konseyi yılda iki kez bir araya gelerek merkezi, eyalet ve yerel yönetim bütçeleri ile ilgili Maastricht kriterleri göz önünde bulundurularak planlama yapmaktadır. Konseyin planları finansal karar alıcılara bir çerçeve sunmaktadır (Werner ve Shah, 2005: 3).

Bununla birlikte, yerel yönetim birimleri özelinde çalışırken mali yönetimin anlaşılabilmesi için hiyerarşik yapı ile eyaletlerin hangi şekilde sınıflandırıldığının anlaşılması gerekir. Örneğin Berlin, Bremen ve Hamburg mali özerkliğe sahip birlikleri içermezler. Çünkü aslında bunlar büyük şehirlerdir ve şehir-eyaletler (Stadtstaaten) olarak isimlendirilirler. Diğer 13 eyalet ise alansal eyalet[13] (Flächenländer) olarak isimlendirilirler. Bu iki tür eyaleti birbirinden ayırmak oldukça önemlidir. Harcama ve gelirleri içeren şehir eyaletlerinin bütçeleri şehir olmayan eyaletlerdeki yerel otoritelerle ilişkilidir. Bununla birlikte şehir olmayan eyaletlerin harcamaları yerel otoritelere olan hibeleri kapsarken, şehir eyaletlerde böyle bir hibe söz konusu değildir. Çünkü mali açıdan bağımsız belediyeleri içermezler ve belli birliklerin kapsamında olan işleri yürütmekle yükümlüdürler. Bu nedenle bu iki eyalet türüne ait mali veriler, şehir olmayan eyaletlerin mali verileri ile onların yerel yönetimlerine ait verileri konsolide edilmedikçe karşılaştırılamaz. Hem eyaletlerin yerel yönetimlere bir hibe sağlamasından

[13] Fläche, Türkçede alan, yüzey anlamlarına gelmektedir. Alman İdari Yapısı düşünüldüğünde, "Flächenländer"in "Alansal Eyalet" olarak çevirisi uygun bulunmuştur. Aynı şekilde Muratoğlu (2014) eş anlamlısı olan "Flächenstaaten" kelimesini "Alansal Eyalet" olarak çevirmiştir.

dolayı hem de bu yerel yönetim birimlerinin eyaletlere kaynak sağlamasından kaynaklanan karşılıklar ve yönetimler arası transferler, çifte hesaplama yapmama konusunda dikkatli olmayı da gerektirmektedir (Seitz, 1999: 6).

Almanya gibi yatay mali denkleştirme uygulandığı ülkelerde, dikey denkleştirme ile bu ilkenin de anayasada düzenlenme olasılığı yüksektir. Ayrıca yönetmelikler ve bakanlar kurulu kararı ile daha fazla düzenlemeye gidilebilir. Mali denkleştirme ile ilgili hükümler Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 107. Maddesinde yer almaktadır. Bu madde çerçevesinde, "kurumlar ve ücretten alınan gelir vergisi için sınırlandırma ve yerel gelirin paylaştırılmasının şekil ve kapsamı konusunda ayrıntılı hükümler" Federal Konseyin onayına bağlı Federal bir yasa ile belirlenir. Aynı maddenin 2. bendinde mali denkleştirmede belediye ile köylerin (belediye ve köy birliklerinin) mali güç ve gereksinmelerinin de göz önüne alınacağı, ölçü ve oranların yasayla belirleneceği hususları vurgulanır. Bu yasal çerçeve sisteme istikrar sağlamakla birlikte daha katı olmasına ve esneklikten uzaklaşmasına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerle işbirliği çerçevesi de anayasal yükümlülüklere göre belirlenir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Blöchliger vd., 2007: 24).

Özetle Federasyon ve eyaletlerin sorumlulukları ve bu sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli fonlamanın çerçevesi Anayasa ile belirlenmektedir. Doğal olarak vergi sistemine bağlı olan Almanya'daki mali denkleştirme süreci, ikisi yatay ikisi dikey olmak üzere dört evrede incelenebilir. İlk aşamada, tüm vergi gelirleri Federasyon ve eyaletler olmak üzere iki yönetim düzeyinde dağıtılır ve yerel otoriteler ek bir hibe geliri alır. Ayrıca belediyeler bazı vergi gelirlerinden belli bir paya sahiptir. Bu süreçte dikey dağıtım etkisi görülür. İkinci aşamada eyaletlerin vergi gelirinden aldıkları pay eyaletler arasında dağıtılır (Umsatzsteuervorwegausgleich). Bu süreç yatay dağıtım etkisine sahiptir. Üçüncü aşamada yoksul ve zengin eyaletler arasında denkleştirme sağlanır. Bu süreç mali denkleştirme mekanizmasının (Länderfinanzausgleich) ana

birleşenidir. Bu üç süreç tamamlandıktan sonra ayrıca fakir eyaletler federasyondan ek fon (Bundesergänzungszuweisungen) almaktadırlar (Jeffery, 2003; Scheller, 2017; Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich)).Süreçler daha detaylı olarak takip eden başlıklar altında açıklanmıştır.

Dikey Mali Dağıtım (Vertikale Verteilung): Yönetim kademeleri arası transferler dikeydir ve eyalet harcamalarına bağlıdır. Alman eyaletlerinde transfer bağımlılığı çok fazla değildir. Transfer miktarı önceden belirlenen formüllere ve eyalete özgü projelere göre verilir. Formül; nüfus, kişi başına düşen gelir gibi faktörlere göre belirlenir. Belediyeler hem eyaletlerden, hem de Federal Devletten hibe alırlar. Bununla birlikte Federal Devletten alınan hibeler eyaletlerden alınanlara oranla oldukça küçüktür (Funashima ve Hiraga, 2017: 658).

Eyaletlerin miras vergisi gibi sadece kendine özgü gelirleri olsa da asıl gelir kaynağı ortak vergilerdir. Ortak olan gelir, kurumlar ve katma değer vergileri Federasyon, eyaletler ve yerel yönetimler arasında dağıtılır. Federasyon tarafından yapılan hibeler kişi başına düşen vergi gelirini göz önünde bulundurur. Yerel otoriteler, ortak vergiler olarak da anılan gelir ve katma değer vergilerinden hakka sahiptir. 2018'de yaklaşık olarak gelir vergisinin % 15'i, katma değer vergisinin ise % 3,2'si yerel yönetimlere aitken, Federasyon gelir vergilerinin % 42,5'ini, kurumlar vergisinin % 50'sini ve katma değer vergisinin % 52'sini alır. Bu durumda eyaletler gelir vergisinin % 42,5'ini, kurumlar vergisinin % 50'sini ve katma değer vergisinin % 47,2'sini alır (Baretti vd., 2002: 634; Funashima ve Hiraga, 2017: 658, Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich)).

Katma değer vergisinin % 2'den fazlası yerel yönetimlere gitmektedir. Tüm vergi türleri içinde en çok geliri, gelir ve katma değer vergisi sağlamaktadır. Federasyon bütün gelirlerini federal gelirlerden almaktadırlar. ÖTV'lerin çoğunluğu (enerji vergisi ve tütün vergisi gibi) ve sigorta vergisi Federal vergilerdir. Eyaletlerin, eyalet

vergilerinin tümünü almaya hakkı vardır. Bunlara, miras vergisi, çoğu işlem vergisi (özellikle de emlak transfer vergisi) ve küçük miktarlarda gelir üreten diğer bazı vergiler dâhildir. Yerel otoriteler ticaret vergilerinden, gayrimenkul vergisi ve yerel tüketim vergilerinden gelir alırlar. Federasyon ve eyaletler, ticaret vergisinden pay almaktadırlar (Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich).

Yatay Mali Dağıtım (Umsatzsteuervorwegausgleich): İkinci aşamada, bir bütün olarak eyaletlerin vergi payı, eyaletler arasında dağıtılır. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının yatay denklik ile ilgili 107. Maddesi çerçevesinde nüfus ve üretim kapasitesi göz önünde bulundurularak eyaletler ve yerel yönetimler arasında vergi gelirlerinin nasıl dağıtılacağı belirlenir. Üretim faaliyetlerinden doğan kurumlar, gelir vergisi ve katma değer vergileri eyalet gelirlerini oluşturur ve büyük oranda eyaletlerin mali kapasitesini belirler. Katma değer vergisi nüfusları oranında ilgili eyaletlere aittir. Bununla birlikte, katma değer vergisinin dörtte birlik kısmı kişi başı gelir hesaplamaları çerçevesinde tüm eyaletlerin ortalamasının altında kalan eyaletlere dağıtılır (Karpen, 2015: 27).

KDV hariç, her eyalet, yerel gelir esasına göre bölgede gelir makamları tarafından toplanan vergi gelirinde hak sahibidir. Gelir vergisi ve kurumlar vergisi söz konusu olduğunda, yerel gelir ilkesi özel yönetmeliklerle veya paylaştırma olarak adlandırılan hükümle düzeltilir. Gelir vergisi ile ilgili olarak bu durum, her bir yönetim bölgesinin, kendi toprakları içinde veya dışında yaşayanların gelirinden toplanan vergi gelirlerinden pay aldığı anlamına gelir. Örneğin şirketler kurumlar vergisini merkezi olarak öderler. Tahsis ilkesi doğrultusunda, vergiler şirketin işlerini sürdürdüğü eyaletlere dağıtılır (Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich).

KDV, yerel gelir ilkesine göre dağıtılamaz. KDV'nin konu olduğu ikinci aşamada yatay denkleştirmenin amacı eyaletler arasındaki farklı vergi gelirlerinin dengelenmesidir. Eyaletlerin KDV payının % 25'ine kadar olan kısmı eyaletlerin

tamamlayıcı gelir kısmıdır. Bu gelir bakımından zayıf ve ortalama olan eyaletler için aradaki vergi geliri açığını kapatan bir unsurdur. KDV'den bu payın sağlanması, bir eyalette kişi başına düşen vergi gelirinin, tüm eyaletler için kişi başına düşen ortalama vergiden daha düşük olması şartına bağlıdır. Artan oranlı çerçevede KDV'den sağlanacak kesin miktar üzerinden hesaplanır. Eyaletlerin KDV payının geri kalan kısmı, en az % 75, tüm eyaletlerdeki nüfus sayısına göre dağıtılır. Bu nedenle, KDV'nin dağıtımı dengeleyici bir etkiye sahiptir (Scheller, 2017: 10; Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich).

Eyaletler Arası Mali Denkleştirme: Eyaletler arası mali denklik sisteminde, fakir eyaletler zengin eyaletler tarafından fonlanır. Mali otonomi ve eyaletlerin egemenliği, eyaletler arasındaki mali denklik ile kısmen giderilir. Mali denklik için başlangıç noktası eyaletler arasında, her bir eyalet sakini için mali kapasitesidir. Yatay aktarmanın ne kadar olacağı kişi başına mali gelirlerin ortalamadan ne kadar saptığına bağlıdır. Bununla birlikte özel mali yüklere sahip bazı eyaletler için nüfus belli faktörlere göre ağırlıklandırılır (Bönke vd., 2011). Prensipte yatay mali eşitleme her eyaletteki sakinlerin mali ihtiyaçlarının aynı olduğunu varsayar. Hem şehir hem eyalet olan bölgelerde yaşayan sakinlerin ise kişi başı mali ihtiyaçları diğer eyaletlere göre daha yüksektir. Bir eyaletin mali kapasitesi, eyalet gelirleri ve yerel otoritelerin toplam gelirinin % 64'ü olarak alınır. Mali kapasite değerlendirilirken, yerel otorite gelirleri dikkate alınır çünkü eyaletler yerel otoritelere yeterli ve uygun mali kaynağı sağlamakla yükümlüdür. Prensip olarak, finansal kapasite belirlenirken, tüm eyalet ve yerel otorite gelirleri hesaba katılır fakat gerçekte vergi gelirleri denkleştirme programının temelinde yer alır. Sistem her bir eyaletteki bireyler için mali yeterliliklerin aynı olmasını sağlar. Bu varsayım Berlin, Bremen ve Hamburg (Şehir Eyaletler) için geçerli değildir. Bu şehirler her yerleşimci başına daha fazla mali kapasiteye ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle, denkleştirme sistemi içindeki tahsisler için bu şehirlerin nüfusları kavramsal olarak %

35 oranında artırılmıştır. Brandenburg eyaletinin, Mecklenburg-Batı Pomerania ve Saksonya-Anhalt'ın da yüksek mali gereksinimleri nedeniyle nüfusları kavramsal olarak arttırılmıştır (Scheller, 2017: 4; Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich)).

Mali olarak güçlü ve zengin olan eyaletin denkleştirme için ödemesi gereken tutar, ilgili eyaletteki her bir yerleşimci başına düşen mali kapasitenin ortalama mali kapasitenin ne kadar üstünde olduğuna bağlıdır. Mali denkleştirme eyaletlerin düzenini değiştirmeyeceğini garanti eden kurallar dâhilinde gerçekleştirilir. Bu aşamanın gerçekleşmesinden sonra her bir eyalet, ortalama (kişi başına) mali gelirinin en az yüzde 95'ini alır. Başka bir ifadeyle denkleştirme sonrası kişi başı gelir önceki gelirin yüzde 95'inin altında olamaz (Bönke vd., 2011: 5, Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich)).

Tamamlayıcı Federasyon Hibeleri: Tamamlayıcı Federasyon hibeleri, Federal Devletin eyaletler arası mali denkleştirmenin sağlanması için daha az kaynağa sahip eyaletlere yaptığı hibelerdir. Dikey mahiyetteki tamamlayıcı federasyon hibeleri (Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen), ilk üç aşama tamamlandıktan sonra hala mali geliri eyaletler arası ortalamanın altında olan eyaletler var ise yapılır. Genel tamamlayıcı hibeler ve tamamlayıcı hibeler olmak üzere ikiye ayrılır. Genel Federal hibeler eyaletler arasındaki mali boşluğu daha fazla kapatmaktadır. Genel tamamlayıcı Federal fonlar eyaletler arası mali denkleştirmeden sonra, kişi başına mali gelirin % 99,5 eyaletler için garantiler. Özel Federal hibelerin (Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen) gerekçeleri adından da anlaşılacağı üzere özel ihtiyaçlardır. Fonlar yasal olarak belirli bir amaca bağlı değildir. Özel ihtiyaçlar için federal hibeler alan eyaletlerin bu fonları kullanımları tamamen kendi sorumluluğundadır. Özel ihtiyaçlar için yapılan ek federal hibelerin tam miktarı Mali Denkleştirme Yasası'nda (Finanzausgleichsgesetz) belirtilir ve bu nedenle miktarlar

hibe alan eyaletlerin mali kapasiteleri ve ekonomik performansları ile ilgili değildir (Bönke vd., 2011: 5, Bundesministerium der Finanzen (Länderfinanzausgleich)). Mali denkleştirme sistemi tasarımı gereği hibelerden sonra eyaletler arası mali sıralamalar değişmezken, özel ihtiyaçlara yönelik transferler (daha dar anlamıyla federal özel ihtiyaçlar ek transferleri) mali sıralamayı değiştirmektedir (Wurzel, 1999).

Belediyeler yatay mali eşitleme sistemi dâhilinde, önemli hibeler (Schlüsselzuweisungen) alırlar. Bu hibeler mali kapasiteleri mali ihtiyaçlarının altında olan belediyelere sağlanır. Mali kapasite (Finanzkraft), belediyelerin farklı vergi gelirleri ve alınan önemli bağışlar toplamı üzerinden hesaplanırken, eyaletler arası transferde daha önce bahsedildiği gibi mali ihtiyaçlar (Finanzbedarf), kişi başına düşen gelirler (Kopfbetrag) ve her bir belediyenin sakin sayısı üzerinden hesaplanır (Geys vd., 2010: 8).

2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler Maliyesi

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 28. Maddesine göre Almanya'da yerel yönetimler (Belediye ve Şehirler) otonomdur. Bu durum aynı zamanda mali açıdan özgür davranabileceklerini ifade eder. Her belediye her bir yıl için bütçe yasası hazırlamak üzere eyalet bütçe kanunları tarafından yetkilendirilmektedir. Alman eyaletlerinin yasaları, bir şehrin ve belediyenin takip eden yıldaki bütçe planlarını da belirlemek için resmi süreçleri içermektedir. Bu yasal çerçevede, yerel yönetimler kendi yasalarına[14] göre yıllık bütçelerini oluştururlar. Yerel yönetim bütçeleri zorunlu ve opsiyonel görevler, yönetim ve kontrol gibi iç görevler için ayırılacak kaynakları kapsar. Eyalet yasalarında taslak bütçenin hazırlanma süreci kesin olarak

[14] Her bir şehir veya belediyenin kendi Belediye Bütçesi Yönetmeliği (Gemeindehaushaltsverordnung-GemHVO) mevcuttur.

tanımlanmamaktadır. Her belediye kendi tercih ve uygulamalarına göre süreci tayin eder. Bütçe yönetmeliklerinin sadece kamuya açık oturumlarda belediye meclisi tarafından görüşülüp karara bağlanacağı tüm bütçe yasalarında belirtilmektedir (Scherer ve Wimmer, 2012: 98-99).

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, yerel yönetimlerin yetki alanları içinde özgür davranabilmeleri için garantör niteliğindedir. Daha önce de belirtildiği üzere Anayasada belediyelerin, kamu hukuku uyarınca ve bölgelerinde toplumun refahını temin eden yasalar dâhilinde bağımsız davranan kurumlar olduğu belirtilir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 28/2). Pratikte ise bu bağımsızlık sınırlıdır. Çünkü eyaletler tarafından sağlanan finansal hibelere oldukça bağımlıdırlar ve yapılan harcamalar zorlayıcıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin tüm borçlanmaları eyaletler tarafından onaylanmalıdır. Bütçe açığına sahip yönetimlerin bu yöndeki talepleri ise gelecekte borçlanmayla ilgili yükümlülüklerini yerine getiremeyeceği şüphesi ile reddedilebilmektedir. Eyaletler; kültürel işler, eğitim-öğretim, üniversiteler, adalet, asayiş ve sağlık hizmetlerinden sorumludurlar. Ek olarak eyaletler ve Federal Devlet, bölgesel ekonomi politikaları ve tarım politikalarının yanı sıra kamu araştırmalarına fon sağlanması gibi konularda ortaklaşa çalışmaktadırlar. Bu gibi görevler için yapılan harcamalar ve bu görevlerin önemi güç paylaşımını öngören 1949 Anayasası ile artmaktadır. Özellikle Federal Hükümet tarafından desteklenen projelerde eyaletler bağımsızlıklarını önemli ölçüde kaybedebilmektedirler (Seitz, 1999: 11).

Yerel yönetimler Federal Anayasada belirlenen sorumluluklarını yerine getirmek üzere daireler şeklinde organize olurlar. Örneğin sosyal servis daireleri, imar işleri gibi daireler (ofisler) vatandaşlara hizmet sağlamak üzere düzenlenirler. Bununla birlikte insan kaynakları ve finans gibi az sayıda yönetimsel dairelerde bulunmaktadır (Ridder vd, 2005). Birlikler su, kanalizasyon, atık yönetimi, bölge yollarının yapımı ve bakımı

gibi yerel nitelikteki kamu ihtiyaçlarından sorumludurlar. Ayrıca yerel yönetimler sosyal refahın temini ve sosyal konularda asistanlık etmek gibi faydaları sağlamakla da yükümlüdürler (Seitz, 1999: 11).

Tüm bilgiler ışığında Avrupa'daki sistemden hem kurumsal hem de uygulamada farklı olan Almanya'daki üç yönetim aşaması arasında gerçekleşen mali entegrasyon göz önünde bulundurulmalıdır. Her ne kadar Federal Devlet, eyaletler ve belediyeler prensipte bütçeleme açısından birbirinden bağımsız olsa da; güncel vergi entegrasyonu garantileri, gerek dikey (Federal Devlet, eyalet ve belediyeler arasındaki), gerekse yatay mali denkleştirme (eyaletlerin kendi arasındaki ve belediyelerin arasındaki) ile karşılıklı bir destek mekanizması oluşturmaktadır.

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde her eyalet ve belediye mali plan hazırlamak zorundadır. Eyaletlerden oluşan bir federasyonda farklı yönetim kademelerinde hazırlanan mali planlar, istenilen ekonomik gelişimin sağlanabilmesi için koordine edilmelidir. Mali planlama verilerinin kamu kesimi bütçesinde birleştirilebilmesi için bütçe ve mali planların karşılaştırılabilir ve standartlaştırılmış sınıflandırma sistemini kullanılması gerekir. Aynı zamanda çok yıllı hazırlanan mali plan ile bütçe arasında sıkı bir bağın olması beklenir (Lübke, 2008). Bu gerekliliklerin yerine getirilebilmesi için Almanya'da idari modernleşme yerel yönetimler düzeyine odaklanmaktadır. Çünkü alınan politika kararlarının uygulanmasında bu birimler hayati rol oynarlar. Almanya'nın yerel yönetim geleneğine uygun olarak, 12.600 belediye ve 320 ilçe çok işlevli bir model ile karakterize olur (Wollmann, 2013).

2.3.1. Yerel Yönetimlerde Reform Arayışı

Avusturalya, İngiltere, Yeni Zelanda, Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde başlayan yeni kamu yönetimi (NeuesSteuerungsmodell) yaklaşımını Almanya 1990'larda, Türkiye ise 2000'li yıllarda benimsemiştir. Bununla birlikte performans

bütçeleme anlayışını içeren yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş Almanya'da da Türkiye'de olduğu gibi çok kolay olmamıştır. Alman yönetim yapısı hiyerarşik bir özelliğe sahiptir ve birçok alt idari seviyeyi barındırmaktadır. Bu nedenle bu yeni uygulamanın hayata geçirilebilmesi bir nebze liderlik problemidir ve yenilik çabaları sadece maliye idaresini ilgilendiren bir proje değil tüm birimleri ilgilendiren köklü bir reformu gerektirmektedir (Ridder vd., 2005). Almanya'nın bütçe reformlarında başarılı olamamasının sebepleri ise birçok ülke ile benzer şekilde, kamu sektörünün performansını arttırmaya yönelik reformlarla bütçe dokümanları arasında entegrasyonun tam olarak sağlanamaması ve ölçüm, kontrol ve verimliliğin arttırılmasına yönelik olarak performans bilgilerinin kullanılamamasıdır. Bu gibi sorunlar Almanya'da bütçe sistemi reform gereğini ortaya çıkartmıştır (Curristine ve Flynn, 2013; OECD (Budget Review Germany), 2014).

Almanya'da yerel yönetimlerde stratejik planlama anlayışının tam olarak uygulama alanı bulabilmesi için (yönetimler uygulamada özgür bırakılmakla birlikte) stratejik hedefler ile elde edilen etki ve çıktılar arasında bağlantıyı güçlendirmeye yönelik olarak 2003'te program bütçelemenin bir versiyonu olan hizmet üretim bütçe (produkt haushalt) reformu başlatılmıştır (Beschluss der Innenminister und senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena). Hizmet üretim bütçesi (produkt haushalt) maliyet-etkinlik prensibini önceleyen program yaklaşımını benimseyen bir bütçeleme sistemidir (OECD(Budget Review Germany), 2014). Bu bütçeleme sisteminde operasyonel bir eylem planını oluşturacak hizmet üretim programları, ürün katalogları ile stratejik hedefleri yerine getirmek üzere belirlenir. Bu yöntemle hem bütçe belgeleri arasındaki kopukluk giderilmiş olacaktır, hem de alternatifler arasında karşılaştırma yapılarak oluşturulan kataloglar sayesinde maliyet etkinliği sağlanmış olacaktır (Bals, 2003). Diğer taraftan ürün katalogları ilçelerde belli bir hizmet standardının yakalanması için rehberlik edecektir.

Yerel yönetimler direkt sorumlu oldukları görevlerinin yanı sıra, üst yönetim tarafından kendilerine "devredilen" görevleri de yerine getirme sorumluluğuna sahiptirler. Federal Devlet ve eyaletler ile birlikte Avrupa Birliği tarafından yürürlüğe konulan ilgili mevzuat hükümlerinin % 80'i yerel yönetimler tarafından uygulanır ve toplam kamu sermayesinin dörtte üçü kendileri tarafından yönetilir. Aslan payını yerel yönetimler almakla birlikte, modernleşme ve reformların güçlükleri ile de ilk karşılaşan onlardır (Wollman, 2013).

Alman yeni kamu yönetim anlayışı, Hollanda da yerel yönetimlerdeki, daha özel olarak ise Tilburg'daki modernizasyon çalışmalarından etkilenmiştir (Hendriks ve Tops, 1999; Reichard, 2003; Ridder vd., 2005). Zamanla modernizasyon akımı yerel yönetimlerden bütün yönetim kademelerine sirayet etmiştir. Bununla birlikte diğer Avrupa ülkelerinin aksine, Almanya'da yenilenme süreci aşağıdan yukarı doğru olmuştur. Eyaletler ve Federal Hükümet bu akıma yerelin etkisi ile uymuştur (Kuhlmann vd., 2008). Reformun gerçekleşmesinde Yerel Yönetimler Birliği (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)) tarafından başlatılan kampanyanın etkisi olsa da (Ridder vd., 2005) 1990'ların başında yaşanan bütçe ve ekonomik sorunlar "Yeni Kamu Yönetimi" için dayanak oluşturmuştur. Fakat sadece Anglo Sakson dünya'da değil, kıta Avrupası ile karşılaştırıldığında da Almanya'da modernleşme çabaları geride kalmıştır (Kuhlmann vd., 2008).

Bu reformlar yerel yönetimlerin mali durumlarına açıklık getirilmesi, kaynak paylaşımının mali etkilerinin kısa zamanda görülebilmesi ve yerel politikacıların yeni ve daha fazla strateji odaklı karar almalarını sağlamak gibi amaçları hedeflemektedir (Ridder vd., 2005). Federal ülkelerde yerel yönetimler bütçelerini oluşturan yerel vergiler ve diğer ödenekler bir yana, özellikle daha yüksek seviyede olan birimler olmak üzere diğer devlet birimlerine bağımlıdır. Mali federalizm, yönetimlerin çeşitli kamu mallarını sunması, kaynakların daha düşük mali güce sahip yönetimlere yönelik olarak

yeniden dağılımı veya bir çeşit yerel mali sigortanın sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte uygulanan reformlar doğrultusunda yerel yönetimlerin politikalarına bağlı olarak kaynak paylaşımından faydalanmaları, bu birimlerin stratejik planlar geliştirmesine yol açmaktadır görüşü benimsenmektedir. Bu doğrultuda stratejik mali politikanın başarısına bağlı olarak yerel yönetimlerin bütçe dengelerinin federal sistemde daha iyi işlediğinden bahsedilebilir (Buettner, 2003).

İlk bakışta Almanya Federal Cumhuriyeti, kamu sektöründe yerelleşmenin en fazla görüldüğü ülkelerden birisidir. Bununla birlikte mali yerelleşmenin fazilet örneği değildir. Alman tarzı mali yerelleşme artan maliyetler nedeniyle etkililik (efficiency) önünde engel teşkil etmeye başlamıştır. Aslında Alman Federal Hükümeti ihtiyatlı para ve maliye politikası ile ünlüdür fakat 2000'lerde ulus altı sektörlerin mali performansı takdire değer olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır (Rodden vd., 2003). Bu nedenle, Almanya'da yerel yönetimler artan sorumluluklarına karşın azalan mali desteklerden dolayı reform süreci başlayana kadar bütçe açığı sıkıntısı çekmişlerdir. Sosyal hizmetler ve zorunlu görevlerin yükünü kaldıramayan yerel yönetimlerin durumu, 2016 yılında reformlar ve yeni mali düzenlemelerin sonucu olarak lehe dönmüştür (Germany Federal Federal Ministry of Finance Technical Papers, 2017). Bütçe açıkları aynı zamanda yerel yönetimleri bütçelemede yeni enstrümanlar kullanmaya, kaynakların kullanımında daha etkin ve etkili olmaya sevk etmiştir. Bu nedenle 2000'li yıllardan başlamak üzere yerel yönetimlerde bütçeleme sistemi üzerine bir reform dalgası başlamıştır. Mali yönetim reformu halen tam olarak gerçekleştirilememesine karşın, birçok Alman belediyesi performans, hizmet standartları ve hizmet üretim bütçeleri için göstergeler oluşturmaya başlamışlardır (Grossi vd., 2016).

Diğer bir mali reform alanı ise bütçelerin kayıt teknikleri ile ilgilidir. Sadece nakit paranın esas alındığı bir sitemden tahakkuk esaslı, çok yıllı (1+1) bütçelemeye geçiş kamuda ve özel sektörde etkisini göstermektedir. Bununla birlikte kamuda bütçe

uygulamaları çok daha karmaşıktır. Birinci olarak kamu muhasebesinin temelini oluşturan kameral sistem nakit temeline dayanıyordu. İkincisi ise devlet gelir ve giderlerinin karşılıklı olarak eşleştirilmesi veya başka bir deyişle belli kamu gelirlerinin belli giderlere ayrılması her konu için geçerli değildir (Monsen ve Nasi, 1998). Bununla birlikte bütçenin finansal bilgileri daha net bir şekilde içermesi ve orta vadeli bütçelemenin yapılabilmesi için tahhakkuk usulü önemlidir.

2.3.2. Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları

Daha öncede belirtildiği gibi hem Federal hem de eyalet yasalarının uygulanması ve çoğu idari faaliyetlerin gerçekleştirilmesi eyaletlerin yetkileri kapsamına girer. Bununla birlikte eyalet yasaları, yerel yönetimlerin görevlerini farklı şekilde belirlerler. Bu nedenle eyalet ve yerel otoriteler tarafından sağlanan hizmetlerin kesin bir ayrımına gitmek mümkün değildir. Yasalar çerçevesinde, kamusal sorumlulukların paylaşılmasında temel prensip, yerel kamusal konuların yerel yönetimlerce düzenlenmesi ve yönetilmesidir. Yerel hizmetlerde ağırlık merkezi sosyal alt yapı ve hizmetlerdir. Eyaletlerin yetki alanlarına giren sorumluluklar ise yerel yönetimlerin yetki alanlarından daha geniş bir alanı kapsayan planlama ve kontrol ile ilgili işlevlerdir. Yerel yönetimlerin sorumluluk dereceleri bakımından üç temel alan belirlenebilir (Johnson ve Cochrane, 2018: 101-102):

(i) Yerel yönetim kaynak ve kararlarına bağlılık derecesine göre otonom yerel faaliyetler;

(ii) Genellikle federal kanunlar tarafından talep edilen zorunlu hizmetler;

(iii) Yerel makamlar tarafından devlet adına yapılan ve idari denetime tabi acentelik görevi ile (i) ve (ii) deki görevler için genel yasallık denetimi

İkinci ve üçüncü kategoride yer alan faaliyetler bugün yerel yönetimlerin sorumluluklarının % 80'ini oluşturmaktadır. Geri kalan % 20'si ise tamamen kendi sorumluluklarındadır (Johnson ve Cochrane, 2018: 102).

İlçe yönetimlerinin de isteğe bağlı ve zorunlu görevleri vardır. Merkezi yönetimin yönlendirmesi ile yürütülen zorunlu görevler yasalarda belirtilmiştir ve aşağıdaki gibi özetlenebilir (Akın, 2009: 439).

"İlçe Yönetimlerinin Belediyeler Arası Görevleri: Belediyeler arası yolların, hastane gibi hizmet binalarının yapımı, bakımı, çevre koruması vb. görevlerdir.

İlçe Yönetimlerinin Tamamlayıcı Görevleri: Daha çok belediyelerin kaynak yetersizliği nedeniyle yerine getiremedikleri veya ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla ilçelerce yerine getirilmesi öngörülmüş hizmetlerdir (Huzurevleri, müze yapımı, toplu taşımacılık vb.).

İlçe Yönetimlerinin Dengeleyici Görevleri: Genellikle mali ya da teknik yardım aktarımı yoluyla yerine getirilir. Kaynak yetersizliğiyle karşılaşan belediyelere öbür belediyelerden alınan paylardan yapılan yardımlardır.

İlçenin Eyalet Yönetiminin Taşra Birimi Olarak Yürüttüğü Görevler: Doğrudan ilçe yöneticisinin sorumlu olduğu, ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Toplumsal nitelikli, kültürel, sportif görevlerin yanı sıra, afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve belediyelerin tüzel denetimi gibi görevlerdir ve ilçe yöneticisi bu görevleri eyalet adına yürütür."

Bu çerçevede belli bir sorumluluk seti oluşturulamasa da, sorumluluklar yerel halkın ihtiyaç ve çıkarları, belediye sakinlerinin ortak yaşamları ve sosyal hayatları ile ilgilidir. Federal ve eyalet yasaları yerel sorumlulukları belediyeler ve ilçe yönetimleri için belirler. 2006 yılında Federal Anayasada yapılan bir değişiklikten bu yana, Federal Hükümetin zorunlu işlevleri doğrudan yerel makamlara verme yetkisi yoktur. Bu nedenle, çeşitli yerel yönetmeliklere uygun olarak, eyaletler tarafından yerele devredilen

görevler ve işlevler eyaletlerde farklılık göstermektedir. Bazı görevlerini yerine getirmek üzere yerel yönetimlerin gönüllü fonksiyonları üstlenme gücü vardır. Yine de, en tipik yerel zorunlu işlevler aşağıdaki gibidir (Council of Europe, 2012).

Tablo 2. Zorunlu Yerel Görevler

§ Sosyal Refah	- Sosyal Hizmetler - Sosyal Tesislerin Bakımı	- Çocuk Yuvası - Kreş Hizmeti
§ Kamu Sağlığı	- Koruyucu Sağlık - Hastanelerin Bakımı	
§ Eğitim	- İlkokul - Ortaokul	- Mesleki eğitim
§ Konut ve Şehir Planlama		
§ Ulaşım	- Kentsel yol - Tren taşımacılığı	
§ Kamu Hizmetleri (Toplumsal Hizmetler)	- Su - Elektrik	- Isınma - Gaz
§ İktisadi Hizmetler	- Yerel Yatırımların Desteklenmesi - Turizm	
§ Çevre, Kamu Sağlığı	- Yol Bakımı, - Su ve Kanalizasyon - Atık Toplama ve Bertarafı - Çevre Koruması - Halk Mezarlıkları	

Kaynak: Council of Europe, 2012: 5

Temel yerel yönetim birimi kabul edilen belediyelerin görevleri ya da idari harcamalar dışındaki harcama kalemleri genel olarak üçe ayrılabilir (Nuding vd., 2002).

Gönüllü Ödevler (Freiwillige Aufgaben): Spor salonları ve yüzme havuzları gibi tesislerin inşası ve işletilmesi, gençlik evleri, tiyatrolar, müzeler ve park alanlarının inşaları, kütüphanelerin kurulması, derneklerin desteklenmesi

Sorumlu Olduğu Ödevler: Okul binalarının yapımı**,** itfaiye**,** atık su yönetimi**,** mezarlıklar**,** belediye cadde ve sokaklarının yapımı

Dolaylı Olarak Sorumlu Olduğu Ödevler: Maaş vergisi kartlarının dağıtılması**,** Federal ve Eyalet Hükümeti seçimlerinde yardımcı olmak**,** evlendirme ve nüfus dairesini yürütmek

Tablo 3. İdarelerin Fonksiyonel Harcama Dağılımı

Fonksiyonel Harcama Dağılımı	Federal Devlet	Eyalet	Yerel Yönetim	Genel Yönetim
Genel Kamu Servisleri	30.5%	25.2%	14.6%	13.3%
Savunma	7.6%	0.0%	0.0%	2.3%
Kamu Düzeni ve Güvenliği	1.0%	9.1%	4.5%	3.5%
Ekonomik İşler	8.9%	10.5%	11.4%	7.2%
Çevre Koruma	0.1%	0.6%	5.7%	1.1%
Konut ve Toplumsal Olanaklar	1.6%	2.8%	6.4%	2.1%
Sağlık	0.0%	1.3%	1.9%	13.6%
Dinlenme, Kültür, Din	0.2%	1.6%	6.0%	1.3%
Eğitim	1.2%	25.4%	16.2%	8.9%
Sosyal Koruma	48.7%	23.5%	33.3%	46.7%

Kaynak: OECD, 2009: 1

Almanya'da genel devlet harcamaları OECD ortalaması ile benzerlik göstermektedir. Almanya'da sosyal güvenlik harcamalarının her kademedeki devlet harcamaları için yüksek olduğu görülmektedir. Kamu düzeni ve güvenlik eyalet ve yerel yönetimlerin ortak sorumluluğunda olmakla birlikte çevre koruma, konut ve toplumsal olanaklar, dinlenme, kültür ve din daha çok yerel hükümetlerin sorumluluğuna girmektedir. Savunma Federal Devletin sorumluluğunda iken, sağlık harcamaları sosyal sigorta fonundan yapılmaktadır ve eyaletler ile yerel yönetimlerin yetki alanındadır (OECD, 2009).

2.3.3. Yerel Yönetim Gelirleri

Yerel yönetimler kanunlar ile belirlenen görevleri dâhilinde yasalara uygun olarak kendi kendisini yönetme hakkına sahiptir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin otonomluk garantisi mali kaynaklar ile temellendirilir (Werner ve Shah, 2005: 3). Almanya'da belediyelerin gelirleri dört kalemden oluşmaktadır (Nuding vd., 2002:). Bunlardan ilk üçü belediyelerin öz gelirleri iken, sonuncu kalem bağlı oldukları eyalet ve Federal Devletten aldıkları mali denkleştirme tazminatları ve tahsislerdir.

a) Vergiler

1) Emlak Vergisi A

2) Emlak Vergisi B

3) Ticaret Vergisi

4) Şans Oyunları Vergisi

5) Gelir Vergisi Payları

6) Katma Değer Vergisi Payı

b) Hizmet Ücretleri ve Katılımlar

c) Belediye İşletmelerinden Elde Edilen Gelirler

d) Eyaletlerden ve Federal Devletten Alınan Katkı Payları

Yerel yönetimlere arazi, kurum ve gelir vergisinden garanti edilen pay başlıca yerel gelirlerdir. Sonuncusu hariç diğer vergilerin oranları yerel otoriteler tarafından uygun olduğu durumlarda değiştirilebilir (Johnson ve Cochrane, 2018: 102). Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasanın 105. maddesinin 3. fıkrasına göre; gelirleri kısmen ya da tamamen belediye ile belediye ve köy birliklerine ait vergiler hakkındaki Federal Yasalar, Federasyon Konseyinin onayına bağlıdır. Sakinlerinin gelir vergisi ödemelerinden bir pay eyaletler tarafından belediyelere aktarılır. 106. maddenin 5. fıkrasında konu ile ilgili ayrıntıların Federal Konseyin onayladığı yasalar ile düzenleneceği belirtilir. Federal Konsey, belediyelerin kendi payları için oranların hangi düzeyde olacağını başka bir ifadeyle ne kadar pay alacaklarını belirleyebilirler (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 106/5). Belediyeler 1 Ocak 1998'den itibaren katma değer vergisinden pay almaya başlamıştır. Paylar belediyelere, bulundukları yer ve ekonomik göstergelere göre eyalet tarafından paylaştırılır (Madde 106, 5a). Emlak ve ticaret vergilerinin gelirleri belediyelere, tüketim ve harcamalar (sarf) üzerindeki vergiler belediyeler veya belediye ile köy birliklerine iletilir. Belediyelerin yasalar çerçevesinde emlak ve ticaret vergilerinin oranlarını belirleme

hakkı vardır. Vergi oranları düzenlemesi bir veya daha fazla takvim yılı için geçerli olabilir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 25).

Almanya İstatistik Kurumu tarafından yapılan hesaplamalarda Belediyeler Kanunu esas alınarak tarım ve orman işletmelerinden alınan vergiler Emlak Vergileri A (Grundsteuer A), arazilerden alınan vergiler ise Emlak Vergileri B (Grundsteuer B) olarak sınıflandırılır (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018)[15].

Federal Anayasa uyarınca tüketim ve harcamalar üzerindeki vergiler belediyeler ile köylere veya yasalar uyarınca belediye ve köy birliklerine aittir. Bir bölgede belediye ve köy idaresi bulunmadığında emlak vergisi, ticari vergi, tüketim ve harcama vergileri eyalete aktarılır. Federasyon ve eyaletler, ticari vergilerin paylaşımına katılabilirler (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 106/6). Ortak vergilerden eyaletlerin payına düşen gelirlerin belli bir yüzdesi belediyeler ile belediye ve köy birliklerine aktarılır. Ayrıca eyalet yasaları eyalet vergilerinin ne ölçüde belediyelere ve belediye birliklerine (Gemeindeverbänden) aktarılması gerektiğini belirler (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 106/7). Eyalet, belediye ve köyler, kurdukları özel tesisler nedeniyle artan harcamalar veya olağandışı yükler ile karşılaşırsa ve şayet bu yükler yerel yönetimlerin sorumluluk alanında değil ise azalan gelirler Federasyon tarafından telafi edilir. Eyaletlerin, bu tesislerin kurulması ile ilgili

[15] Emlak Devir Vergisi (Grunderwerbsteuer) taşınmaz malların el değiştirmesi sonucunda ortaya çıkan gelir transferi (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) Artikel 433, Artikel 311b) üzerinden alınan vergidir. 2006 yılına kadar Federal Hükümet tarafından belirlenen vergi oranı düzenlemesi bu tarihten sonra eyaletlerin insiyatifine bırakılmıştır. Başka bir ifade ile taşınmazın devri için alınan ödemenin üzerinden eyletlerin belirlediği oranda alınır. Bu oranlar % 3,5 ile % 6,5 arasında değişkenlik göstermektedir (Petkova ve Weichenrieder, 2019: 1).

olarak yaptığı mali yardımlar ve ödediği tazminatlar göz önünde bulundurulur (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 106/8). Eyaletlerin bu maddedeki gelir ve giderleri belediye ve belediye birliklerinin gelir ve giderlerini ifade etmektedir.

Federal Almanya Cumhuriyeti mali yapılanmasında eyaletler kendi görev ve yetkilerine sahip bağımsız birimlerdir. Belediyelerde eyaletlerin bir parçası olarak kabul edilir. Yetki alanlarındaki faaliyetleri yerine getirebilmek için kendi kaynaklarına sahip olan eyaletler Federal Anayasanın öngördüğü temel görevleri de yerine getirerek her bölge sakininin eşit yaşam koşullarına erişmesini sağlamalıdır. Bu nedenle toplam vergi gelirlerinin paylaşımında, Federal Devletten kaynaklanan görevler göz önünde bulundurularak, eyaletler ve belediyelere ek gelir tahsisi olacak şekilde dikey dağılım sağlanır (Bundesministerium der Finanzen, Länderfinanzausgleich)[16].

Fonların dağılımı mali denkleştirme sistemi çerçevesinde eyaletler arasında gerçekleştirilir. Eyaletler de ayrıca belediye gelirlerine hibeler ile katkıda bulunabilir. Bu dikey transferlerden bazıları şartlı iken daha büyükçe bir oranı yerel yönetimleri kararlarında özgür bırakan hibelerdir. Hibeler mali kapasite ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak belirlenir. İlk kriter vergi gelirlerinin bir ölçüsüyken, ikincisi ise her bir yerleşik kişi için yapılacak harcamaları göz önünde bulundurur. Mali denkleştirmenin belediyeler üstünde üç etkisinden bahsetmek mümkündür. Eşitleme hibeleri dikey

[16] İktisadi ve demografik faktörlerin rol oynadığı gelir vergisi belediyelerin ellerinde olmayan nedenlerle değişkendir. Gelir vergisi bir bakıma bölgede yaşayan sakinlerin üretkenlikleri ile ilgilidir. Örneğin genç nüfusa sahip bir bölgede elde edilen gelir vergileri üretken nüfustan kaynaklı olarak daha yüksek olacaktır (Lenk ve Kuntze, 2012: 58). Mali denkleştirme sistemi eyalet ve yerel yönetim gelirlerindeki bu gibi farklıları mali denkleştirme ile azaltmaktadır.

transferlerdir ve harcanabilir fonları arttırır. İkincisi, dağıtımın tabiatı nedeniyle, yetki alanları arasındaki mali dengesizlikleri giderir. Üçüncüsü ise ani gelir şoklarında sigorta niteliğindedir (Buettner ve Holm-Hadulla, 2008: 17-18).

2.3.3.1. Yerel Mali Denkleştirme Dışında Yapılan Tahsisler

Belediyelerin belli görev alanları içindeki hizmetlerini finanse etmeye yönelik transferlerdir. Amaçları belediyelerin görev veya ihtiyaçlarına yönelik yüklerini denkleştirmek ve hem cari hem de yatırım harcamaları için kaynak sağlamaktır. Yerel yönetimlere atanan her görev belediyelerin mali bağımsızlıklarını azaltır. Bu yüzden bu tip transferlere maliye politikası açısından eleştirel yaklaşılmaktadır. Bununla birlikte üst idari birimler tarafından finanse edilen görevlerin alt birimlere devredilmesi, hem yerel taleplerin alınması hem de üst idarece (eyaletler ve Federal Hükümet) kontrolün sağlanması açısından önemlidir (Lenk vd., 2017: 21-22).

Amaca Bağlı Tahsisler (Zweckgebundene Zuweisungen): İlgili yerel yönetim birimini ilgilendiren görevler için amaca bağlı olarak yapılan tahsislerdir. Kamu idareleri ve ilçeler çoğunlukla bağlı oldukları yönetimlerin inisiyatifi ve katkı sundukları vergi gelirleri ile desteklenmektedir (Mecklenburg-Vorpommern Innenministeriums und des Finanzministeriums, 2011: 4).

Taahhüt Masraflarına Yönelik Tahsisler (Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten): Burada belediyelerin sözleşmeye esas olan zorunlu görevlerini yerine getirmesi için gerekli maliyetleri karşılanır (Katz, 2013: 312).

Avrupa Birliği ve Federal Devlet Tahsislerinin Aktarılması (Transferdurchleitung von EU und Bund): İşsizlik ve sosyal yardımlara yönelik hizmetlerin maliyetini telafi etmek üzere süreklilik arz eden eyalet veya Federal Hükümetin mevcut fonlarıdır (Lenk vd., 2017: 23).

Özel Yük Dengeleme Tahsisleri (Sonderlastenausgleich): Belirli çalışma alanları içinde, ağırlıklı olarak özel görevler ve mesleki gelişimin desteklenmesi için global dağıtım anahtarları çerçevesinde yapılan tahsislerdir. Giderek önemi artan bu finansal tahsisler, anahtar tahsislerde olduğu gibi nüfusa ve finansal güce göre değil esas olarak amaç odaklı ve çoğunlukla sabit oranlı giderler olarak dağıtılır. Tahsisin belirlenmesinde; ortalama değerler ve sabit oranlı maliyetler kullanılarak sokaklarda km başına düşen eğlence ve istirahat giderleri, öğrenci başına düşen okul masraflarına makul katkı gibi değerler hesaplanır. Bu hesaplamalara anahtar tahsisler de dahil edilebilir (Katz, 2013: 311).

2.3.3.2. Yerel Mali Denkleştirme Kapsamında yapılan Tahsisler

Bu kapsamda yerel yönetimlere sağlanan tahsisler yük denkleştirme tahsisleri, gereksinim tahsisleri ve anahtar tahsisler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Belediye mali denkleştirme sistemi içinde yapılan tahsisler dar bir alana bağlanmaz. Ancak bu şekilde mali denkleştirme, güçlü yerel yönetimler hedefini gerçekleştirebilir. Şayet birçok yerel yönetimi ilgilendiren bir ihtiyaç söz konusu ise bu ihtiyaca yönelik olarak özel yük denkleştirme ya da mali denkleştirme çerçevesinde tahsisler yapılabilir. Örneğin, son yıllarda çocuk gündüz bakım evlerinin geliştirilmesine yönelik olarak mali denkleştirme yasası çerçevesinde ek harcama fonları getirilmiştir. Bu amaçla ayrılan fonlar belli kriterlere göre denkleştirmeyi sağlamak için belediyelere aktarılmaktadır (Lenk vd., 2017: 25-28). İhtiyacın belirlenmesinde yönetimler arası süreç aşağıdan yukarıya doğru işler (Lenk vd., 2017: 112).

Yük Denkleştirme Tahsislerinin (lastenausgleich) amacı, yerel yönetim ve yerel yönetim birliklerinin sorumluluk ve mali güçleri arasındaki eşitsizliklerin nedenlerini tanımlamak ve bu eşitsizliklerin etkileme derecesine bağlı olarak

farklılıkların kısmen veya tamamen telafi edilmesini sağlamaktır (Falken-Grosser, 2010: 143).

Gereksinim ya da ihtiyaç tahsisleri (Bedarfzuweisungen), İçişleri Bakanlığı tarafından "istisnai durumlar veya özel görevler" nedeniyle belediyelere, ortak belediyelere ve kırsal bölgelere durum değerlendirmesi bazında verilir (Niedersächsisches Landesamt für Statistik, 2002: 10). Ani nüfus düşüşleri, yüksek oranda işsizlik gibi istisnai durumlar bu tahsise örnek verilebilir.

Anahtar Tahsislerde (Schlüsselzuweisungen), sadece nüfus sayısına göre ya da vergi güçsüzlüğüne dair bir kuralın olmaması durumunda kurgusal veya gerçek standartlar kullanılarak tamamlayıcı mali tahsisler belirlenir. Sosyal refahın arttırılması gibi kriterlere göre sağlanan tahsisler mali açıdan zayıf yerel yönetimleri desteklemektedir (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2008: 30).

2.3.5. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Federal ve Yerel İnisiyatiflerin Kesişimi

Almanya Federal Cumhuriyeti'nde devletin başlıca gelir kaynağı olan vergiler yatay ve dikey eşitlik yasaları ile bölgesel farklılıkları en aza indirecek şekilde federasyon, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılır. Bu paylaşım yapılırken en önemli kriterlerden birisi nüfustur. Her ne kadar nüfus demografik özellikleri ve farklılaşan gereksinimleri ile bu paylaşıma konu edilmese de tamamlayıcı hibeler ile merkez ve yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımı daha eşitleyici bir seviyeye ulaşır. Ek olarak eşitlik yasası kapsamında çıkarılan yasalar ile nüfusun farklı gereksinimleri üzerinden denkleştirme sağlanmaktadır. Çocuk gündüz bakım merkezlerinin geliştirilmesine yönelik çıkartılan yasalar bu duruma örnektir.

Yerel yönetimler tarafından aile zaman politikası önlemlerinin genç ailelere çekici gelecek şekilde düzenlenmesi nüfus artışı açısından önemlidir. Bu amaçla yerel yönetimlere demografik özelliklere göre sağlanan mali denkleştirme ödenekleri

arttırılabilir. Ayrıca, belediyelerin aile zaman politikaları çocuk ve ergenleri de kapsayarak sosyal bir arada bulunmayı kuvvetlendirebilir. Çünkü nüfusun farklı segmentlerinin zaman kullanım yapıları ve ihtiyaçları farklılık gösterecektir (BMFSFJ(f) Kosten-Nutzen-Analyse einer kommunalen Familienzeitpolitik, 2014: 70).

Değişen demografik yapının okunması ve sosyal politikaların oluşturulması sürdürülebilir kamu maliyesi için önemlidir. Demografik gelişimi belirleyen temel faktörler doğurganlık, yaşam beklentisi ve göçtür. Uzun yaşam özellikle sosyal güvenlik sisteminde değişiklikleri beraberinde getirmektedir (Ehrentraut ve Heidler, 2008: 231-232). Her yaş için eğitim maliyetleri, sosyal yardımlar, vergi ile devlet hazinesine yapılan katkılar ya da emekli ödemeleri farklılaşmaktadır. Örneğin, yaşlı nüfusun artması durumunda devletin maliyetleri arttıracağından daha fazla net mükellefin oluşmasına yönelik politikalar izlenir (Ehrentraut ve Heidler, 2008: 238). Gelir vergilerinin gayri safi yurt içi hasıla ile orantılı olduğu yönündeki öngörüden dolayı, vergi ve nominal büyüme tahminleri birlikte gözden geçirilir. Öngörülen GSYH verimlilik artışı, enflasyon, istihdamda bulunan kişi sayısı ile belirlenir. Son bileşen, yaş ve cinsiyete dayalı istihdam bilgilerini de kapsadığından demografik eğilimler önem kazanmaktadır. Federal İstatistik Ofisi yaş grubu ve cinsiyete göre koordineli nüfus projeksiyonlarını belirler. Çalışmada Batı ve Doğu Almanya arasındaki gelişim farkları da göz önünde bulundurulur (Buettner vd., 2010: 89). Ayrıca, ortalama kadın başına düşen çocuk sayısı, 15-49 yaş arasında kadınların doğurganlık eğilimleri birleşenleri ilerideki nüfus kompozisyonunun belirlenmesi açısından önemlidir. Örneğin, Almanya'da her nesil ebeveynlerinin sadece üçte ikisinin yerini almaktadır. Bu durum nüfusun yaşlanma eğilimde olduğunu gösterir (Ehrentraut ve Heidler, 2008: 232). Demografik değişikliklerden özellikle belediyeler etkilenmektedir ve bu etki kriz dönemlerinde daha fazla ortaya çıkmaktadır. Belediyelerin hazırlıklı olması ise sadece

maliyet değişimlerinden ziyade nüfusun nitel olarak analiz edilmesini gerektirmektedir (BMFSFJ(d) Gewinnen mit Familien-Effekte von Familienfreundlichkeit, 2010: 16-17).

Demografik olarak en önemli değişkenlerden birisi ise toplumsal cinsiyettir. Bu doğrultuda toplumsal cinsiyet farklılıklarını göz önünde bulunduran iki federal inisiyatif çalışma kapsamında ön plana çıkarılmıştır. Bunlardan birincisi kadınların en fazla istihdamdan çekilme sebeplerinden birisi olan bakım yüküne çözüm olabilecek gündüz çocuk bakım kurumlarının geliştirilmesidir. İkincisi ise bir kentte yaşayan farklı küme ve sınıfların farklı ereklerine hitap eden çoğulcu kentsel planlama ile toplumsal refahın arttırılabileceği (Keleş, 2015: 153) gerçeğinden yola çıkarak toplumsal cinsiyete duyarlı mekânsal planlamanın geliştirilmesidir.

Tüm bu tartışmalar, nüfusun farklı segmetlerinin bölgelere göre değişen taleplerini göz önünde bulunduran bir mali transfer sisteminin gereğini ortaya koyar. Merkezi devlet tarafından fonlanacak ihtiyaçların derecesinin belirlenmesi yönetimler arası aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen bir süreç ile mümkündür. Almanya Federal Cumhuriyeti'nde ihtiyaç temelli mali denkleştirmeyi ve toplumsal cinsiyeti göz önünde bulundurarak aşağıdan yukarıya bir süreci işleten iki tahsis alanı olan çocuk bakım merkezlerinin geliştirilmesi ve sosyal şehircilik uygulamalarıdır.

2.3.5.1. Çocuk Gündüz Bakım Evlerinin Geliştirilmesi

Erken çocuk eğitimi Almanya'da sadece kadın çalışan potansiyelinin artırılması için düşünülen bir önlem değil, aynı zamanda çocukların gelişimi ve geleceği için kritik bir yatırım olarak görülmeye başlanmıştır. "Hem kadının iş gücüne katılımının hem de tam zamanlı annelik yapmamanın etik olmayan bir davranış olduğu" algısının yıkılması ve çocuğun dirliği için erken yaşta eğitimin gerekli olduğu düşüncesinin inşası ile çocuk gündüz bakım evlerine olan talep geçmişten günümüze artış göstermektedir (Scholz vd., 2019: 37).

Bununla birlikte özellikle çalışan anneler için yer temini kadar bakım süreleri de önem kazanmıştır. 1996'da Federal Hükümet günlük bakım sürelerinin uzatılmasını eyaletler için öngörmüştür ve bu amacı Kindertagesstättengesetz (KiTaG) olarak isimlendirilen yasal düzenlemeler ile gerçekleştirmiştir. Devamında aynı amaca hizmet eden Tagesbetreuungsausbaugesetz ve SGB VIII düzenlemeleri ile gündüz bakım süreleri düzenlenmiştir. Bu gelişmeler 2005 ve 2011 yılları arasında tüm gün ve yarım gün bakım tartışmalarını körüklemiştir. 2005 yılında Federal Devlet erken çocukluk evresi bakımı ile ilgili de harekete geçmiş ve 0-2 yaş gurubu için yeterli yuva temin edilmesini öngörmüştür. Federasyon tarafından yüklenen bu görevlerin finansmanını Federasyon ve eyaletler karşılar. Fonların eyaletler tarafından belediyelere aktarılması iki aşamada gerçekleştirilir. Birinci aşamada ilçelerdeki tahmini talep genişlemesine göre fonlar Eyaletlerden ilçelere aktarılır. Talebin belirlenmesinde Çocuk ve Gençlik Refah Teşkilatları önemli rol oynar. Talebin tahmin edilmesinde okul öncesi çağdaki çocuk nüfusu ve çalışan anne sayısı gibi kriterler kullanılır. Talebe göre ilçelere (Bezirke) aktarılan fonlar, ilçeler tarafından belediyelere aktarılır (Felfe ve Zierow, 2018: 275-276).

Bu konuda yürütülen tartışmalar ve ihtiyacın artması ile birlikte yeni yasalar çıkarılmıştır. 2008'de yürürlüğe giren çocuk destek yasası (Kinderförderungsgesetz-KiföG), 2013 yılı ağustos ayından itibaren bir yaşına basmış her çocuk için bakım evlerinde bir yer vadeder. Bununla birlikte Federal Devlet, 12 milyar avroluk maliyetin sadece üçte birini karşılıyordu ve yerel yönetimler yeni bakım merkezleri inşa etmek için yeterli gelire sahip değillerdi. 2008'de merkezi devlet sorumluluğu yerel yönetimlere devrettiğinde, gerekli olan 750,000 çocukluk yer yerine 420,000 çocuk için yer temin edilebiliyordu (Werner, 2018: 22).

Kuşkusuz çocuk bakım kalitesinin ülke çapında geliştirilmesi maliyeti yüksek bir meseledir. Bununla birlikte erken yaştan itibaren eğitimin kalitesinin artırılması bir

devlet için ekonomik ve mali açıdan uzun soluklu getirileri olan karlı bir yatırımdır. İstenilen gelişme ise eyaletler ve yerel yönetimler tarafından önceden verilmiş mali taahhütler ve Federal Hükümet tarafından sağlanan önemli ölçüdeki mali katkılar ile mümkün olacaktır. Bugüne kadar eyaletler ve belediyeler tarafından büyük ölçüde karşılanan gündüz bakım hizmetinin nihai faydalanıcılardan olan Federal Hükümetin devreye girmesi ile bu hizmetin geliştirilmesi daha sistematik bir hale gelmektedir. Mevcut durumdaki eşitsizlikler nedeniyle hem mali, hem teknik açıdan ileri düzey kalitenin yakalanabilmesi için merkezin rolü kuvvetlenmektedir (BMFSFJ(c) Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz, 2016: 57).

Federal Hükümet tarafından Eyaletlere yüklenen bu sorumluluk aynı zamanda kaynak tahsisini de birlikte getirmektedir. Bu fonlar Federal Hükümet ve Eyaletler arasında oluşturulan çerçeve anlaşmalar dâhilinde sağlanır. Çocuk gündüz bakım kurumlarının çalışmalarının çerçeve mevzuatı eyaletlerin sorumluluğundadır. Eyaletler düzeyinde hazırlanan eylem planları teknik ve mali ölçütleri içermelidir. Kaliteyi geliştirmek için hangi önlemlere ne kadar fon ayırmak gerektiğini belirlemede eylem planlarına mali kavramlar eşlik eder. Eyaletlerin güçlü ve zayıf yönleri farklılık göstereceği için her bir eyalet ile Federal Hükümet arasında özgün sözleşmeler yapılır. Bu sözleşmelerin kapsamı on eylem alanında çocuk gündüz bakım merkezlerinin güçlendirilmesini kapsar ve fonlama bu alanlar için yapılır. Bu on eylem alanı şunlardır (BMFSFJ(b) Frühe Bildung: Gleiche Chancen/ Qualität, Fact Sheet Gute-Kita-Gesetz)[17]:

[17] Eylem alanlarının başlıkları ilgili yasada yer aldığı gibidir. Tanımların genişletilmesi için diğer Federal ve Eyalet yasaları ile ilgili derneklerin açıklamalarından faydalanılmıştır. Tanımlarda şayet başka bir kaynaktan faydalanıldı ise ayrıca referans olarak gösterilmiştir.

1.Talep Odaklı Teklif : Velilerin ihtiyaçları ve kamunun taleplerinin karşılanmasının (BMFSFJ(e) Handbuch Kindertagespflege, 2019: 115) yanı sıra teklifler öncelikle çocukların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olmalıdır. Üç yaşını doldurmuş her çocuğun günlük bakımdan yararlanma hakkı vardır. Hizmet sağlayıcılar tüm gün bakım veya ek bakım hizmetleri ve bakım tesislerinde her çocuk için bir yer sunmalıdırlar (SGB VIII).

2. İyi Bakım Anahtarı: İyi bakım anahtarları gündüz bakım evlerinin fiziki kapasitesi ve eğitimci başına düşen çocuk sayısı gibi parametreler ile belirlenebilir (Stelli, Die wichtigsten Antworten zum Betreuungsschlüssel auf einen Blick, 2014).

3. Nitelikli Uzmanlar: Örneğin Baden-Württemberg Çocuk bakım yasası (Baden-Württemberg Kindertagesbetreuungsgezets, Artikel 7) nitelikli uzmanları, pedagojik eğitime sahip profesyoneller olarak tanımlar. Bu gibi uzmanlıklar dâhil edilerek eğitimde optimizasyonun sağlanması nitelikli çocuk gündüz bakımını destekler.

4. Gündüz Bakımında Güçlü Yönetim: İletişim, pedagoji, örgüt kültürü ve liderlik ile yönetimin güçlendirilmesine vurgu yapar (SGB VIII, Kindertagesstättengesetz (KitaG)).

5. Çocuk Dostu Alanlar: Gündüz bakım merkezlerinde çocukların yaşlarına ve gelişim aşamalarına göre iç ve dış fiziksel alanların tasarlanması

6. Sağlıklı Büyümek: çocuk bakımında sağlıklı ve dengeli beslenme, fiziksel aktivitenin teşviki ve sağlık eğitimi gibi boyutları ele alır.

7. Dil Eğitimi: Örneğin günlük kullanımda dil bilim eğitiminin geliştirilmesi

8. Çocuklar İçin Güçlü Günlük Bakım: Çocuk gündüz bakım çalışanlarının niteliği ve güvenilir temsil kurallarının sağlanmasına önem verilir.

9. Daha Kaliteli Ağlar: Yükleniciler ve diğer paydaşlar arasındaki işbirliği ve izleme ile kalite gelişimini güçlendirmek.

10. Farklı Pedagojik Çalışmalar: Pedagojik alt yapının sağlanması ile katılımın ve çocukların korunmasının güçlendirilmesi

Federal Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı (BMFSFJ) ve eyaletlerin ilgili bakanlıkları 2016'da düzenledikleri konferansta erken çocukluk eğitiminin güvence altına alınması için daha sağlam mali yönetimin gerekliliği konusunda fikir birliğine varmışlardır. Federal Hükümet, eyaletler ve yerel yönetimlerin şemsiye örgütlerinin oluşturduğu çalışma grubu tarafından hazırlanan ara rapor erken çocukluk eğitiminin geliştirilmesinde Federal Hükümet ve Federal Eyaletler için ortak hedefleri, kalkınma perspektiflerini, maliyet tahminlerini ve olası finansman kanallarını içermektedir. Yapılan düzenlemeler ile birlikte Federal düzeyde sağlanan mali destek ebeveynlerin sundukları katkıyı 150 milyon avro azaltmakta ve refah düzeylerini arttırmaktadır (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, 2018).

Tüm bu düzenlemelerle birlikte, Gündüz Bakım Kalitesinin Geliştirilmesi Kanunu 1. maddenin 3. fıkrasının, 1. ve 2. bendine (Gute-KiTa-Gesetz (Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung), Artikel 1/1,2) göre eyaletlerin başlangıç pozisyonları ve tedbirler ile varılmak istenen hedefler ve kriterler somut bir şekilde belirlenmelidir. Yasanın 1. maddesinde belirtilen başlangıç pozisyonunun analizinde 2. fıkra uyarınca eylem alanlarının, önlemlerin ve hedeflerinin belirlenmesinde olduğu gibi, kamu gençliği refahının yerel üstlenicileri, eyalet düzeyindeki yerel merkezi dernekler, ücretsiz üstleniciler, sosyal ortaklar ve ebeveyn temsilcilerinin uygun şekilde kapsama dâhil edilmesi ve bilimsel ölçütlerin kullanılması gerekir. Nitekim bu kriterlere dayanarak mali kavramlar ve eylem alanları kavramsal olarak tasarlanacaktır. Bu aşamada belirleyici olan sorular şunlardır: Kalitede ne gibi ilerlemeler kaydedildi? Mali ve profesyonel hizmet sunumu konusunda önlemler ve ulaşılmak istenen hedefler nelerdir? İlerlemeler hangi sırayı takip etmelidir? (Gute-

KiTa-Gesetz, Artikel 1/3). Her bir eyalet ile Federal Hükümet Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı arasında çocuklara yönelik günlük bakımda kalitenin geliştirilmesi konulu bir sözleşme yapılır. Sözleşme ile birlikte 1. madde fıkra 3'te (Gute-KiTa-Gesetz, Artikel 1/3) belirtildiği üzere oluşturulan eylem ve mali kavramları da içeren bir ilerleme raporu, izleme ve değerlendirmeye yardımcı olmak üzere altı ay sonra sunulur. İlerlemenin denetimi ve değerlendirilmesinde, eyaletlerin zaman içerisindeki ilerlemesinin değerlendirilmesine ve eyaletlerin karşılaştırılmasına izin veren verilerinden faydalanılır. Federal Aile, Yaşlı, Kadın ve Gençlik Bakanlığı yıllık olarak bir izleme raporu hazırlar. Rapor gündüz bakım merkezlerinde okullaşma, çocuk bakımı ve çocuk bakımı için erken eğitim, eğitim ve bakım hizmetlerinin nicel ve nitel gelişiminin ülke çapında gözlemlenmesine dairdir. Eyaletler ise aynı maddenin 4. fıkrası (Gute-KiTa-Gesetz, Artikel 1/4) uyarınca ilerleme raporlarını hazırlar. Federal Hükümet yasanın etkinliği ve elde edilen sonuçlara dair değerlendirme raporunu yasa yürürlüğe girdikten iki yıl sonra hazırlar. Federal Devlet ve eyalet düzeyinde hazırlanan izleme raporları sonuçların değerlendirildiği nihai rapora dâhil edilir (Gute-KiTa-Gesetz, Artikel 1/6).

Çocuk gündüz bakım kalitesinin geliştirilmesi için 2019'dan 2022'ye kadar sırasıyla 493, 993, 1.993, 1.993 Milyon Avro ayrılması öngörülmüştür (Gute-KiTa-Gesetz, Artikel 4). Mali Denkleştirme yasası 19 Aralık 2018'de, bu yeni düzenlemelere uygun hale getirilmek için genişletilmiştir. İlgili yasaya "Gündüz Bakım Kalitesini ve Katılımı İyileştirme Yasası ve Sosyal Yasalar Sekizinci Ciltteki (Sozialgesetzbuch (SGB)) değişikliklerden kaynaklanan yüklerin telafisi" ifadesi eklenmiştir (Gute-KiTa-Gesetz, Artikel 4).

Fonların kullanımı eyalet parlamentolarına bırakılmıştır (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Berlin Wortprotokoll der 16. Sitzung, 2018: 12). Mali İdare Kanunu (FVG (Finanzverwaltungsgesetz)) genel süreç ilkelerine göre (Artikel

21a), vergi yasalarının uygulanmasını iyileştirmek, kolaylaştırmak ve vergi eşitliği hedefinin sağlanması için, Federal Maliye Bakanlığı eyaletlerin en yüksek vergi otoritelerinin onayıyla tek tip idari ilkeleri belirler. Federal Hükümet ve eyalet arasındaki işbirliği için düzenlemeler ve genel teknik talimatlar yine eyaletlerin mali otoritelerinin onayı ile Federal Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir. En az onbir eyaletin itirazda bulunmaması durumunda, onay verilmiş sayılır. Girişimler tek başına Federal Hükümet tarafından Maliye Bakanlığı veya en az dört eyaletin bir araya gelmesiyle başlatılabilir (FVG, 21a/1). Federal Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen performans göstergeleri eyaletlerin en yüksek mali otoritelerinin onayı ile finanse edilen bir çerçeve kataloğu temelinde, eyaletin vergi idaresi için iki taraflı yürütme hedeflerini kabul eder. Onay, eyaletlerin çoğunluğunun itirazda bulunmaması durumunda kabul edilir (FVG, 21a/2).

Federasyon ve eyaletlerin en yüksek vergi otoriteleri, kararlaştırılan uygulama hedeflerinin yerine getirilip getirilmediğini düzenli olarak kontrol eder. Bu amaçla, federal eyaletlerdeki en üst düzey mali makamlar gerekli verileri Federal Maliye Bakanlığına sunar (FVG 21a/3). Üçüncü fıkra uyarınca, Federasyonun ve eyaletlerin en yüksek vergi otoriteleri arasında yapılan anlaşmalar bağlayıcı olacaktır (FVG 21a/4). İlgili yasa maddeleri düşünüldüğünde, çocuk gündüz bakımının kalite ve katılım açısından geliştirilmesi yasalar ve Federasyonun ilgili bakanlığı ve eyaletler arasındaki sözleşmelerle garanti altına alınmıştır. Performans göstergelerinin uygulanması eyaletlerin çoğunluğu tarafından kabul esasına dayansa da genel karakteri itibariyle yasa oldukça merkezi ve bağlayıcı bir anlayışa sahiptir.

Temel olarak tüm ülkeyi ilgilendiren bir mesele olan erken çocukluk eğitiminin geliştirilmesi Anayasal düzenlemeler ile ilişkilendirilebilir. 2014 yılında düzenlenen "Erken Yaşta Eğitimi Geliştirmek ve Finansal Olarak Güvence Altına Almak, Federal Hükümet ve Eyaletler" Konferansının sonucunda çocuk gündüz bakım kalitesinin

korunması için uyumlu ve bağlayıcı bir sürecin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Almanya'daki bir çocuk hangi eyalette yaşarsa yaşasın, hangi kökene ve cinsiyete sahip olursa olsun, hangi dili kullanırsa kullansın eşit eğitim haklarına sahip olmalıdır. Fakat eyaletler ve belediyeler arasında mali kapasite farkı vardır ve bu nedenle ortak bir inisiyatif gerekir. Bu gibi tartışmalar Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının maliye ile ilgili 10. Bölümünün (Das Finanzwesen) 104a ve 104b maddelerine dayandırılabilir (Wieland, 2016: 2-4). Bahsi geçen bölümde yer alan ilk madde her bir yönetim düzeyinin kendi sorumluluk alanlarındaki görevlerinin maliyetlerini kendilerinin karşılaması gerektiği yönündedir. Bununla birlikte, federasyon adına eyaletler tarafından gerçekleştirilen görevlerde ve Federal Anayasa gereği ortaya çıkan masrafların yarısı veya daha fazlası Federasyon tarafından karşılanır. Anayasanın 104b maddesine göre Federasyon, Anayasanın kendisine verdiği yetki çerçevesinde önemli yatırımlar için eyaletler, belediye, köy ve birliklerine mali yardımda bulunur. Bu madde aynı zamanda Federasyon içindeki mali yeterlilik farklılıklarını ve genel iktisadi dengedeki aksaklıkları gidermeyi amaçlar. İlgili maddenin 2. fıkrasına göre; desteklenecek yatırımlar Federal konseyin onayını gerektirir veya Federal Bütçe kanununu esas alan idari anlaşmalar ile düzenlenir. Federal yasa veya idari anlaşmalar ile sağlanan hibeler eyalet programlarının tasarımına ilişkin hükümleri şart koşabilir. Eyalet programlarına ilişkin düzenlemeler için esaslar eyalet ve Federasyon arasında yapılacak idari anlaşmalar yoluyla belirlenir. Federasyon, fonların uygun şekilde kullanımını sağlamak için rapor talebinde bulunabilir. Ayrıca sınırlı bir süre için sağlanan fonlar aralıklı olarak denetime tabidir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Nitekim yukarıda yürütülen tartışmalar ışığında gündüz bakım kalitesinin artırılması her yönetim düzeyini ilgilendiren ve makro iktisadi bir mesele olduğu için sorumluluk ve maliyetlerin paylaşılması Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının bahsi geçen maddeleri ile gerekçelendirilebilir.

Eyaletlerde çocuk gündüz bakımında ilgili öncelikler, demografik etkenler ve gelişim gereksinimleri dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, çocuk gündüz bakım kalitesinin iyileştirilebilmesi için eyaletler ve Federal Hükümet arasında farklılaşan kalkınma ihtiyaçları göz önünde bulundurularak eyaletlere özgü sözleşmeler yapılmaktadır. Bu, 2018'de tasarısı hazırlanan ve 2019'da yürürlüğe giren Gündüz Bakım Evleri Kalite Geliştirme Kanunu Yasa Tasarısının (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, Artikel 2) ana fikridir. Almanya mali Denkleştirme yasasında katma değer vergilerinin paylaşımında yapılan değişikliklerle, Federal Hükümet, Federal Eyaletlerin çocuk bakımı alanında kaliteyi sürdürülebilir bir şekilde geliştirmelerini sağlar. Ülke çapında, sosyal haklarla uyumlu çocuk yardımları, özellikle eğitimsel ve sosyal olarak dezavantajlı ailelerin ve göçmenlerin kullanımını teşvik edebilir. Özellikle düşük gelirli aileler için bakım destek katkılarının kaldırılması da gündüz bakım hizmetlerinin geliştirilmesi için bir seçenektir (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, 2018: 1). Yasa kapsamında Federal Hükümet 2022 yılına kadar 5.5 milyar avro yatırım yapmayı planlamaktadır. Yasanın temel amacı Federal hükümet çatısı altındaki çocuklar için eşit koşullarda büyüme imkânının sağlanması ve iş-aile uzlaşısının sağlanmasıdır. Yasa çocukların eğitim, öğretim ve bakım ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için uzman kadronun oluşturulmasından, bina ve yer gibi uygun fiziksel koşulların sağlanmasına kadar her unsuru kapsamaktadır (Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 49 vom 31.12.2018: 2696-2697, SGB VIII. Artikel 82, 85, 87, 88,92a). Federal Hükümet tarafından sunulan bu fonların özellikleri şu şekildedir (Jugend- und Familienministerkonferenz Öffentliches Protokoll, 2017: 5).

- Kalite geliştirme yasasının kalıcı ve bağlayıcı bir şekilde finansmanı Federal Hükümet tarafından mümkün kılınmalıdır.

- Federal fonlar eylem alanı ve amacına bağlı olarak, personel ve malzeme maliyetlerinin yanı sıra yatırım maliyetlerini de karşılayabilir olmalıdır.
- Federal fonların ilk yararlanıcısı, eyaletler olmalıdır.
- Federal fonlar amacına uygun ve kaliteyi geliştirmek üzere ek fon olarak eyaletler tarafından kullanılırlar. Federal fonlar eyalet fonlarının yerine geçmez. Fonlar amacına uygun veya ek kaynak olarak kullanılmamışsa Federal Hükümet tarafından geri alınma olasılığı vardır.
- Fonlar ilerleyen yıllarda destek önlemlerinin ve fonların devredilebilirliği için yeterince esnek olmalıdır.
- Federal Hükümet ve eyaletler arasındaki finansman ilişkileri çok bürokratik olmamalıdır. Bu, örneğin eyaletlerin fon kullanımına dair raporlama süreci ile ilişkili olabilir.
- Gündüz bakımın maliyetlerindeki ve geliştirme harcamalarındaki dinamikler göz önünde bulundurulmalıdır.

Ayrıca yasa ile çocuk bakımında Sosyal Yasalar VIII. Cildinin, 90. maddesinin 3. ve 4. bendinde düzenlenen ebeveyn katkıları[18] bu yasa ile uyumlu hale getirilmiştir. Çocuk bakımı ile ilgili standartların yükseltilmesi ve her çocuk için eşit koşulların sağlanması yerel otoritelerin sorumluluğu altında olmakla birlikte, ebeveynlerin çocuk bakımı için katlandıkları maliyetler özel koşullara göre değişmektedir (Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 49 vom 31.12.2018, 2018: 2696-2697, SGB VIII. Artikel 82, 85, 87, 88, 92a).

Yasa ile çocuk gündüz bakımının finanse edilmesinde katma değer vergisinin yeniden dağıtımının sağlanması planlanmıştır. Federasyon ve eyaletlerin gelir ve giderleri arasındaki oran çok farklılaşırsa, katma değer vergisinde Federasyon ve eyaletin payı Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasının 106. maddesi, 4. paragrafına göre yeniden hesaplanır. Federal Yasa ile eyaletlere ek harcamalar yapılırsa veya gelir geri çekilirse, Federal Meclisin onayını gerektiren Federal Yasa ek yükü, kısa bir süre ile sınırlı ise Federal mali tahsislerle de dengelenebilir. Kanun, bu mali tahsislerin hesaplanması ve eyaletler arasındaki dağılımına ilişkin ilkeleri belirlemelidir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Bu konudaki Federal çerçevenin nasıl uygulanacağına ise, belediyeler karar vermektedir. Bununla birlikte SGB VIII, çocuk ve gençler için sosyal hizmet sağlayan belediyeleri, çocuklara günlük bakım hizmeti sunmak zorunda bırakmaktadır. Bu nedenle çocuk bakımının geliştirilmesinde belediyeler önemli bir rol oynar (BMFSFJ(e) Handbuch Kindertagespflege, 2019: 114).

[18] Sosyal Yasanın 8. Cildi, 90. maddesi çocuk bakımından maliyetlerin karşılanabilmesi için ebeveynler tarafından ödenecek sabit oranlı katkıları konu almaktadır. Ebeveynlerin yaşam, çalışma ve gelir koşulları gözönünde bulundurularak bu ödenek azaltılabilir veya alınmayabilir (SGB VIII, Artikel 90).

Tablo 4. Federal Almanya Cumhuriyeti Gündüz Çocuk Bakım İstatistikleri

Eyaletler	Gündüz Bakımındaki Üç Yaşın Altında Çocuklar	Kurumsal Bakım Oranı				Üç Yaş Altı Çocuk Bakımında Karşılanamayan Talep* %
		3 Yaş Altı Çocuklarda Yüzde Olarak	Yaşlara Göre			
			0-1	1-2	2-3	
			%	%	%	
Baden-Württemberg	93.412	29,1	2,1	29,6	56,2	13,8
Bayern	103.194	27,5	2,0	29,7	51,5	14,9
Berlin	51.809	43,9	1,7	52,3	79,4	11,9
Brandenburg	36.063	56,4	3,8	73,9	89,7	6,1
Bremen	5.783	28,4	1,1	29,4	55,6	20,2
Hamburg	26.785	44,0	2,6	52,5	79,2	7,3
Hessen	55.523	30,6	2,2	33,3	56,7	13,7
Mecklenburg-Vorpommern	22.995	56,4	3,8	75,0	87,5	3,1
Niedersachsen	68.176	30,9	1,5	33,6	58,1	15,2
Nordrhein-Westfalen	139.784	27,2	1,4	24,1	57,0	16,2
Rheinland-Pfalz	34.877	30,9	1,3	20,6	71,6	16,0
Saarland	7.003	28,6	2,8	32,1	51,7	11,8
Sachsen	57.382	50,9	2,6	64,4	84,7	5,6
Sachsen-Anhalt	31.222	57,1	7,0	75,5	87,6	5,7
Schleswig-Holstein	25.648	33,7	1,9	37,5	61,5	14,6
Thüringen	29.903	54,0	2,5	67,3	90,6	6,9
Almanya	789.559	33,6	2,0	36,3	62,9	13,3
Eski Batı Almanya	560.185	29,4	1,8	29,5	57,5	14,8
Yeni Eyaletler (Berlin Dahil)/Doğu Almanya	229.374	51,5	3,1	65,2	85,4	7,3

Kaynak: Statistisches Bundesamt Destatis Pressemitteilung Nr. 401, 2018 (Hesaplamalar 2011 yılı nüfus sayımının 2017'de güncellenen verilerine dayanmaktadır.), Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, 2017
*Karşılanamayan talep ebeveynlerin üç yaş altı çocuklarını kaydettirmek istemelerine karşın karşılanamayan yer yüzdesidir.

Günlük bakım merkezlerinde bakılan 3 yaşın altındaki çocukların oranı % 57,1'le en yüksek olarak Saksonya-Anhalt eyaletindedir. Batı Alman eyaletlerinde Mart 2018'deki bakım oranı ortalama % 29,4'tür. Doğu Almanya'da ise (Berlin dâhil) % 51,5'tir. Hamburg (% 44.0) ve Berlin (% 43.9) gibi şehir eyaletlerinde, 3 yaşın altındaki çocukların gündüz bakımına katılımı genel ortalamanın üzerindedir. % 33,7 ile Schleswig-Holstein batı Alman federal eyaletlerinde en yüksek devam oranını sahiptir.

Bavyera (% 27,5) ve Kuzey Ren-Vestfalya (% 27,2) Katılımın en düşük olduğu eyaletlerdir (Statistisches Bundesamt Destatis Pressemitteilung Nr. 401, 2018).

Özetle bu farklılıkları gidermek ve çocuk gündüz bakım hizmetlerinin geliştirilmesi için son düzenlemeleri içeren Kalite Geliştirme Yasasının (Qualitätsentwicklungsgesetzes) uygulanmasında merkezi araç Federal Hükümet ve eyaletler arasında, eyaletlere özgü hedefleri belirleyen ikili anlaşmalardır. Eyaletlere özgü hedef anlaşmaları yoluyla kalite geliştirme yasasını uygulama prosedürü ve dikkate alınması gereken hususlar şunlardır (Jugend- und Familienministerkonferenz Öffentliches Protokoll, 2017: 4),

- Eyaletlerde kalite gelişimini sağlayacak önlemler için mali çerçeve Federal Hükümet tarafından belirlenir. Federal fonlar eyaletler arasında, belirlenen tek tip kriter dizisine göre dağıtılır. Örneğin altı yaş altındaki çocuk sayısına göre belirlenen dağıtım anahtarı başarılı bir kriterdir. Kalite geliştirme kanununun temelinde eyaletlerin, federal hükümet ve eyaletlerin anlaşmaya vardığı ara rapora[19] dayanarak eylem alanlarını ve eylem hedeflerini belirlemeleri yatar.
- Öncelikli olarak eyaletlerin başlangıç durumlarının analizini yapmak gerekir.
- Özellikle yerel olmak üzere ilgili refah örgütleri sürece uygun bir biçimde dahil edilmelidir. Eyaletler sözleşmelerindeki eylem alanları ve hedeflerini

[19] Ara rapor 2016 yılında, federal hükümet, federal eyaletler ve belediye birliklerinden oluşan Erken Eğitimin Geliştirilmesi ve Mali Olarak Güvence Altına Alınması (Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern) çalışma grubu tarafından hazırlandı. Ayrıca çocuk gündüz bakımından sorumlu dernek ve kuruluşların temsilcileri ile bilim çevresinden uzmanlar görüşleri alınarak çalışmalar desteklemişlerdir (BMFSFJ(c), Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz).

gerçekleştirmek için hangi somut önlemleri veya düzenlemeleri takip edeceklerini belirtirler.

- Federal hükümet bu amaçla eyaletin payına düşen fonu sağlamayı taahhüt eder.
- Eyaletler, kalite gelişiminin ilerlemesini ve fon kullanımını raporlar.
- Eyaletler kendilerine özgü ve eyaletler arasındaki hedeflere ulaşma konusunda ara raporlar ile yürütülen bir izleme sürecine katılmayı taahhüt eder.
- Eyaletler fonları amaçlarına uygun olarak kullanmayı taahhüt eder (Eyalet fonlarından tasarruf söz konusu değildir). Eyalet ve belediyelerin eş mali yükümlülüğü[20] söz konusu değildir.

Birinci aşamada, ilçelerdeki Çocuk ve Gençlik Refah (Kinder- und Jugendhilfe) Hizmetleri tarafından yıllık olarak yapılan tam gün talep tahminlerine göre sübvansiyonların tahsisi söz konusudur. Bu tahminlerin yapılmasında anaokulu yaşındaki çocuk sayısı ve tam gün çalışan veya çalışmak isteyen annelerin sayısı anahtar olarak kullanılır. İkinci aşamada merkezler, tam gün bakımı sübvansiyonu için ilgili çocuk genç refah servisine başvurur. Burada öncelik tam gün bakım arzının düşük olduğu merkezlere verilir ve böylece tam gün planı teşvik edilmiş olur. Merkezler

[20] Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasına 104a Maddesi 1. Paragrafına göre Federasyon ve Eyaletler üzerlerine düşen görevlerin yerine getirilmesinden doğan maliyetleri ayrı ayrı karşılarlar. Aynı maddenin 2. Paragrafına göre Eyaletlerin, Federal hükümet adına yerine getirdiği görevlerden doğan maliyetler Federal hükümet tarafından karşılanır. 3. Paragraf eyaletler tarafında yürütülen federal yasalarda, eyaletlerin karşılaşacağı maliyetlerin kısmen veya tamamen Federasyon tarafından nakit ödemelerle karşılanacağını gösterebilir. Maliyetlerin yarısı veya tamamı federasyona yükleyen bir yasa, eyaletin federasyon adına hareket ettiğini gösterir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 104a).

genişleme planını uygulama aşamasında alt yapı ve çalışan olarak iki güçlükle karşılaşırlar. Tüm gün bakım hizmeti vermek isteyen merkezlerin yemek ve rekreasyon alanlarında hijyeni sağlaması gerekir ve bu uyulması gereken düzenlemeleri beraberinde getirir. Diğer alan ise tam gün çalışacak personel eksikliğidir. Bu nedenle hizmet sunumunda uzun bekleme listeleri oluşur veya piyango gibi yollara başvurulur (Felfe ve Zierow, 2018: 261).

İlgili harcamalar yerel düzeyde gerçekleştiğinden ve Federal Hükümet tarafından kısmen tazmin edildiğinden, Federal Hükümet, belediye harcamalarını telafi etmek istiyorsa, kurumsal uyum anlamında belediye harcamalarına daha fazla dâhil olacaktır. Sadece eyaletler arası göreve bağlı tazminatlar (sosyal masraflar) değil, ek telafi edici katkıları belediyelere aktaran bir mekanizmanın oluşturulması da zor olacaktır. Bu nedenle belediyelere aktarılan mali tazminatlar (finanzausgleich) görevlerle değil, nüfus ile ilgilidir. Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için mali denkleştirme sistemlerine daha fazla entegre edilmeleri gerekir. Özel gereksinimlerin yanında, finansal güç (Finanzkraft) ve nüfus (Einwohnerzahl) dışında başka göstergeler kullanılarak mali tazminat tutarlarının artırılması talep edilebilir. İktisadi göstergeler kişi başına milli gelir, çalışan kişi başına düşen bölgesel gayri safi yurtiçi hasıla ve kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıladır. Kişi başına düşen milli gelir bölgeler arası fiyat farklılıklarını dikkate almadığı için uygun bir gösterge değildir. Bu gibi ölçüm hataları yalnızca mikro veriler kullanılarak fiyata göre ayarlanmış gelir tahmin edilerek düzeltilebilir. Ayrıca gelirdeki farklılıklar aynı zamanda demografik çerçeve ile de ilgilidir. Bu nedenle ilgili nüfus grubunun birleşenleri özellikle belirleyicidir (Lenk ve Kuntze, 2012: 46).

2.3.5.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Kentsel Planlama

Almanya Federal Hükümetinin cinsiyet anaakımı 1999'daki kabine kararı ile tanınmıştır ve 2000'den itibaren bakanlıklar arası çalışma grubu kurulmuştur. 2004'ten itibaren ise imar kanununun 1. maddesi, 6. paragrafında yer almıştır. Maddede imar planları hazırlanırken, sağlıklı yaşam, çalışma koşulları ve ailelerin ihtiyaçlarının, bu planların gençler, yaşlılar, engelliler, kadınlar ve erkekler üzerindeki etkilerinin dikkate alınması gerektiği belirtilir (Baugesetzbuch für die Bundesrepublik Deutschland).

Bu gelişmeler ile paralel olarak Almanya Federal Hükümeti ve eyaletler 1999'da sosyal şehir inisiyatifini başlatmıştır. İnisiyatifin amacı, şehir planlarının diğer politika alanlarını da kapsayacak şekilde etkili ve entegre politika sonuçlarına ulaşılmasının mahalleler tarafından yönlendirilerek alınacak kararlar ile hazırlanmasıdır. Yine aynı yıl Berlin'de bu program Mahalle İdareleri Fonu (Der Quartiersfonds/ The Neighbourhood Fund) ile uygulanmaya başlamıştır. Mahalle İdareleri kentsel planlamaya tüm mahalle sakinlerini dâhil ederek hem katılımcı bütçeleme, hem de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme için olanak sağlamaktadır. Fonlar Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu, Avrupa Yapısal Fonu (The European Fund for Regional Development, The European Structural Fund) ve diğer senato fonlarından oluşmaktadır (The Neighborhood Fund, 2004: 13).

Sosyal şehirler için, Federal Hükümet tarafından fon sağlanması Anayasanın 104. Maddesi b fıkrasına dayanır ve bu kapsamda yaklaşık olarak 450 şehir ve belediyelerde toplam 850 alan için finansman sağlanmıştır (BMI Steadtbau&Steadtebauförderung, Soziale Stadt), 2019). İlgili madde Federal Hükümetin eyaletler, belediyeler ve belediye birliklerine önemli yatırımlar için sağladığı mali yardımlar çerçevesinde yasal gerekçe kazanır. Gerekçeleri ise genel ekonomik denge aksaklarını gidermek, bölgesel ekonomik güç farklılıklarını denkleştirmek, ekonomik büyümenin teşvik edilmesidir (Ayrıca doğal afet ve olağan üstü hal durumlarında

yasama yetkisi gerekmeksizin Federal Devlet finansal yardım sağlayabilir). Finanse edilecek yatırım türleri, Federal Anayasa, Federal Bütçe Yasası ve idari anlaşmalar ile düzenlenir. Eyalet kalkınma programlarının dizaynı ve fonlarının kullanımı Federal Yasa ve eyaletlerin anlaşma (Länderprogramme) hükümlerine bağlı olabilir. Belli kriterlere göre belirlenen program tasarımları ve fonların kullanımı, yıllık olarak yapılandırılır ve düzenli olarak kontrol edilir (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 104 b).

Bölgesel ve kentsel planlamada cinsiyete özgü farklılıkların dikkate alınması, cinsiyet stereotipilerinin oluşturulmasından daha ziyade farklılaşan yaşam şekilleri ve koşulları için kamusal alanların açılmasına yöneliktir. Örneğin, tek ebeveynler kadın veya erkek fark etmeksizin yaşam şekli açısından, bir ev hanımı ve çocuksuz çalışan bir kadından daha fazla benzer koşullara sahiptir. Benzer şekilde dış mekânlarda güvenlik açısından genç erkekler, yaşlı erkeklerden ve kadınlardan daha fazla kendine güvenmektedir. Buradan hareketle cinsiyetin yanı sıra yaş, sosyoekonomik statü, hareketlilik düzeyi ve sosyal rollerin; alan ihtiyacı, kullanımı ve beceriler üzerindeki etkisinden söz edilebilir. Bu farklılıkları göz önünde bulunduran cinsiyete duyarlı kentsel planlamanın amacı sadece mevcut alan gereksinimini sağlamak değil, aynı zamanda farklı ve yeni meslekler için yerel potansiyeli geliştirmektir (Baugesetzbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Gender Mainstreaming in Urban Development, 2011: 10-13).

Bu yasal zeminde kentsel planlamada toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasına yönelik çabalar 2013 yılında vücut bulmuştur. Almanya'da ilk olarak "cinsiyet anaakımı ile kentsel gelişimin kaynaştırılması"na dair bilimsel yaklaşım fikri "Geleceğin Şehri – Çeşitliliğin Şehri" (Stadt der Zukunft – Stadt der Vielfalt) isimli uluslararası konferansta 2013 sonbaharında ortaya çıkmıştır. Bu fikir, Alman şehir meclisleri "Kentsel Gelişim", "Kentsel Planlama" ve "Kentteki Kadınlar" uzman komisyonlarının, Alman Şehircilik

Enstitüsü (Deutschen Institut für Urbanistik/Difu) ile diyalogları sonucunda bir proje taslağı haline geldi ve mümkünse katılımcılığın Federal fonlarla desteklenmesi için yolların aranmasına karar verildi. Bu minvalde, kentsel gelişimde hala toplumsal cinsiyetin yaygınlaştırılmasına ihtiyaç var mı? Çeşitliliği dikkate alan yöntemler cinsiyet temelli yaklaşımları gereksiz mi kılacak? Yoksa cinsiyete duyarlı yaklaşımlar kalite güvencesi olarak vazgeçilmezdir ve yeni zorluklara karşı güçlendirilmeli midir? Sorularına cevap bulmak önemli hale gelmiştir (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 5).

Kentsel planlamanın cinsiyete göre geliştirilmesinin birincil koşulu cinsiyete göre ayrıştırılmış verinin elde edilmesidir. Cinsiyete göre ayrıştırılmış verinin varlığı, mevcut kentsel yapı ve cinsiyet verilerinin bütünleştirilmesini, kentsel alanların, medya ve sosyal mecralarının, trafik altyapılarının, hava kirliliği, kimyasal atıklar ve yapay ışıklandırma gibi konuların hem olumsuz hem de olumlu yönleri ile ele alınmasını sağlamaktadır. Daha önemlisi ise tutarlı cinsiyete dayalı veri yönetimi ön planlama araştırmasının daha sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlayarak planlamadan kadın ve erkeklerin ne şekilde etkileneceklerinin ve farklı ihtiyaçlarının olup olmadığı sorularının yanıtlanmasına imkân verir. Bu doğrultuda hazırlanan planlar cinsiyet uçurumunun ve cinsiyete özgü klişe rol modellerin üstesinden gelmede yardımcı olur. Tutarlı cinsiyete dayalı veri yönetimi, gerekli ön planlama araştırmasını sağlar. Kadın ve erkeklerin önerilen planlamadan farklı şekillerde etkilenip etkilenmeyecekleri ve kullanıma ilişkin farklı ihtiyaçların olup olmadığı tespit edilmelidir. Cinsiyete özgü planlama üç boyutta tanımlanabilir. Bunlardan birincisi, planın neye ulaşması gerektiği sorusunun cevabı olan somut hedeflerdir. İkinci boyut bu hedeflere ulaşılması için nasıl bir planlama sürecinin takip edilmesi gerektiğini öngörür. Üçüncü boyut ise plan, bütçe programları ve sürecin fırsat eşitliğini nasıl gerçekleştireceğine yönelik olan hedeflerin belirlenmesidir (Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Gender Mainstreaming in Urban Development, 2011: 19-23).

Bu yasal gerekçelere dayanarak 2013 yılında ortaya çıkan çok paydaşlı oluşumun, toplumsal cinsiyetin kentsel gelişmede yaygınlaştırılmasına yönelik Federal Senato ve Bakanlık destekli fon arayışı, kaynak yetersizliği ve önem sırasının düşük olduğu yönündeki geri bildirimlerden dolayı umutsuz gözükse de Berlin ve Münih şehirlerinde bu çağrı yankı bulmuştur (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 5).

3. Almanya'da Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Berlin Örneği

Toplumsal cinsiyet eşitliği stratejisi ve cinsiyet bütçesi Berlin cinsiyet eşitliği politikasının merkezinde yer alır. Berlin'de bütçe süreçlerine toplumsal cinsiyet meselesinin dâhil edilmesi Berlin temsilciler meclisinin 2002 tarihinde aldığı karara istinaden, 2003 yılında senato çalışma gurubunun süreçlere dâhil olması ile başlamıştır. 2006/2007 Bütçesinde çok yıllı bütçe (1+1) ve hizmet üretim bütçeleme sistemine geçilmesi ile birlikte kadın ve erkekler arasındaki kaynak paylaşımını iyileştirmek üzere ilgili bütçe başlıklarının cinsiyete göre farklılaştırılmış verileri de içermesi sağlandı. Berlin, Senato ve yerel düzeyde toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımını benimseyen ilk eyalet/şehir olması bakımından önemlidir. Sürekli bir biçimde gelişen bu yaklaşım giderek daha fazla ürün ve bütçe başlığı altında kullanılmaktadır. Bu nedenle Berlin yönetimi Almanya ve Avrupa için önemli bir örnek teşkil etmektedir (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 32, Der Regierende Bürgermeister Senatskanzlei Pressemitteilung vom 13.09.2010).

3.1. Berlin Yönetimi

Berlin eyaletinde Senatörlük Ofisi ve Kültürel Çalışmalar; Eğitim, Gençlik ve Bilim; Maliye; Sağlık ve Sosyal İşler; İçişleri ve Spor Faaliyetleri; Çalışma, Entegrasyon ve Kadınlar; Hukuki İşler ve Tüketici Haklarını Koruma; Kentsel Gelişim

ve Çevre; Ekonomi, Teknoloji ve Araştırma İdari dairesi olmak üzere bir senato ofisi ve sekiz idari daire bulunmaktadır. Bununla birlikte 12 ilçe konseyine sahiptir. Bu bölgelerden en fazla nüfusa Pankow sahipken, en az nüfus Spandau'da yaşar (Abgeordnetenhaus von Berlin, 2015; Berlin Heute (Presse- und Infomationsamt des Landes Berlin), 2016).

Her eyaletin yerel yönetim yasası farklı olduğu için ve bu eyaletlerde yer alan belediyeler eyalet bütçe yasaları çerçevesinde kendi yönetmeliklerine göre bütçelerini oluşturdukları için çalışmada Şehir eyalet olan Berlin, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeye yönelik iyi uygulamalar ve yasal mevzuata atıflarla hizmet üretim bütçeleme sistemi, merkezden yerele transferler ve katılımcı bütçeleme çerçevesinde tartışılmaktadır.

3.2. Berlin'de Bütçeleme Süreçleri ve Hizmet Üretim Bütçesi

Berlin'de bütçe ve muhasebe sisteminin modernizasyonunu sağlamak üzere gerçekleştirilen reform çalışmaları "Modern Kameralizm" olarak adlandırılmış ve temelleri 2006'da atılmıştır. 2008'de kaba bir taslaktan, 2009'da ince ayrıntılarına değin tasarlanan reform çalışmaları çok yıllı bütçeleme (1+1), kaynak temelli muhasebe ve hizmet üretim bütçesini içermektedir (Burth ve Gnädinger, 2013). Çıktı odaklı hizmet üretim bütçe reformu aynı zamanda program bütçelemenin bir çeşidi olarak değerlendirilebilir.[21] Berlin'de bütçe, Anayasa, İstikrar Kanunu, Bütçe İlkeleri Kanunu, Mali Denkleştirme Yasası ve Bütçe Kanunu Geliştirme Yasasından etkilenmektedir (Behnke vd., 2010: 21, Behnke vd., 2019: 24):

[21] Çıktı bilgisi Berlin bütçelerinde sunulmakla birlikte parlamenterler, ödeneklerin sektörler, coğrafik bölgeler ve girdilere göre izlenebileceği ayrıntılandırılmış klasik bütçelemeyi (line item) tercih etmektedirler (Quinn, 2016: 22).

• Anayasa (Grundgesetz): Federal Hükümet ve eyaletler bütçe yönetiminde birbirinden bağımsızdırlar fakat genel ekonomik dengeyi gözetmek zorundadırlar. Mali Yasalar, Federal Hükümet ve eyalet için bütçe döngüsü, çok yıllı ve konjonktürel mali planlama ilkelerini belirler.

• İstikrar Yasası (Stabilitätsgesetz): Federal Hükümet ve eyaletlerin genel ekonomik dengesinin sağlanması için fiyat seviyesinin istikrarı, yüksek istihdam, dış ticaret dengesi, sürekli ve uygun ekonomik büyüme, çevrenin korunması, gelirlerin adil dağılım şartlarının (magisches Sechseck-sihirli altıgen) yerine getirilmesini sağlar.

• Bütçe İlkeleri Yasası (Haushaltsgrundsätzegesetz): Bu yasa çerçevesinde belirlenen ilkeler ile Federal Hükümet ve eyaletler bütçe sistemlerinde yasa gereği olarak bütünlüğün sağlanması amaçlanır. Örneğin, yasa çerçevesinde mali planlar hazırlanır.

• Mali Denkleştirme Yasası (Finanzausgleichsgesetz – FAG): Berlin, Hamburg ve Bremen ile birlikte şehir eyalet olma imtiyazından da (Stadtstaatenprivilegs) faydalanarak tüm eyaletler ve Federal Hükümet arasında olan eyalet mali denkleştirme sürecine katılır.

• Federal Hükümet ve Eyalet Bütçe Geliştirme Yasası (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz – HRFEG): Bütçe yasasını, performans ve maliyet muhasebesine dair yeni düzenlemeler ile kaynak sorumluluğunu arttıracak şekilde yapılandıran ilkeleri içerir.

Kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik ve etkililiğin, kontrolün ve şeffaflığın sağlanmasında kamu hukukuna tabi her tüzel kişilik aynı yasalara tabidir. Berlin'de bütçe döngüsü dört fazda gerçekleşir. Bunlar bütçe planlarının hazırlanması, muhasebeleştirilmesi ve uygulanması, denetim ve hesap kesme/dönem kapatma aşamalarıdır (Behnke vd., 2019: 14-15).

Berlin'de bütçe süreci, Maliye Bakanlığına tahminlerin iletilebilmesi için öncelikle vergi idarelerinin gelecek yıla dair tahminleri ve temel gereksinimlerin tespiti ile başlar. Senato Mali idaresinin çok yıllı bütçeleme (1+1), mali ve yatırım planlaması çağrısı ve tarihleri belirlemesi ile devam eder (Behnke vd., 2019). Berlin Eyalet Yasasının 86. Maddesine göre bütçe beş yıllık mali plana dayanmalıdır ve mali plan bir sonraki yılın taslak bütçesi ile Temsilciler Meclisine teslim edilmelidir. Berlin Bütçe Yasasının "Mali planlama ve Raporlama ile ilgili olan 31. Maddesine göre, Senato Maliye Bakanlığı 5 yıllık mali planı belirlemektedir. Senato tarafından kararlaştırılan mali planlama milletvekillerine sunulur ve ayrıca mali alanda beklenen gelişmelerle ilgili olarak, Temsilciler Meclisi bilgilendirilir (Berliner Haushaltsrecht 2020). Orta vadeli mali planlama, kaynaklar çerçevesinde politik ve idari önceliklerin belirlenmesi açısından önemlidir (Behnke vd., 2019: 189). Bu mali planlama, borç freni kuralları (Schuldenbremse) çerçevesinde yapılır. Yeniden yapılandırmaya yönelik olarak harcamalarda en fazla yüzde 0,3'lük bir artış öngörülmektedir (Heuer, 2013: 27-29).

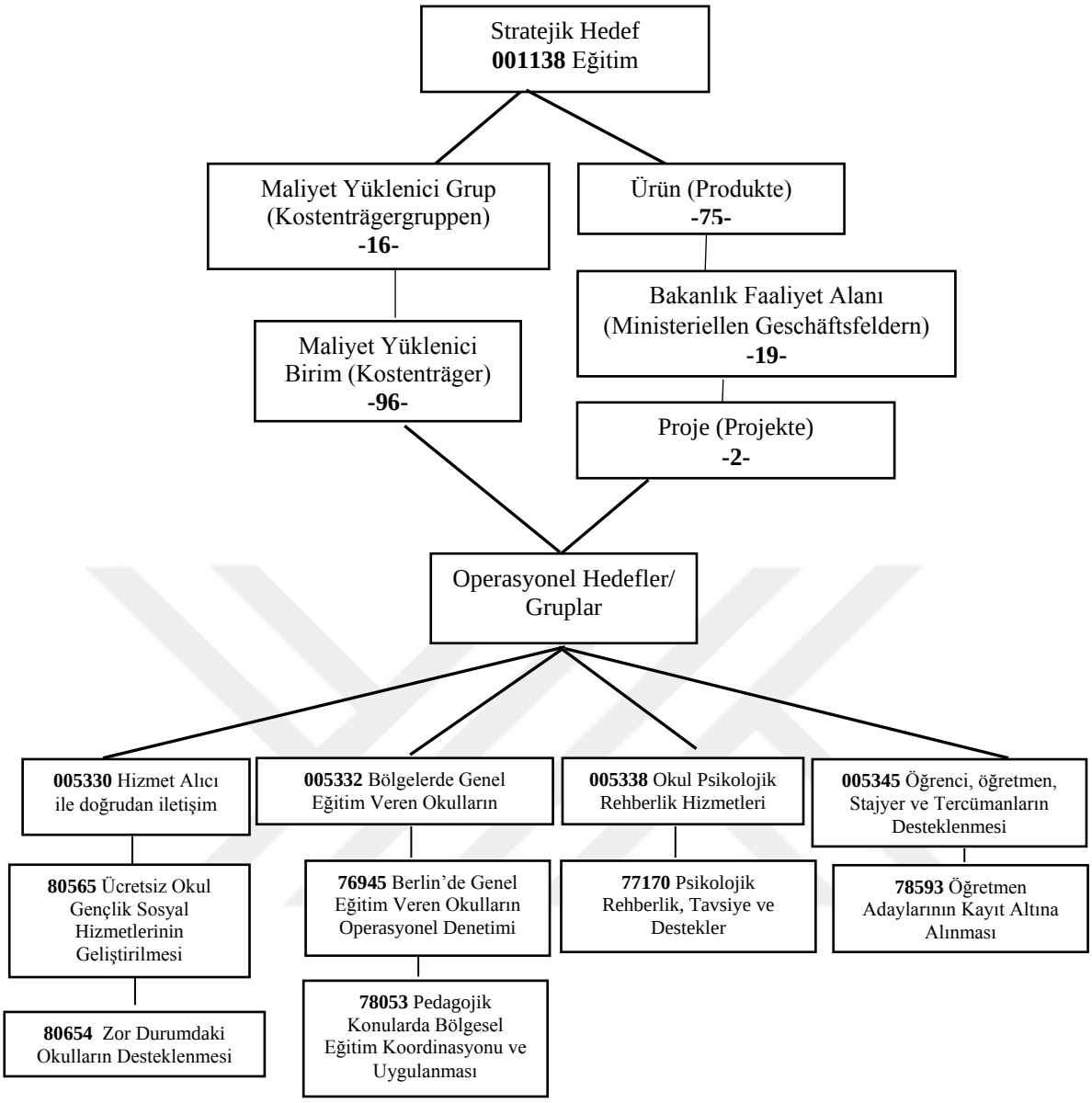
Berlin şehir eyaletinde, yönetim iki aşamada yapılandırılmıştır. Şehir merkezinde önem taşıyan görevler Senato tarafından merkez ofisi aracılığıyla gerçekleştirilir. İlçeler (Bezirke), belediye düzeyindeki görevlerden sorumludur (Kostenvergleiche der Verwaltungen Berlins, 2017). Merkezden ilçelere yapılan tahsisler toplam hizmet üretim bütçesi, diğer transfer harcamaları (Z-Kısmı), dikey denkleştirme (Vertikaler Wertausgleich), gelir avansı ve harcamalar için tahsisten oluşur. Personel giderleri, A-Kısmındaki idari giderler ve T-Kısmındaki hizmetle ilgili harcamalara yapılan tahsisler Eyalet Senatosunun performans maliyet hesaplamalarına göre sağlanır (Bezirkshaushaltsplan Friedrichshain-Kreuzberg 2018/2019: 2).

3.2.1. Berlin Hizmet Üretim Bütçesi

Berlin bütçesi, politik ve idari sorumluluklar çerçevesinde planlar (Einzelpläne) ve genel plandan oluşur. Senato idareleri 01'den 15'e kadar[22] numaralandırılan planlarda temsil edilir. Genel olarak bütçe planlarına bakış ve ilgili bütçe kanunları cilt 1'de yer alır. 29. plan genel finansman ve insan kaynakları ile ilgiliyken, 27. plan ilçelere yapılan tahsisler ve ilçeler için olan programlarla ilgilidir.

Bu planlarda sorumluluklar bütçe başlıkları ve ilgili idareler olarak gelir ve giderleri gösteren tek bir muhasebe sisteminde sunulur. Bütçe başlıklarını ayrıntılı olarak gösteren ve hangi amaçlar için hangi harcamaların yapılacağının açıklamalarına yer veren bölümler bütçede şeffaflık sağlamaktadır. Harcamalar belirlenirken diğer iktisadi alanlarda da kullanılan maliyet-performans (Kosten-Leistungsrechnung) yönteminden faydalanılmaktadır. "Ürün odaklı gösterim" ise 2004'ten beri bütçe planlarının bir parçasıdır (Senatsverwaltung für Finanzen, 2019). Planlar altında yer alan bölümler (Kapitel) ve alt başlıklar bütçe plan ve öncelikleri ile ilişkilendirilerek verilir. Her bölüm olmamakla birlikte bazı bölümler cinsiyet verileri ve ürün sunumları başlıklarını da içerirler. Ürün sunumlarında ürün grupları ve alanları, maliyet ve miktar verileri, dış ürün bilgileri, ilgili Bakanlık çalışma alanı (Ministeriellen Geschäftsfeldern (MGF)) ve proje bilgileri yer alır. Maliyet bilgileri daha önceki yıllarda gerçekleşen tutarlardır (Berlin Haushalt 2018/2019: 14). Örneğin, takip eden şekil hizmet üretim programı gösterimi 2020/2021 bütçesi bölüm (kapitel) 1012'ye aittir.

[22] İlçelerin plan numaraları 31'den başlar ve 45'e kadar devam eder.



Şekil 3. Genel ve Mesleki Eğitim Veren ve Merkezi Olarak Yönetilen Okulların Operasyonel Denetimi Hizmet Üretim Hiyerarşisi

Kaynak: 2020/2021 Berlin Haushalt (kapitel 1012)

Maliye ile ilgili olan 15. plan varlıklar ve yatırımlar, vergiler, maliye politikası ve bütçe, idari personel ve birimler ile ilgili bölümleri içerir. Harcama ve gelirler önce türlerine daha sonra fonksiyonlarına göre gösterilir. Harcama alanlarına göre de gruplandırılan gelir ve harcamalar, daha sonra cinsiyet bütçesi başlığı altında gösterilir. Personel ile ilgili olan bölümde cinsiyete göre ayrıştırılmış ortalama ücret, izin kullanımı ve pozisyon bilgileri yer almaktadır. Ürünler ise personel, malzeme, stopaj maliyetleri ve yönetim gibi kalemlerden oluşur. 27. plan idari gider ve gelirler dışında

ilçe ve idare arasındaki tahsisler ve ilçe programları ile ilgilidir. Bu bölüm ilçelerin "yönetim giderleri", "rehabilitasyon ve spor", "eğitim, gençlik ve bilim", "kentsel gelişim ve çevre", "ilçelere yapılan tahsisler ve tahsislerin hesaplanması" alt başlıklarıyla ele alınmaktadır. 29. Planda ele alınan başlıklar ise "vergiler ve mali denkleştirme", "kredi ve borç servisi", "genel mali konular", "uygulama projeleri", "belediye yatırım programları", "görevlerle ilgili konaklama ve mültecilerin bakımı", "Hizmet giderleri ve diğer merkezi personel sorunları", "varlıklar" ve "Berlin Eyaleti özel yatırım fonu"dur. 27. Planının yönetim giderleri ve rehabilitasyon ve spor, şehir ve çevre ile ilgili başlıklar cinsiyet bütçesine dair bir bilgi içermemektedir (Berlin Haushalt 2016/2017, Kapitel 11,Einzelplan 15, 27, 29).

3.2.2. Berlin İlçelerinde Hizmet Üretim Bütçesi

1994'ten beri ilçelerin (bezirke) temel görevlerini yerine getirebilmeleri için bütçe kanunun (LHO) 26(a) maddesinin 2. Paragrafına göre gelir kapasiteleri göz önünde bulundurularak küresel meblağlar (genel mali tahsisler) tayin edilmektedir. Bu süreçte senato ve genel bütçe amaçları da göz önünde bulundurulmaktadır. Küresel meblağların belirlenmesi iki aşamada gerçekleşir. İlk olarak mali yılın fiili harcamaları, senato tarafından temel kriterler çerçevesinde güncellenerek her ilçe için harcama tavanları belirlenir. İkinci aşama ise ilçeye özgü değerlendirmeler ile tavanların yeniden gözden geçirildiği süreçtir. Harcama alanlarına dağıtılan tahsislerin yetersiz kaldığı durumlarda diğer transferler ile eksiklikler telafi edilir. İlçe tavanını, diğer tüm bu bileşenler ve ürün toplam bütçesi oluşturur (Heuer, 2013: 27-29). İlçeler için standart bir hizmetler seti oluşturabilmek ve hizmetlerin etkinlik ve etkililiğini ilçeler arasında

karşılaştırabilmek için bu tahsisler hizmet üretim katalogları çerçevesinde yapılır[23]. Gençlerin Refahı, sosyal yardımlar, sporun desteklenmesi, yetişkin eğitim merkezleri gibi birçok ürün sistemli bir biçimde bu kataloglarda tanımlanır. Hizmet üretim katalogları bu sistemli yaklaşım ile maliyetlerde şeffaflık, verimlilik, gerçekçi planlama, değişen ekonomik, sosyal ve politik koşulların yönetimi için bilgilerin güncellenmesini ve maliyet-performans açısından sürekli bir gelişimi sağlar (Bezirksamt Pankow/Politik und Verwaltung).

Bu katalogların hazırlanması arkasında yasal, politik ve ekonomik süreçleri içerir. Berlin Eyaleti ve ilçeler arasındaki mali meseleler ise Berlin Eyalet Yasası (Verfassung von Berlin) ile belirlenir. Yasanın 66. maddesine göre bürokratik olmayan ve toplumsal ruha uygun bir yönetim anlayışı ile ilçelere kendi kendini yönetme prensibi çerçevesinde yönetim payı sağlanır. Senato, bir bütün olarak kent için önem taşıyan ya da acil olarak belirli nitelikleri gereği tekdüze yürütmeyi gerektiren konuları ele alır ve merkezi idari aygıtla ilgilenir. İlçeler ise diğer tüm idari görevleri üstlenmektedir. Senato, ilçelerin faaliyetleriyle ilgili kurallar ve genel idari hükümler çıkarabilir ve aynı zamanda uygulamaların ve idari aygıtın yasallığını denetler. Ayrıca, ilçeler tarafından yerine getirilmesi için bazı görevlerin yetki devri yasa ile yapabilir (Verfassung von Berlin, Art 67). Bununla birlikte ilçe meclisi, ilçenin idaresini denetleyen, ilçenin bütçesine karar veren ve kendisine devredilen konularda karar alan ilçe yönetim organıdır (Verfassung von Berlin, Art 72).

Yeni tahsis sürecinde, tüm harici yönetim birimleri kendi bütçelerini hesaplamaktadır. Bunun temeli, maliyet ve performans hesaplamasındaki mevcut yıllık mali tablo verileridir. Ayrıca Senato, süreçler ve kontrolle ilgili farklı müdahale

[23] Her ilçe için gerekli olmayan bazı ilçelere özgü hizmet gruplarından oluşan ürünler de söz konusu olabilir. Bu nedenle ürünlerin künyesinde bu ürünlerin hangi ilçeler için olduğu belirtilir.

seçeneklerini saklı tutarak ürün bütçelerinde yeniden hesaplama yapabilir. Böylece sayım ve muhasebe hataları telafi edilir ve bütçe küçültülebilir. Ürün toplam bütçesi hesaplanırken, dış bütçe, dış sabit oran ve gerçek bütçeli ürünler ve referans değeri olmayan ürünler arasında ayrım yapılır ve medyan faktör, fiyat düzeltme faktörü gibi kontrol yöntemleri kullanılır. Ayarlama faktörü ve son olarak standardizasyon faktörü hizmet üretim bütçelerinin belirlenmesinde kullanılır. Standardizasyonun amacı, ürün toplam bütçesinin ne eskisinden yüksek, ne de eski karşılaştırma bütçesinden daha düşük olmasını sağlamaktır. Kontrol ve denetim bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesinde faydalı bir yöntem olsa da bu süreç, aktörler için belirsizlik anlamına gelmekte ve performans verilerinin dürüstçe beyan edilmesi önemini kaybedebilmektedir (Behnke vd., 2010: 88; Bögel, 2012: 36-37).

Berlin bütçesinin bir parçası olarak, ilçeler gelir ve giderlerini denkleştirmek durumundadır. Denk olmayan ilçe bütçe açıklarını kapatmak genel bir bütçe ödeneği (Finanzzuweisung) gerektirir. İlçelere yapılan tahsisatlar negatif gelir olarak kabul edilir ve ilçelerdeki ilgili gelir beklentileri ile mahsup edilir (Berlin Haushalt 2018/2019). Gönderilen küresel toplama göre, ürün toplam bütçesi iç yönergeler ve birimler arasındaki temel parametreler dikkate alınarak oluşturulur. Ürün çeşitliliğinin kısıtlanması ve standartlaştırılması, ürünlerin kalite ve ölçümleri ile ilgilidir. Kurum ve birimlerin ihtiyaçları belirlendikten sonra hangi şekilde ürünlerin sınıflandırılacağına karar verilir. Ürünlerin oluşturulmasında, toplu sipariş prosedürüne katılım (Çeşitli İdari Şubelerde benzer ihtiyaçlar), talep benzerliklerine göre kendi talepleri (aynı birim içinde benzer ihtiyaçların olması durumunda) ve birimlerin kendine özgü talepleri olmak üzere üç sınıflandırmadan faydalanılır (Behnke vd., 2010). Birimlerin kendine özgü taleplerinde çok sayıda soru ve çok sayıda hizmet teklifi, hizmet üretim kataloğunda belirtilen her bir hizmetin analizini engellemektedir. Bu nedenle Berlin bölge ve senato yönetimleri tarafından, özel siparişler belli hizmet türleri altında birleştirilmektedir

(Grabow vd., 2009: 7). Ürünlerin sınıflandırılmasında ise aşağıda yer alan süreçler takip edilir (Heuer, 2013: 15):

- Ürünün hangi yasal dayanağa sahip olduğu?
- Ürün ile hangi "faydalar" sağlanmak isteniyor?
- Hizmeti sağlamak için hangi kalite göstergeleri kullanılır ve nasıl ölçebilir?
- Ürün nasıl sayısallaştırılır?

Berlin eyaletinde bütçeleme diğer eyaletlerdeki bütçeleme süreçlerinden daha farklıdır. Senato idareleri ve başkanlığı tarafından belirlenen görevleri kapsayan alanların her biri bir ürüne karşılık gelecek şekilde hizmet üretim bütçesi oluşturulur. Eyalet genelinde belli standartların yakalanabilmesi için belirlenen ürünlerin idari maliyetlerine göre ilçelere tahsisatlar yapılır. Bu tahsisatlar çerçevesinde bütçe ile elde edilen çıktıların karşılaştırılması yıllar itibariyle ilçe içinde ve ilçeler arasında yapılarak ilçelerin performansları değerlendirilir. Eyalet içinde performans göstergeleri için birim maliyetlerin medyan değeri belirlenir ve karşılaştırmalar bu değer üzerinden yapılır (Kostenvergleiche der Verwaltungen Berlins, 2017: 13). İlçe bütçelerinin dörtte üçünden fazlası hizmet üretim bütçesi olarak hesaplanır. Yöntem olarak medyan, maliyet bütçelemesi, sabit (götürü) oran gibi hesaplamalar kullanılır. Ayrıca dikey tazminat yolu ile hata düzeltmeleri yapılır (Heuer, 2013: 2).

3.3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme

Berlin'de Cinsiyet bütçesinin benimsenmesi büyük ölçüde kadın parlamenterlerin desteği ve aktif sivil toplum inisiyatiflerinin teşvikleri ile gerçekleştirilmiştir. Toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılmasından İstihdam, Entegrasyon ve Kadın Senato Departmanı, cinsiyet bütçesinden ise Berlin Maliye Bakanlığı sorumludur. Başlangıçta amaç bütçe kamu fonları kullanımının cinsiyet farkı açısından şeffaflaştırılmasıydı ve pilot uygulama olarak eyalet düzeyinde kurumsal

transferler ve bölge düzeyinde 56 bütçe çıktısı için uygulandı (Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, Gender Budgeting).

2005 ve 2006 yıllarında ise cinsiyete göre ayrıştırılmış veriler bütçe dokümantasyonlarında kullanılmaya başlandı ve Temsilciler Meclisinin kararını takiben analizler ikincil faydalanıcıları kapsayacak şeklide genişletildi. Ayrıca Meclis, analizlerin faydalanıcıların sayılarının belirlenmesinin ötesinde daha fazla ayrıntılandırılmasını istedi. Üçüncü aşamada ise Berlin'de uygulanan cinsiyet bütçesinin hedeflere ulaşılabilmesi için harcamaların yönlendirilmesine geçildi. Başka bir ifade ile cinsiyet bütçesinin tam olarak bütçeleme sürecine entegre edilebilmesi için yönlendirme mekanizması hayata geçirilmiştir. Bu doğrultuda çeşitli cinsiyet bütçe birim ve temsilcileri tüm bütçeleme sürecinde etkin hale geldi ve bütçelere cinsiyet eşitlik hedeflerini içeren bölümler eklendi. Örneğin Departmanlar Arası Çalışma Grubu (AG) 2003'ten bu yana düzenli olarak toplanmaktadır ve cinsiyet bütçe faydalanıcılarını tespit etmektedir. 2011'de Çalışma Grubu başka verilere de ihtiyaçları olduğunu ve ancak bu yolla istenilen hedeflere ulaşabileceklerini fark etmiştir. Nitekim Berlin senatosu 2016/2017 yılı bütçesinde gelişmiş verilerden faydalanmıştır. İstihdam, Entegrasyon ve Kadın Senato Departmanının bütçesi örnek olarak incelendiğinde giriş bölümünde amaçlar, öncelikler, gelir ve harcama analizleri ve cinsiyet bütçesinin önemine değinen bir bölüm yer almaktadır. Burada hedeflere ulaşabilmek için sadece cinsiyet bütçesinin önemi değil, hedeflere ulaşmada kaynakların etkin kullanıldığı "sürdürülebilir mali politika prensiplerini" tamamlayan mali kontrolün önemi de vurgulanır (Quinn, 2016: 23).

Ayrıca Eyalet Yasasının 10. Maddesinde yer alan cinsiyet eşitliği emirleri; sadece bütçe şeffaflığı için değil, aynı zamanda politika, göç ve diğer teknik hedeflere ulaşılmasında da bütçeyi yönlendirici araçlar sunar (Auflage Nr. 12 zum Haushalt 2016/2017 (Gender Budgeting), 16. September 2017). Merkez yönetimin planları

(Einzelpläne) için cinsiyete duyarlı veriler, bu amaç için verilen başlıklarda ve bu verilerin sunumuyla desteklenen başlık açıklamalarında toplanmalıdır. En azından mutlak ve nispi kullanım oranları gösterilmeli, mümkünse sonuçlar, kontrol önlemleri (ölçümleri) ve hedeflere yer verilmelidir. İlçe bütçeleri için ise, cinsiyet bütçeleme analizindeki prosedür, ön raporda genel anlamda açıklanmaktadır. İncelenen ürünlerin genel bir değerlendirmesi ve sonuç sunumlarının yeri için örnekler genelge sirkülerinde Senato Maliye Bakanlığı tarafından verilir. Veri ve diğer sunumlar, örneğin hedefler ve önlemler, cinsiyet kapsamında işlenecek ürünler, ya ön raporda[24] ya da ilgili bölümlerin genel açıklamalarında sunulmalıdır (Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) Vom 13. März 2015/Berlin Senatsverwaltung für Finanzen).

Toplumsal cinsiyet bütçesi, ürün gösteriminden önce klasik bütçeleme bölümleri altında gösterilir. İlçeler için hazırlanan hizmet üretim kataloglarında ise hedef grup, ikincil grup ve cinsiyet etkisi gibi başlıklar ile ürünler tanımlanır. Örneğin Senato bütçesi toplumsal cinsiyet bütçe analizi, şekil 6'daki (Genel ve Mesleki Eğitim Veren ve Merkezi Olarak Yönetilen Okulların operasyonel Denetimi) hizmet üretim hiyerarşisinde, 80565 numaralı Ücretsiz Okul Gençlik Sosyal Çalışmalarının Geliştirilmesi ürünü ile ilgili olan 67139 numaralı (Fonksiyonel sınıfı- 262) "Berlin Okullarında Gençlik Sosyal Hizmetleri" bölümündeki cinsiyet bütçe açıklamaları ve gösterimi şu şekildedir (Berlin Haushalt 2020/2021: 109);

"Açıklama: 2006'da başlayan bu eyalet programı sürekli geliştirilmekte olan uzun vadeli bir programdır. Programın amacı öğrencilere, öğretmenlere ve ebeveynlere bireysel bozukluklar ya da sosyal dezavantajların söz konusu olduğu durumlarda destek vermek ve danışmanlık etmektir. Böylece zor yaşam koşullarına sahip öğrenci ve

[24] Ön rapor ilçe bütçelerinde 1997'den beri hazırlanan, bütçe bölümlerinin hangi ilkelere dayandığını ve bütçe hazırlığının karakteristik koşullarını belirten raporlardır (Heuer, 2013: 26).

ebeveynler için fırsat eşitsizlikleri azaltılır. Gençlik Sosyal Hizmetleri okullar tarafından sağlanan hizmetleri, Okul Psikolojisi ve Kaynaştırma Eğitim Danışmanlığı ve Destek Merkezleri (Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Beratungs und Unterstützungszentren-SIBUZ), Gençlik Daireleri ve Eğitim ve Aile Danışma Merkezleri (Erziehungs und Familienberatungsstelle-EFB) ortaklığında genişletmektedir."

Tablo 5. Çalışan Yapısının Cinsiyet Politikası Analizi

Sosyal Hizmet Uzmanı	2014/2015 Öğretim Yılı		2015/2016 Öğretim Yılı		2016/2017 Öğretim Yılı		2017/2018 Öğretim Yılı	
	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek	Kadın	Erkek
Sayı	247	121	289	143	316	165	326	154
Yüzde	% 67	% 33	% 67	% 33	% 66	% 34	% 68	% 32
Hedef Grup	"Berlin Okullarında Gençlik Sosyal Hizmetleri" programında 310 olmak üzere 5 pozisyonda toplam 480 sosyal pedagog (Koordinasyon merkezleri dışında mültecilere yönelik acil önlem hizmetleri dâhil) çalışmaktadır. Bunların üçte ikisi kadın, üçte biri ise erkektir.							
Hedef								
Ölçüm Kontrolü								

Kaynak: Berlin Haushalt 2020/2021

Bu analizler kadın ve erkek faydalanıcıların ayrıştırılmasının önemli görüldüğü diğer bütçe başlıkları altında da verilir. Kadın ve erkek faydalanıcıların verileri hâlihazırda mevcut olduğu için bu analizin yapılması mümkündür. Analizlerin daha fazla geliştirilmesi için ilgili bölümlerde genel açıklamalar da yer almaktadır (Berlin Haushalt 2018/2019: 11). İlçeler tarafından yerine getirilen hizmetlerin ürün hiyerarşisi şeklinde daha ayrıntılı olarak ele alınması tez çerçevesinde toplumsal cinsiyet eşitliğine katkısı bakımından daha fazla önem ihtiva ettiği düşünülen iki hizmet alanı için yapılacaktır. Bu alanlardan birincisi kadınların bakım yükünü hafifleten çocuklar için kurumsal gündüz bakım evlerinin geliştirilmesi iken diğeri kadınların kentsel hizmetlere erişimi ve hareket olanakları ile ilgili olan toplumsal cinsiyete duyarlı kentsel planlamadır.

3.3.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Politikalarının Oluşturulması

Berlin'de cinsiyet bütçelemesi 2003'ten itibaren işbirliği içinde ve süreç odaklı olarak ilçe ve Senato düzeyinde uygulanmaktadır. Teknik olarak desteklenen süreçte, senato, ilçe ve siyasi aktörler ile STK'ların düzenli olarak bir araya gelmesiyle oluşan "TCDB Çalışma Grubu" (die Arbeitsgruppe Gender Budgeting) tarafından geliştirilmektedir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 18). Bu doğrultuda atılan önemli adımlardan birisi de "Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının" (Gleichstellungspolitischen Rahmenprogramm) hazırlanmasıdır. Cinsiyet eşitliği çerçeve programı (GPR), eşitliğin arttırılmasına yönelik ihtiyaçları görünür kılmayı amaçlamaktadır ve bu doğrultudaki politikalar için zemin hazırlamaktadır. Berlin'de toplumsal cinsiyet eşitliğini önemli ölçüde geliştirmeyi amaçlayan GPR 2008'de başlamıştır. Böylece, Eyaletin eşitlik politikaları için bir çerçeve program yapılandırılmış ve süreklilik arz etmesi sağlanmıştır. GPR II 17. Yasama dönemi için hazırlanırken, son olarak 18. Yasama dönemi için 2016-2021 yıllarını kapsayan GPR III hazırlanmıştır.

Çerçeve programın hazırlanması ve uygulanması; Berlin idari birimlerinin, üniversitelerin ve sivil toplum kurumlarının ortak çabalarının sonucudur. Cinsiyet Eşitlik Bürosu, örnek projeleri teknik ve finansal olarak desteklemektedir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 18). Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu sekreterliği, eşitlik politikası hedeflerinin idarelerde uygulanmasını sağlar. Böylece geçmiş deneyimler, çeşitli aktörler ve ara birimlerin bir araya gelmesi ile oluşturulan cinsiyet eşitliği politikalarının, tutarlı bir şekilde uygulanabilmesi için benimsenen yukarıdan aşağıya doğru bu yaklaşım başarıya ulaşmıştır (Das gleichstellungspolitische

Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 126).

Bu başarıda payı olan diğer unsur ise politika direktiflerinin önlem planlarına (Maßnahmenpläne) dâhil edilmesidir. Burada amaç Eyalet politikalarında cinsiyet eşitliği nosyonunu sağlamlaştırmak ve kaynak kullanımını optimize etmektir. Cinsiyet eşitliği çerçeve programları mücadele (herausforderung) alanları şeklinde formüle edilmiş ve bir prosedür oluşturulmuştur. Birinci çerçeve programında somut önlemleri içeren bir ana plan (master plan) ile eşitliğin sağlanması hedeflenmiştir (Geppert, 2009: 16). İkinci Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programında önlem bölümü (Maßnahmenteil) aynı anda geliştirilmiştir ve böylece daha önce benimsenen GPR ve master plandan oluşan iki aşamalı yapıdan vazgeçilmiştir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014). Cinsiyet eşitliği çerçeve programında öncelikle merkez ve ilçe yönetimlerini ilgilendiren beş anahtar alan ve ilgili faaliyet alanları alt başlıklar olarak verilir. Teknik eylem alanları, önceki eşitlik politikası çerçeve programının sistemi ile belirlenmiş alanlardır ve 17. yasama dönemi için Fırsat Eşitliği Politikası Çerçeve Programında da devam etmektedir. Bu sistematik yaklaşım farklı yönetim seviyeleri ve departmanlarda önceliklendirmeyi mümkün kılmaktadır (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 24). Bununla birlikte Senato daireleri kendi birimleri ile ilgili olarak bu eylem alanlarını projeler ile detaylandırırlar. Daha sonra her bir ilçe yönetimi, yine çerçeve programla belirlenen teknik alanlar dâhilinde toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek üzere yerel ihtiyaçları göz önünde bulundurarak projeler belirler. Çerçeve programda son olarak teknik yönelime genel bir bakış sunmak üzere eylem alanları ile eşleşen hedefler özetlenir (Das gleichstellungspolitische

Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014).

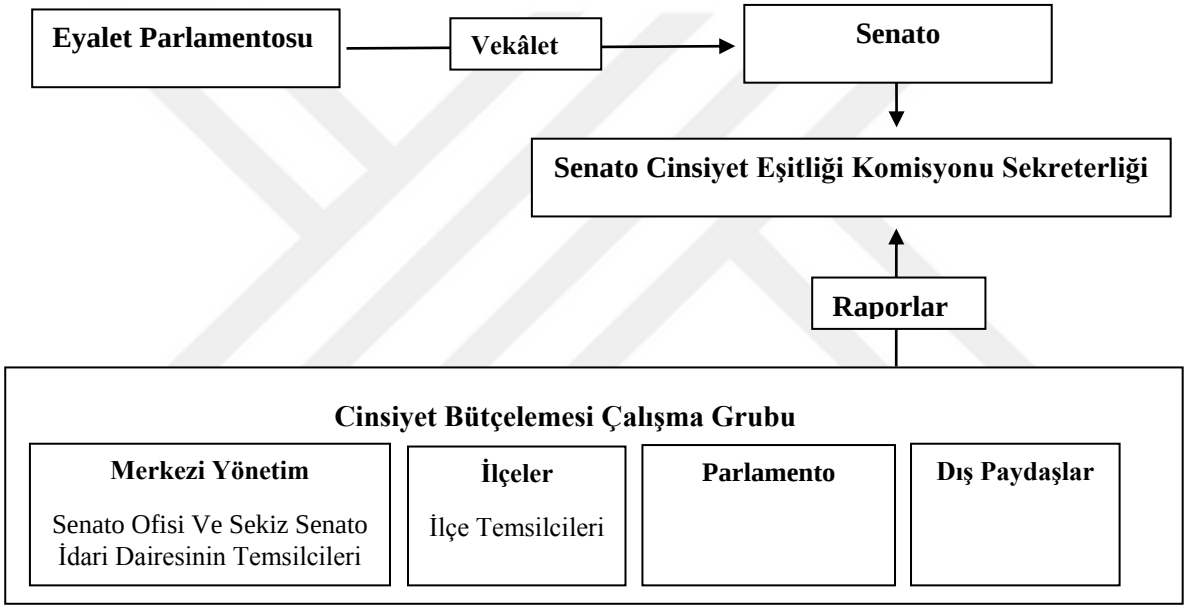
Başlangıçtan itibaren Berlin TCDB için çerçeve programın hazırlanmasında Eşitlik Bürosu, şekillendirme ve koordinasyon işlevinde merkezi bir rol oynamış, toplumsal cinsiyet eşitliği meseleleri için bir alan açmış ve farklı paydaşları bir araya getirmiştir. 2008'de hazırlanan çerçeve programda (2008-2011) beşi anahtar olmak üzere 16 temel eylem alanı belirlenmiştir. Bu temel alanlar 2011'de hazırlanan çerçeve program (2011-2016) için de güncelliğini korumuştur. Beş anahtar alan eğitim, hayatı iyi bir şekilde idame ettirmeyi sağlayacak kazançlı istihdam, demografik değişim, sosyal adalet ve uyumdur. 18. Yasama dönemi olan 2016-2021 yılları için hazırlanan 3. Çerçeve Programı "Yoğun Bir Şehirde Cinsiyete Adil Yaşam" ismini almıştır. 3. Çerçeve programında da daha önceki çerçeve programlarla aynı olan beş anahtar eylem alanı varlığını korumuştur. Bu eylem alanlarının oluşturulması önemli olsa da uygulama için daha fazlasına ihtiyaç vardır. Bu nedenle kurumlar, aktörler ve iş süreçleri önemlidir. Daha öncede belirtildiği gibi Eyaletin faydasını gözeten çeşitli paydaşları bir araya getiren birim "Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği" dir. Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği başta olmak üzere çerçeve programın hazırlanması ve uygulanmasında etkili olan diğer aktörler Eşitlik Bürosu, Cinsiyet Eşitliği Görevlilerinin Çalışma Grubu, Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu'dur (Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode, 2018: 18-19).

Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği (Der Staatssekretärsausschuss Gleichstellung): Temmuz 2008'den beri her önemli karar bu komisyon tarafından alınmaktadır. Komisyonun üyeleri şu şekildedir (Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode, 2018: 18):

- Berlin Eyaletinin dört temsilcisi
- Kadın ve eşitlik ilçe çalışma grupları temsilcileri

- Kadın temsilcilerin çalışma gruplarının temsilcileri
- Berlin Üniversite/Yüksekokullarının Kadın temsilcilerinin çalışma grubu temsilcileri
- Personel Konseyinin temsilcileri ve engelli temsilcileri

Komitenin en önemli görevi Berlin'deki eşitlik politikalarının içeriklerinin ve stratejik gelişiminin sağlanmasıdır. Buna ek olarak cinsiyet eşitlik çerçevesinin kontrolü, uygulaması ve raporlanması komite tarafından yapılır. Tüm üyeler, Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliğinin rehberliğinde yılda iki kez toplanır.



Şekil 4. Berlin'de Cinsiyet Bütçelemesinin Örgütsel Yapısı

Kaynak: Senatsverwaltung für Finanzen, Organisationsstruktur Gender Budgeting des Landes Berlin

Eşitlik Bürosu (Geschäftsstelle Gleichstellung): Eşitlik bürosu, Sağlık, Bakım ve Eşitlik için Senato İdaresinin Kadın ve Eşitlik Bölümü içinde yer alır ve cinsiyet eşitliği çerçeve programının Eyalet ve yerel yönetimlerce uygulanmasından sorumludur. Buna ek olarak aşağıda yer alan konulardan sorumludur (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode, 2018: 18):

- Eşitlik çerçevesinin toplumsal cinsiyet anaakımı ve cinsiyete duyarlı bütçelemeyi içerecek şekilde kavramsallaştırılması, planlanması, geliştirilmesi ve profesyonel ilerlemenin sağlanması
- Cinsiyet Eşitliği Eyalet Sekreterliği Komisyonunun (StSAG) yönetimi
- Cinsiyet eşitliği çalışanları çalışma grubu ve cinsiyet bütçesi için yönetim
- Cinsiyet eşitliği çerçeve programı için kaynakların yönetimi (cinsiyet ve süreç danışmanlığını içerecek şekilde)
- Çerçeve programın değerlendirilmesi ve raporlanması
- Kadın ve cinsiyet eşitliği politikaları, cinsiyet eşitliği çerçeve programı, cinsiyet anaakımı ve cinsiyet bütçesi için halkla ilişkilerin yönetilmesi

Cinsiyet Eşitliği Görevlilerinin Çalışma Grubu (Genderbeauftragte/Arbeitsgruppe (AG) der Genderbeauftragten):

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Görevlileri Çalışma Grubunda bir araya gelen senato ve ilçe yönetimleri ve temsilciler, cinsiyet anaakımı ve Cinsiyet Eşitlik Çerçevesi (GPR) ile cinsiyet bütçesi süreci için atanırlar. Çalışma Grubu, Kadın ve Eşitlik Eyalet Sekreterliği rehberliğinde yılda iki kez bir araya gelir. Sorumluluk alanları şu şekildedir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode, 2018: 18-19):

- Farklı idari birimlerde uygulama, koordinasyon ve iletişimin sağlanması
- Toplumsal cinsiyet konusunda ve uzmanlık gerektiren diğer konularda gelişimin sağlanması
- StSAG toplantılarının hazırlanması

Cinsiyet Bütçesi Görevlilerinin Çalışma Grubu (Die Arbeitsgruppe (AG) der Gender Budgeting-Beauftragten): Cinsiyet bütçesi çalışma grubunu oluşturanlar, Senato ve ilçe yönetimleri hizmet birimleri veya bütçe departmanlarından atanmaktadırlar. Senato Mali İdaresi ve Senato Sağlık ve Eşitlik İdaresi'nin ortak

rehberliğinde yılda beş kez toplantı düzenlerler (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode, 2018: 19).

Çerçeve programın uygulanmasında kurumlar ve aktörlerin rolü oldukça önemlidir. Bu nedenle birinci çerçeve programında kazanılan tecrübelerle ikinci çerçeve programı daha yoğun bir iletişim ve iş birliği ile karakterize edilmiştir. GPR II'nin geliştirilmesi için, eşitlik bürosu, tüm senato ve ilçe yöneticilerine danışmanlık teklif eder. Cinsiyet eşitlik görevlileri arasındaki bireysel iletişim, cinsiyet bütçe temsilcileri ve yönetimlerdeki konunun uzmanları, kalite politikaları ve her yönetim için uygun önlemlerin alınmasına yönelik ihtiyaçları tartışmaya odaklanır. Danışma toplantıları özellikle yapıcı olarak düşünüldüğünden, GPR'nin uygulama sürecinde ilçe yönetimlerince tekrarlanabilir. Dış danışmanlık çerçevesinde, uzmanlar yönetimlere çalışma alanlarının toplumsal cinsiyetle ilgili yönlerini kavramaları için yardımcı olurlar. Birinci çerçeve programda master plan altındaki özel önlemler ve faaliyetler, GPR II'de önlemler bölümünde yer alır. Bu bölüm danışma toplantıları sürecinde hazırlanan eylem planlarını içerir. Ayrıca düzenlemelerin yansıra Master plan GPR'deki eylem planlarına göre düzenlenirken, eylem planı yönetimler tarafından eylem alanlarına referansı kaybetmeden organize edilir. Yönetimlerin otonomluğu ve kendi projeleri daha görünür hale gelir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014).

Cinsiyet eşitliğinin geliştirilebilmesi için yenilikçi fikirlere ihtiyaç vardır ve senato yönetimi yurttaşların yaşadıkları her problem alanını tespit edemeyebilir. Bu nedenle, 2013'te Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu, bir yarışma başlatmıştır. Her yıl düzenlenen yarışma eşitlik odaklı kaynak yönetimine yönelik kavramların geliştirilmesi üzerinedir. Jüri, Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu üyelerinden oluşur. Ödül için kıstaslar; yenilikçilik, açık hedeflerin belirlenmesi, kaynak kullanımının cinsiyete duyarlı kontrolü, yönetimlerde projelerin geliştirilmesi ve uygulanması, diğer alanlara transfer

edilebilirlik, ölçülebilir uygulama başarısı, hedef grubun sürece katılımının sürdürülebilirliği olarak belirlenmiştir. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programını uygulamak üzere Temsilciler Meclisi'nin kararlarına bağlı olarak yılda ortalama 300.000 avroluk fon; dış uzman desteği, cinsiyet eşitliği bütçeleme projelerini desteklemek ve daha fazla tedbir için kullanılabilir. Ayrıca GPR'de belirtilen odak noktalarını ve kamuyu ilgilendiren profesyonel etkinlikler, toplumsal cinsiyet eşitliği alanında mevcut projelerin sonuçlarını özetleyip diğer yönetimlere sunma imkânı sağlayacağından desteklenmektedir (Das gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 23).

Toplumsal cinsiyet eşitliği politikası çerçeve programının uygulanması için özellikle önemli olan, yönetim, siyaset ve kamuoyunda öncelikli eylem alanlarında cinsiyet eşitliği şartlarının yoğun bir şekilde tartışılmasıdır. Kamusal etkinlikler, sunumlar ve teknik tartışmalar ile birlikte, Senato ve ilçe idarelerindeki tüm katılımcılarla yapılan iç istişareler, eşitlik politikası çerçeve programının daha fazla geliştirilmesi için süreklilik arz eder. Sivil toplum kuruluşlarının tavsiyelerinin alınması ve tartışmaya dâhil edilmesi ilerlemenin önemli bir noktasını temsil eder.

Cinsiyet eşitliği anaakımı ve cinsiyet bütçesinin uygulanması, geliştirilmesi ve idari süreçlere entegrasyonu Berlin Eyaletinin siyasi ve idari sorumluluğundadır. Berlin'de eşitlik bildirgesi ikinci Cinsiyet Eşitlik Programının bir yeniliğidir. Amaç bildirgesi merkez, ilçe ve uzman misyon bildirgeleri için temel oluşturmaktadır. Bir diğer yenilik ise teknik istişareler temelinde belirlenen önlem ve faaliyetlerin, Senato Departmanları, GPR'ye katılan ilçe idareleri ve Eşitlik bürosu arasında gerçekleşen danışma toplantıları sonucunda ortaya çıkmasıdır. Ulaşılan anlaşmalar alınacak önlemleri temsil etmektedir ve önceki master planın yerini almaktadır (Das

gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien für ein geschlechtergerechtes Berlin, 2014: 1-7).

Tüm bu önlemleri daha somut bir düzeyde betimleyecek olursak, GPR'nin direkt olarak Berlin bütçesini etkileme gücü vardır. GPR'lerde bütçe planlarına karşılık gelecek şekilde senato yönetimleri için başlangıç/cinsiyet eşitlik durumu, cinsiyet eşitliği projeleri, idarelerin GPR'nin eylem alanları ile ilişkisi, politika yönergeleri ve idari birimler arasındaki anlaşmaların açıklandığı diğer anlaşmaların yer aldığı başlıklar bütçelemede rasyonelliğin sağlanması, sorumluluğun arttırılması ve bütçeleme sürecinin bütünlüğü için rehber niteliğindedir. Örneğin; Kentsel Gelişim ve Çevre için Senato Yönetimi ile ilgili bölümde mekânın yeniden kullanımı, personel kompozisyonu, personel eğitim imkânları ve Senato yönetimi altındaki disiplinler arası çalışma gibi konulara atıfla Toplumsal Cinsiyet Eşitliği kaygıları dile getirilir. Daha sonra katılımcı kentsel planlama/açık alan planlaması (Freiraumplanung), mülteci kadınlar (geflüchtete Frauen), farklı kültürel geçmişe sahip sakinlerin bir araya gelmesi ve yeşil kentleşme (Grün Berlin) için yönetimler arası işbirliği gerektiren projeler ele alınır. Nitekim 2018/2019 Berlin çok yıllı bütçesinde açık alan planlarının geliştirilmesi için ön çalışmalar, altyapı, konut projeleri ve kentsel planlama süreçlerinin geliştirilmesi ve peyzaj yarışmaları için 420.000 Avroluk bir bütçe ayrılmıştır. GPR'nin bütçede en belirgin olduğu alan ise Bölüm (Kapitel) 1240'da yer alan "Sosyal Şehir" (Soziale Stadt) programıdır. Program mahallelerin potansiyelinin geliştirilmesi ve istikrarını, yerel halkın entegrasyonunu ve bölgesel problemler için çözüm yollarını yerel halk ile bulmayı hedefler. Bu önlemler için hedef gruplar belirlenir. Bu hedef gruplardan birisi de kadınlardır[25]. Bu bölümde ilgili çalışanlar ile birlikte hizmetlerden faydalananların da

[25] Cinsiyete duyarlı kentsel planlama ile ilgili olan bölümde katılımcı bütçeleme ile kentsel planlama süreçleri daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

kadın ve erkek dağılımları verilmektedir (Berlin Haushalt, 2018/2019, Berlin Haushalt 2020/2021: 92).

3.3.2. Eyalet Genelinde Hizmet Üretim Programlarının ve Göstergelerin Standartlaştırılması

Berlin'de 2006 yılından itibaren bütçenin hazırlanmasında toplumsal cinsiyete duyarlı kaynak tahsisini artırmak ve analiz etmek ilçe idareleri için bağlayıcı bir şart haline gelmiştir. Ayrıca Berlin Eyaleti düzeyinde de 2006-2007 yılı için çok yıllı bütçeleme sisteminde cinsiyet bütçelemesi uygulanmıştır. Bütçede ilgili başlıklar harcamaların cinsiyet etkilerini, cinsiyete göre farklılaştırılmış verileri ve özet açıklamaları içerir. Cinsiyete özgü bağımsız verilerin bütçede yer alması bütçenin toplumsal cinsiyete etkisini görmek açısından faydalıdır. Bununla birlikte ayrıntılı bilgiler başlıkların altında listelenmediğinde ek açıklamalara muhtaç olunacaktır ve uzun metinler bütçelerde yer alacaktır (Färber ve Dohmen, 2006: 34-35). Bu nedenle sürecin ilerlemesinde belli bir standardın yakalanması için Senato Maliye Bakanlığı, analiz edilecek ürünlerin hangi formda olacağını belirler.

Fayda ve toplumsal cinsiyet etkisinin somut çıktılar üzerinden değerlendirilebilmesi için toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe hazırlanırken ürünlerin seçiminde bazı temel kriterler uygulanır. Bunlar; mali ilgililik, ilçe ilişkisinin kontrolü (bölgedeki hedef gruplarla ilgili ve sonuçları doğrudan veya dolaylı etkileyebilecek ürünler olmalıdır) ve bireyselleştirilebilir hedef grupların (Anlamlı, cinsiyete göre ayrışmış bir fayda analizi yapmak için hedef grup bireyselleştirilebilir olmalıdır) varlığıdır (Schubert-Lehnhardt, 2006: 16). Nitekim TCDB'de geçerliliği kabul edilmiş iki test yöntemi, harcamaların cinsiyete göre ayrıştırılmış fayda analizi ve toplumsal cinsiyet ilişkileri üzerindeki etkisinin analizidir (Färber, 2007: 12). Saf bir kullanıcı analizi için hedeflerle değerlendirme yapılır. Bu hedefler, ilçeler arasında

standardizasyonun sağlanması için belli parametreler çerçevesinde belirlenebilir (Lucas, 2012: 3). Farklılaşmış taleplerin göz önünde bulundurularak hedeflerin belirlenmesi, fon kullanımının verimli ve sürdürülebilir olmasını sağlar. Kamu fonlarının kamu yararı üzerindeki etkileri hakkında bilgi ve şeffaflık, bütçe planlamasında gerçekçi bir etki değerlendirmesi için önemli temelleri oluşturur. Bu nedenle, cinsiyet bütçelemesinde mesele cinsiyet eşitliği hedefine ulaşmada programların ekonomik etkinliğini göstermektir (Friedrich Ebert Siftung, 2007: 19). Nitekim Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçelemede Almanya'da öncü rol oynayan Berlin, 2003 yılından bu yana gelir ve harcamaların kritik analizine yönelik kararlarla bu süreci desteklemekte ve bütçe fonlarının, kamu hizmetlerinin kullanıcı sayıları temelinde yönlendirilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda belirli harcama alanlarında kamu fonları kullanılırken, cinsiyete göre ayrıştırılmış maliyet analizleri yapılmaktadır. Bu analizlerde aşağıdaki kriterlere göre bütçe ürünleri değerlendirilmektedir (Lucas, 2012: 4):

1. Hedef Kitle: Bütçe harcamalarından kim faydalanır ve maliyetlere kim neden olur?
2. Kaynak Dağılımı: Bütçe kaynakları nasıl dağılır?
3. Gerekçe: Neden cinsiyete duyarlı kaynak dağılımı gereklidir?
4. Tedbirler ve Yönetişim Meselesi: Hangi cinsiyet politikası hedefi izlenir ve daha fazla eylem için hangi önlemler alınır?

Daha önce de bahsedildiği üzere toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin uygulanmasında kavramsal temellerin gelişebilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Senato ve ilçe idarelerinin temsilcileri, dış uzmanlar, muhalefetten bir milletvekili ve politikacılardan oluşan bu grup Senato Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir ve Çalışma, Entegrasyon ve Kadın Senato Departmanı (Der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen zusammenarbeitet) ile yakından çalışır. Hem yüklenicinin hem de sözleşme yapan Parlamento'nun sürece katılımı son derece

önemlidir (Vierter Bericht über die Umsetzung von Gender Mainstreaming, 2007: 8; Lucas, 2012: 5). Çalışma Grubuna göre TCDB, bütçeleme öncesi ve sonrasındaki aşamaları içine alan ve sistematik bir yaklaşım gerektiren kapsayıcı bir süreçtir. Bu süreçte, bütçe ve mali politikaların sistematik olarak toplumsal cinsiyete dayalı hedefleri ile senato yönetim birimleri ve ilçelerin somut bütçe hedefleri uzlaştırılır (Schubert-Lehnhardt, 2006: 9).

Her bir ilçede yaşayan sakinlerin farklı taleplerinin değerlendirilmesi için ilçe idarelerinde toplumsal cinsiyet anaakımlaştırma sürecinde rehber niteliğindeki eylemler şu şekilde sıralanabilir (Lucas, 2012: 5):

1. Doğrudan etkiye sahip birincil ürün analizi = birincil seviye
2. Üçüncü tarafların finanse ettiği bölge ürünlerinin ve kullanıcıların analizi: ikincil seviye
3. Veri toplama ve analizin niteliğinin geliştirilmesi
4. Hedeflerin tanımlanması ve sonuçlara dair kontrol dürtülerinin geliştirilmesi
5. Uygun eylem planlarının temeli olan stratejik hedeflerle belirlenmesi

Tutarlı yaklaşımda, toplumsal cinsiyet kavramının ayrılmaz bir birleşeni olarak cinsiyet bütçelemesinde eşitlik politikası hedeflerini bir başlangıç noktası ya da analizin merkezi alarak, etki ve fayda analizini bu hedeflerle birleştirmek kaçınılamazdır. Bu nedenle cinsiyet etki analizi ve göstergeler merkezi kategoriler olarak belirlenmiştir (Lucas, 2012: 13). Fayda analizi ve veri analizi, başlangıçta harcama yapısının cinsiyete özel analizi olmak üzere hedefle ilgili ürün bağlamında harcamaların dikkate alınması gibi niceliksel yönleri ile genel sosyal verileri (kullanıcı sayısı dâhil) kapsar. Programların nitel analizine yönelik olarak; programlar somut eşitlik hedefleri olarak isimlendirilmekte midir? Kadın ve erkeğin cinsiyet eşitliği kriterleri uygun mudur? Eşit fırsatlar yaratılmakta mıdır? Program açıklaması cinsiyete ve/veya diğer özelliklere göre farklılaştırılmış hedef grupları içermekte midir? Eşitlik ya da eşit fırsatlar için ilave

tedbirler alınmakta mıdır? Seçilen projeler cinsiyet ya da fırsat eşitliğine katkı sağlamakta mıdır? Cinsiyet ya da fırsat eşitliğinde farkındalık bir hedef olarak kullanılıyor mu? Eşitlik ve fırsat eşitliğinin kesişen hedefleri ile ilgili hangi ifadeler yer almaktadır? gibi sorular yöneltilebilir (Frey vd., 2012: 7). Bununla birlikte nitel bir analiz olarak etki analizi, programların toplumsal cinsiyet ilişkileri üzerindeki etkisini incelemek için nicel bilgileri kullanır, analitik ve normatif etkililik ölçümlerini tanımlar ve cinsiyetle ilgili ihtiyaçların adaletini analiz eder. Cinsiyet eşitliği resmi gösterge enstrümanı aracılığıyla yöneltilebilecek yol gösterici sorular şunlardır (Lucas, 2012: 13):

1. Cinsiyete göre farklı oranlarda yapılmış harcama cinsiyetler üzerinde hangi etkiye sahip?

2. Kadın ve erkeğin farklı ihtiyaçları var mı ve neden? Fonların dağılımı kadın ve erkeklerin ihtiyaçlarına uygun mu?

3. Kadınların ve erkeklerin yaşam durumları nelerdir? Hedeflenen harcamalar yoluyla yaşam koşulları hangi maliyetler ile ne ölçüde desteklenebilir?

4. Cinsiyet eşitliğinin değerlendirilmesi için hangi ilişkilerin etkisi çok önemlidir?

Bu süreçte göstergelerin rolü farklı şekilde yorumlanır. Her bir ürün ya da başka bir deyişle programın analizi yapılırken verilerin seçimi hedefe bağlı olarak yapılır. Sonuç olarak, göstergelerin oluşturulması politik öneme sahip bir karardır ve sıra aşağıdaki gibi olmalıdır (Lucas, 2012: 13):

Tablo 6. Ürün Göstergelerinin Oluşturulması

1. Politika ve yönetim arasında ilişki kuran cinsiyet eşitliği politika hedeflerinin belirlenmesi
2. Bu önceliğin göstergelerinin oluşturulması
3. Veri kayıtlarının, gerekirse yeni veri kayıtlarının belirlenmesi
4. Ürünlerin oluşturulması için faydalanıcı ve ürün analizinin yapılması
5. Kazanılan bilgi ve sonuçların değerlendirilmesi, önceden tanımlanmış göstergelerle kıyaslanması (bencmarking)

Kaynak: Lucas 2012: 13

Senato ve ilçeler tarafından uygulanan programların amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının değerlendirilmesi ve her bölgede aynı ölçüde gelişmenin sağlanması için değerlendirme kriteri olan göstergelerin de standartlaştırılması gerekir.

Tablo 7. Gösterge Tanımlarının Standartlaştırılması

1.Toplumsal cinsiyet eşitliği politikası hedefine bağlı olarak göstergelerin sistematik sınıflandırması	Göstergelerin belirlenmesi
2. Tanım ve sorular, toplumsal cinsiyet bütçelemesi üzerine olası bir etki analizinin gözden geçirilmesi, ürün ilişkisinin analizi, bütçe ve cinsiyet kontrolünün entegrasyonu	Veri setinden inceleme altındaki süreçlere kadar gerekli toplumsal gelişim hedeflerinin teorik sınıflandırması ve formüle edilmesi, testi, süreçlerin daha somut gösterimi için ürün analizlerinin gerekli olup olmadığı, bütçe ile kaynaştırılması
3.Analizlerin yorumu ve göstergelerle ilgili olarak bütçe muhasebe sisteminin ve veri setinin oluşturulması	Veri analizi + ürün analizi + göstergeye bağlı etki analizi
4. Çeşitlilik problemlerinin analizleri	Daha geniş bir tartışma için analiz
5.Eylem için öneriler ve hitap ettiği kitlenin belirlenmesi	Veri ve ürün analizi ile ilgili eylem önerilerinin egzersiz edilmesi, yetki sahipleri için sorumlulukların belirlenmesi
6.Veri kaynakları, Veri sahipleri, Verilerin geçerliliği, Veri dizisinin periyodikliği, Dokümantasyon	Belirli veri kaynaklarını adlandırmak, Veri kaynakları kurumları, Toplanan verilerin güvenilirlik düzeyinin açıklaması, Verilerin zamansal toplanması, Analiz tarihi

Kaynak: Lucas, 2012: 14

Charlottenburg-Wilmersdorf bölgesi tarafından cinsiyet analizi için yasal olarak da korunan konuya özgü cinsiyet analizi (Die Fachbezogene Gender Analyse/ Field-Related Gender Analysis (FGA®)) adında bir yöntem geliştirilmiştir. FGA®nın marka sahibi Berlin Eyaletidir (Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf). Bu yöntemle

cinsiyet eşitliği politikasına ilişkin bir prosedür, bir idaredeki anaakım cinsiyet stratejisi ile kaynaştırılır. Siyasi hedefler, toplumsal cinsiyet eşitliği hakkındaki konuya özel görevler ve bilgi ile birleştirir. FGA®, cinsiyet eşitliği hedeflerinin oluşturulmasını ve benimsenmesini, konuya özel alt hedeflerin formülasyonunu ve eylem planında (Maßnahmenplan) önlemler alınmasını gerektirir (Lucas, 2012: 15). FGA® analizi bir iş alanında, özel bir hizmete veya ürüne yönelik yapılabilir. İlk olarak bir alanda veya bir idari birim sorumluluğundaki hizmetlerde "cinsiyet eşitliği politika hedeflerine ulaşmak için ne yapılabilir?" sorusu cevaplanmaya çalışılır. Daha sonra bu soruyu "ürün veya bütçe maddesi cinsiyet eşitliğini arttırmak üzere nasıl bir katkıda bulunabilir?" sorusu izler. Bu konuda ilçeler arasında koordinasyonun sağlanması, bütçe program ve projelerinin oluşturulması açısından oldukça önemlidir. Bu yöntem, Senato Maliye Bakanlığı tarafından da belirtildiği gibi, gerçek karşılaştırılabilirlik için ortak bir referans seviyesine ihtiyaç duyulduğunu gösterir. Berlin Eyaletindeki tüm idari seviyelerde uygulanabildiği için birçok avantaja sahiptir. Aşağıdaki tablo Eyalet, ilçe ve departmanlar olmak üzere idari seviyeler arasındaki bağ ile ilgili yukarıda yürütülen tartışmayı özetlemektedir (Lucas, 2012: 15-16).

Tablo 8. Berlin Yönetim Seviyeleri Arasında Toplumsal Cinsiyetin Yaygınlaştırılması

Hedef Seviye	**Sorular/Uygulama Araçları**
Berlin Cinsiyet Eşitliği Politikaları Çerçeve Programı Eyalet Düzeyi	-Senato tarafından Berlin şehrinin eşitlik politikası çerçeve programının geliştirilmesi ve kabul edilmesi -Çerçeve programdaki eşitlik politikası hedeflerinin ne ölçüde aynı zamanda ilçe hedefleri olduğunun belirlenmesi -Bir taraftan kent ve ilçe arabirimlerinin belirlenmesi, diğer taraftan ilçelerin görevlerinin belirlenmesi -Senato ve ilçeler arasında özellikle hangi arabirimlerin kıyaslama süreci (Benchmarkingprozess) için ne derecede uygun olduğunun belirlenmesi Sürecin Senato İdaresi Liderliğinde Uygulanması: 1. Ortak eşitlik politikası hedeflerinin oluşturulması 2. Hedeflerin erişilebilirliğinin görünür kılınması için gerekli göstergelerin tartışılması ve tanımlanması, gerekli verilerin ve veri kaynaklarının ortak tanımlarının tartışılması ve tanımlanması 3. Gösterge ile ürünün ilişkisini belirlemek, ürün tanımı ve ürün analiz sürecinde (kullanıcı analizi, bütçe analizi) standardın sağlanması, Senato ve ilçe idarelerinin bütçesinde uyumun sağlanması 4. Sonuçların uygunluğunun doğrulanması 5. Değerlendirme konferansı: Sonuçlar, uygulama sorunları ve sonraki adımların değerlendirilmesi
Cinsiyet Eşitliği Politikaları Bölge Hedefleri İlçe Düzeyi	-İlçe meclisi tarafından bölgede cinsiyet eşitliği hedeflerinin hazırlanması ve karar alınması -Tüm ilçelerin eşitlik politikası hedefleri arabirimlerinin belirlenmesi -Ortaklıkların belirlenmesi ve ortak karar verme, hangi arabirimler ilçeler arasındaki kıyaslama için özellikle uygundur (İlçeye özgü hedefler Senato ve ilçeler arasında henüz kurulmamıştır) -Eyalet çalışma topluluğunun (Landesarbeitsgemeinschaft (LAG))[26] eşitlik bölge temsilcisi liderliğinde önerilen beş adımda sürecin uygulanması
Konuya özgü eşitlik politikası hedefleri Departman/Daire veya Bölüm Seviyesinde	-Konuya özgü cinsiyet eşitliği hedeflerinin (FGA®) yardımıyla ilçenin eşitlik politikası hedeflerinin sınıflandırılması -Türetilmiş alt hedeflerin tanımı -Amaçların erişilebilirliğini görselleştirmek için gerekli göstergelerin tartışılması ve tanımlanması, standart tanımların tartışılması ve tanımlanması, gerekli verilerin ve veri kaynaklarının tanımı -Uygulama problemleri ve yeni hedefler hakkında bir konferansın düzenlenmesi

Kaynak: Lucas 2012: 16-17

[26] Berlin bölgesel çalışma grubu, Berlin ilçelerinin kadın ve eşitlik temsilcilerinden oluşan devlet düzeyinde bir örgüttür (Die gleichstellungs- und frauenbeauftragte der Berliner Bezirke).

Bu süreçte ilgili toplumsal cinsiyet bütçeleme görevlileri ile Toplumsal Cinsiyet Ofisi'nin yer aldığı tüm Senato ve ilçe idareleri ile ardıl teknik müzakereler yapılmaktadır. Hedef projeler ve özel projeler ile toplumsal cinsiyet uzmanlığının sürekli gelişimi bu şekilde yakın koordinasyon ile sağlanmaktadır.

3.3.3. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Politikalarının Analizi

Kamu politikalarının etkilerinin karmaşıklığı nedeniyle, harcama ve gelirlerin toplumsal etkisi mali yıl içinde değerlendirilemez. Bu nedenle, toplumsal cinsiyete bağlı ekonomik ve mali etkilerin incelenmesi için hazırlanan politika raporları uzun soluklu bir çerçeve sunar (Färber, 2007: 9). Toplumsal Cinsiyet Bütçelemesi, toplumsal cinsiyete yönelik eşitlikçi mali kaynak dağılımı sorunsalına odaklanmaktadır. Sürdürülebilir bir bütçe politikasının ilkelerinden biri, mevcut kamu fonlarının kanıtlanabilir şekilde etkili ve doğru kullanılmasıdır. Bu gerekliliğin bir boyutu, kaynakların adil bir şekilde tahsis edilmesidir. Bu bakımdan bütçe ve cinsiyet politikası hedeflerinin birlikte izlenmesi çelişkili değil, birbirini tamamlar niteliktedir (Berlin Haushalt 2016/2017: 12).

Berlin'de cinsiyete duyarlı bütçe politikaları daha önce de değinildiği üzere Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programları ile belirlenmektedir. Bu politikaların her biri ilgili ürünler ve başlıklar altında Berlin ve ilçe bütçelerinde yer almaktadır. Politikaların bütçe aracılığıyla uygulamalarının değerlendirilmesi ise çerçeve programı döneminin sona ermesini takiben Gözden Geçirme, Değerlendirme ve Perspektifler (Rückblick, Auswertung und Perspektiven) adı altında yayınlanan bir raporla yapılmaktadır. Raporun adından da anlaşıldığı üzere uygulamalara dair tecrübeleri paylaşmakta ve bu tecrübelerden yola çıkarak daha fazla gelişme için yeni perspektifler sunmaktadır. Raporlar genel yönetimi, senato idari birimleri kapsamındaki hizmetleri (Gençlik, Adalet, Çevre vb.) ve ilçe yönetimlerini ayrı ayrı değerlendirmektedir. Çerçeve

programda yer alan faaliyet ve önlemlerin yanısıra cinsiyet eşitliği ile ilgili projeler de raporlarda değerlendirilmektedir. İdari birimler verdikleri hizmetler bakımından değerlendirilmekle kalmayıp personel yapısı da cinsiyet açısından analizlere dâhil edilmektedir. Her idari birimin değerlendirilmesinde ana başlıklar değişebilmekle birlikte genel olarak Almanya'da cinsiyet ana akımının yaygınlaştırılması, çerçeve program dâhilindeki politikaların uygulanması ve cinsiyet bütçesi ilkeleri ekseninde tartışılmaktadır. İlçelerde cinsiyet gelişimi sürecinin tartışılması yine bu başlıklar altında yapılmaktadır (Vier Jahre Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm: Rückblick, Auswertung und Perspektiven für die 17. Legislaturperiode, Berlin).

3.4. Federal Teşviklerin Berlin'de TCDB'ye Yansıması

Berlin de diğer Alman eyaletleri gibi gelişmiş ve kurumsallaşmış Alman dayanışma sisteminden faydalanmaktadır. Bu çerçevede, kamu hizmetlerinin sunulması ve yönetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi Federasyon tarafından sağlanan hibe ve eyaletlerin kendi öz gelirleri ile sağlanır. Eyaletler, harcama ve gelirlerin zorunlu paylaşımını da içeren idareler arası sistemin bir parçası olarak, Federal Hükümet tarafından yapılacak düzenleme ve reformları etkileme gücüne sahiptir. Başka bir deyişle kamu kaynaklarının kullanımında ve düzenlenmesinde hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya bir iletişim mekanizması mevcuttur (Scope Ratings "Land of Berlin Rating Report", 2019: 2).

Federasyonun yerel yönetimlere direkt sorumluluk verme yetkisi yoktur ve merkezi yönetim inisiyatifleri ancak eyaletler üzerinden gerçekleştirilebilir. Eyalet sınırlarında gerçekleştirilecek sorumluluklar için gerekli mali kaynakları sınırlı olan ilçeler her ne kadar kendi belediye başkanları ve meclislerine sahip olsalar da, çoğunlukla Berlin eyaletinin mali tahsislerine (Globalsumme) bağlıdırlar. Senato ve ilçe belediye başkanlarının uzun görüşmeleri sonucunda, Berlin ve ilçeleri arasındaki mali

tahsisler ve sorumluk paylaşımında daha etkin bir yönetim anlayışına geçebilmek için Mayıs 2019'da yeni bir yasa teklifi üzerinde anlaşmaya (Zukunftspakt) varılmıştır (Scope Ratings "Land of Berlin Rating Report", 2019: 10).

3.4.1. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetlerinin Geliştirilmesi

Berlin'de ilçelerin çocuk gündüz bakım ihtiyacının yer ve personel açısından ek finansman ile karşılanması için 2005'te bir düzenlemeye gidilmiştir. Düzenlemeyle birlikte çocuk bakımı ile ilgili maliyetler, Gençlik ve Aileden Sorumlu Senato İdaresine tabi bölge mali ofisleri tarafından sağlanır. Berlin Eyaleti Yasasının 23. Maddesi 5. Bendine göre Senato Mali Dairesi, çocuk bakımı ile ilgili maliyetlerden sorumludur ve aynı maddenin 7. Bendine göre gençlik refah daireleri planları desteklemek için gerekli veriyi sağlar, ihtiyaç ve fiziksel kapasite değerlendirmesi yapar ve yönetişim süreçlerini kolaylaştırır (Kindertagesförderungsverordnung-VOKitaFöG, 2005 Artikel 9). KitaFöG yönetmeliğinin hükümlerine uygun olarak finansman almak isteyen her kurum, madde 13 uyarınca çerçeve sözleşmesine ve kalite geliştirme sözleşmesine etkin bir şekilde katılmalıdır. KitaFöG sözleşmesinin tarafları Berlin Gençlik ve Aile Senatosu ile çocuk bakım hizmeti sunan birlik veya yüklenicilerdir. Yüklenicilere sağlanacak fonlar kurumların gelirleri ve maliyetlerine göre yapılır. Yükleniciler, çocuk günlük bakım tesislerinde SGB VIII ve KitaFöG hükümlerine ve ayrıca kalite geliştirme anlaşması kapsamındaki yasa, yönetmelik ve yükümlülüklere uygun olarak hizmet sunmayı taahhüt eder. Yardımlar özel durum ve yaşa göre çocukla ilgili (örneğin engelli çocuklar için sağlanan fon onların ihtiyacını karşılayacak düzeyde olmalıdır) olarak sağlanır. Ayrıca kalite geliştirme yasasına (Qualitätsentwicklungsvereinbarung (QVTAG)) kalite kriterlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir (Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Tageseinrichtungen, Berlin, 2018: 2-3).

3.4.1.1. Berlin Çerçeve Anlaşması Kapsamında Sağlanan Fonların İlçelere Tahsisi

Eyaletlere, Federal Hükümetin "çocuk bakımı finansmanı" yatırım programından fon tahsisinin yanı sıra çocuklar ve günlük bakım merkezleri için yeni kalite geliştirme yasası bağlamında Federal Devlet sözleşmesinden gelir tahsis edilmektedir (Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen (QVTAG)). Eyaletler, sözleşme çerçevesinde sağlanacak fonlar için gündüz bakımında asıl sorumluluk sahibi olan bağlı belediyeler veya ilçeleri arasında kaynakların nasıl tahsis edileceğine dair istatistikler geliştirir. Berlin'de gündüz bakım talebini belirleyebilmek için dört aşama takip edilir (Gesamtbericht Kindertagesstättenentwicklungsplanung, Berlin, 2016: 19).

Tablo 9. Gündüz Bakımında Yer Gereksiniminin Tespit Edilmesi

1. Aşama	Nüfus Tahmini x Oryantasyon Değeri = Yer Gereksinimi 31.12.(yıl)	İlk Yer Gereksinimi Raporu
2. Aşama	Yer Gereksinimi 31.12.(yıl) x % 107 = Yer Gereksinimi 30.06.(dönem sonu)	
3. Aşama	0-7 yaş arasındaki Mülteci Çocuklar (Eğitim, Gençlik ve Bilim Bakanlığı Tahmini)	Tamamlayıcı Yer Gereksinimi
4. Aşama	Yer Gereksinimi 30.06. + 0-7 yaş arasındaki Mülteci Çocuklar	Toplam Yer Gereksinimi

Kaynak: Gesamtbericht Kindertagesstättenentwicklungsplanung, Berlin, 2016: 19

Birinci aşamada, öncelikli olarak 0-7 yaş grubundaki nüfus dört alt grup olmak üzere tahmin edilir. Daha sonra yaş grupları için değerleme ya da oryantasyon oranları belirlenir. Bu değerleme oranını hesaplamak için gündüz bakım hizmetinden yararlanan çocukların tüm çocuklara oranı kullanılır. Bununla birlikte sosyal ve politik yapı da göz önünde bulundurulur. Daha sonra bu değerler nüfus sayımı baz alınarak, her yaş grubu için çocuk gündüz bakım merkezlerindeki tahmini yer ihtiyacı belirlenir. Bu tahminler

arasındaki yüzdelik değişim oranları alınarak yer gereksiniminin yıllar içindeki değişimi tahmin edilir. Bu hesaplamalar her bir ilçe (Bezirke) seviyesinde yapılır. Bununla birlikte tüm yaş aralıkları için bakım talebi artmaktadır. Bu nedenle % 7'lik bir pay bırakılması öngörülmüştür. Bunun % 5'i ortalama artışken, % 2'lik kısım bölgesel değişimler için boş bırakılır. Sonuç olarak 2. Aşamada yer gereksinim sayısının % 107'si alınır. Ek bakım ihtiyacı üçüncü aşamada belirlenir. Ek bakım ihtiyaçlarının planlanması, yaşı gelmemiş ve 7 yaşın altındaki mülteci çocukların sayısını gerektirir. Genel kent seviyesinin altında olan ve SenStadtUm'un (Senato Kentsel Gelişim, Çevre Koruma ve Teknoloji Departmanı) yaş grubuna göre farklılaştırılan bir mülteci tahmini mevcut değildir. Mevcut veri tabanları tam ve geçerli bir mülteci çocuk envanteri göstermediğinden Eğitim, Gençlik ve Bilim Senato Dairesi bir model geliştirir. Örneğin 2016 yılı sonundaki 0-7 yaş arası mülteci çocuk sayısının 2015'e göre değişiminden yola çıkarak 2017 verisini hesaplar. Daha sonra bu değerlerin toplamı alınır (Gesamtbericht Kindertagesstättenentwicklungsplanung, Berlin, 2016: 19-25).

Berlin'de gündüz çocuk bakım evlerinin finansmanı sabit oranlı ve konuya bağlı olarak yapılmaktadır. Tüm eyalette hesaplanan maliyetler % 7 oranında olmak üzere yüklenicilerin kendi katkılarından ve yasal ebeveyn katkısından mahsup edilir. Ana dili Almanca olmayan çocuklara özel entegrasyonu sağlayabilmek için ek bir hibe yapılır (Deutscher Paritätischer Gesamtverband, 2017: 15).

Berlin senatosu, 2018/2019 bütçesinde "Berlin'de Talebe Yönelik Çocuk Gündüz Bakımının Yaygınlaştırılması Önlemlerinin Alınması Hibe Fonu" (Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung in Berlin) ile sürdürülebilir bakım kapasitesi artışına karar vermiştir. Sosyal-yapısal ihtiyaçlara daha fazla önem vermeye karar veren senato, fonların kullanımını her bir ilçe için çocuk bakım ihtiyacını gösteren Förderatlas 2019'a dayandırmaktadır (Förderatlas, 2019: 1).

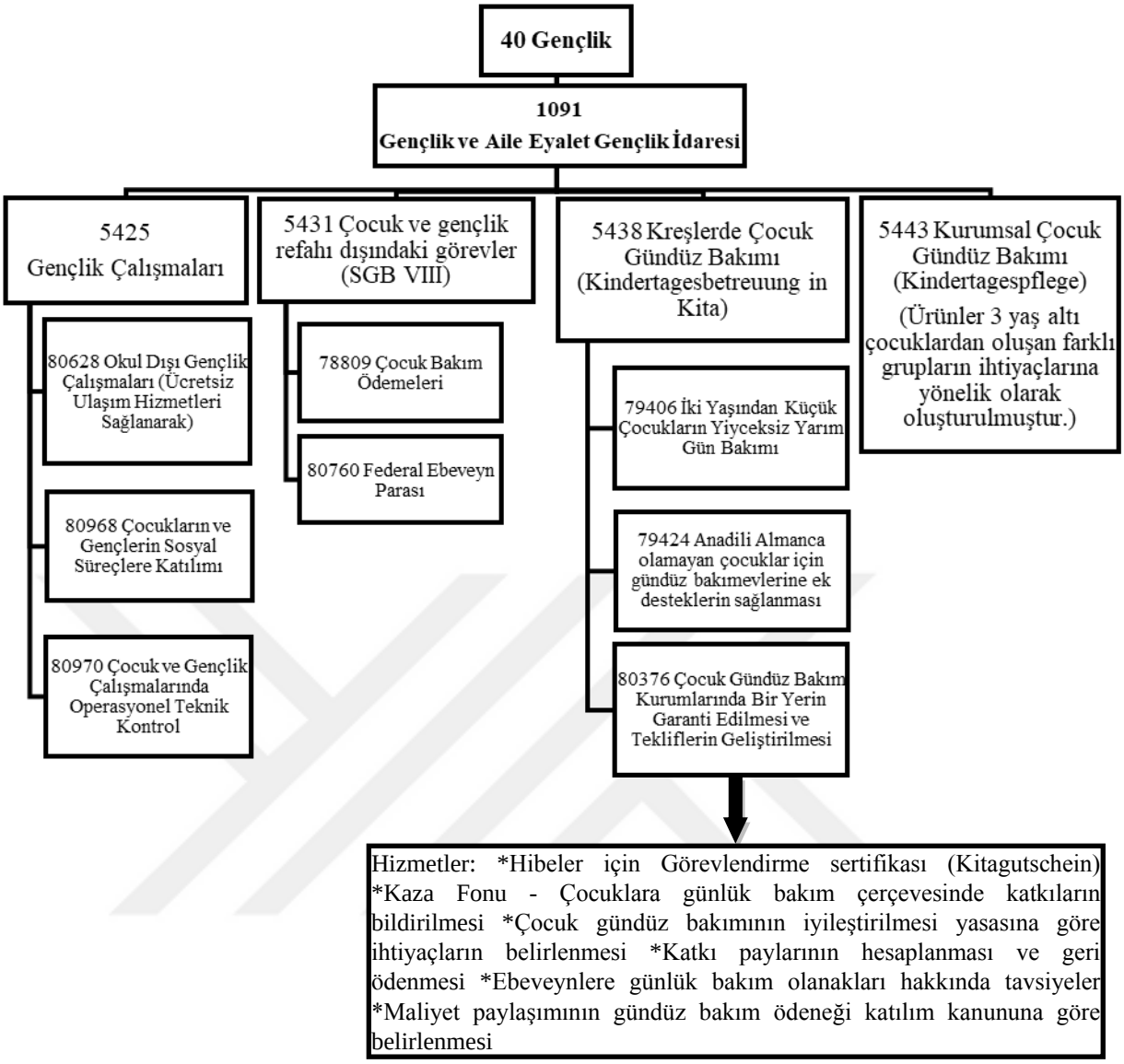
Fon atlası çocuk bakım talebini beş kategori de değerlendirir. 1. Kategori acil ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Kategori 1'de yer alan bölgelerde rezerv alan bulunmamaktadır ve prognostik ilerleyen bir talep mevcuttur. Kategori 2'de rezerv alan yoktur ve talep prognostik olarak azalır. Kategori 3+'da sınırlı yer rezervi mevcuttur ve talep prognostik olarak artmaktadır. Kategori 3'de rezerv yer mevcuttur ve talep prognostik olarak artmaktadır. Kategori 4'de ise rezerv yerler mevcuttur ve talep prognostik olarak azalmaktadır. Bu derecelendirme mevcut durumla gelecekteki değişimin birlikte değerlendirilmesine imkân verir (Förderatlas, 2019: 2).

3.4.1.2. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetleri ve Hizmet Üretim Bütçesi

Berlin bütçesinde ürün sunumu, ürün alanları veya ürün grupları ve ilgili ürünler için maliyet ve varsa miktar verilerini veya kilit rakamları içerir. Bütçelerde ürünlerle ilgili geçmiş yıllara ait mali verilere de yer verilir. Örneğin 2018-2019 bütçesi için 2015 ve 2016 finansal yıllarının fiili maliyetleri gösterilmektedir. Ürün sunumu yalnızca seçili, uygun bölümlerde ve genellikle yalnızca önemli ölçüde maliyet birimlerini içerecek şekilde verilir. Operasyonel veya stratejik hedefler düzeyinde (ürün grupları veya alanlar) idari maliyetler, transferler ve toplam miktarlar ayrı sütunlar şeklinde gösterilir. İlçe bütçelerinde ürün veya Berlin bütçelerinde adlandırıldığı üzere maliyet birimleri düzeyinde (Kostenträger) miktarlar ve birim maliyetler raporlanır (Berlin Haushalt 2018/2019: 14). Maliyet birimlerinin tanımı ürün broşürlerinde (Produktblätter) yapılır. Bu alanda revizyon ve değişikliklere izin verilir (Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) Vom 13. März 2015/Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, 2015: 14). Berlin hizmet üretim kataloglarında yer alan ve her yıl yenilenen ürün broşürleri ilçeler tarafından oluşturulan ve oluşturulacak ürünler için rehber niteliğindedir (Heuer, 2013: 13).

Çocuklar için kurumsal gündüz bakımının geliştirilmesi ilçelerin görevidir ve bununla birlikte Anayasal zorunluluk olan bu hizmetin geliştirilmesi ilçelerin inisiyatifine bırakılmamıştır. Federal Fonların dağıtımı ise Berlin eyaletinin sorumluluğundadır. Bu nedenle, bu hizmet alanı kapsamında sunulacak ürün formlarını, ilçeler için hazırlanan hizmet üretim katalogları şekillendirmektedir. Federal ve Eyalet yasalarına[27] dayanarak aktarılan fonlarla finanse edilen "Çocuk Bakım Kurumlarında Bir Yerin Garanti Edilmesi ve Tekliflerin Geliştirilmesi" ürünü Gençlik konulu hizmet üretim hiyerarşisinde yer almaktadır.

[27] SGB VIII, Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz, Kindertagesförderungsgesetz, Kindertagesförderungsverordnung (VOKitaFöG), Rahmenvereinbarung (RV TAG), Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen (QVTAG)



Şekil 5. Çocuk Gündüz Bakımevlerinin Geliştirilmesi Hizmet Üretim Hiyerarşisi

Kaynak: Produktkatalog der Berliner Bezirke 24/2020

Hizmet üretim hiyerarşisi, belli konular (Fachgebeit) altında, ürün alanı (Produktbereich), ürün grubu (Produktgruppe), ürün (Produkt) ve hizmetler (Leistungen) şeklinde sıralanır. Ürün künyesinde ürünün konusu, alanı ve hangi ürün grubuna ait olduğu tekrar yazılır. Daha sonra ürünün tanımı yapılır ve şayet belli bir bölgeye yönelik ise o bilgilere yer verilir. Ürünle ilgili diğer bilgiler ise birim maliyetlerin ve toplam maliyetlerin ilgili ürünler ile birlikte nasıl hesaplanacağı, yasal dayanakları ve sözleşmenin temeli ile hedef grup ve kalite ile ilgili bilgileri içeren ürün hedef ve nitelikleridir. Örneğin, bahse konu ürünün hedef grubu okul öncesi çağdaki

çocuklar, veliler ve yasal vasiler ile çocuk bakım merkezleri çalışanlarıdır. Ürün hedefi ise ihtiyaca dayalı olarak çocuk bakım merkezlerinde yer temin edilmesidir. Yer gereksiniminin mümkün olduğunca hızlı bir şekilde tespit edilmesi ve yanılma payının belli bir yüzdeden düşük olması kalite hedef ve göstergesidir (Produktkatalog der Berliner Bezirke 24/2020).

3.4.2. Berlin'de Cinsiyete Duyarlı Katılımcı Bütçe Örneği: Kentsel Planlama

Düşen doğum oranları, kadınları daha fazla içeren yaşlanan nüfus, göç, ırk, sosyoekonomik gibi demografik değişkenlerin yanı sıra, küreselleşme, teknoloji, çevre ve iklim koşullarının değişmesi şehir planlamasından beklentileri de değiştirmektedir. Yaşam koşullarının daha iyi bir hale gelmesi nüfusun farklı kesimlerini göz önünde bulunduran kentsel planlama anlayışıdır. Bu gibi gelişmeler şehir ve kırsal alanlardaki eşitsizliğin kadın yüzünü daha görünür kılmıştır (De Madariaga ve Neuman, 2016: 495). Berlin şehir planlaması tarihi 1862 "Hobrecht" planından 1990'da birleşmeden sonraki ilk planlamaya değin kentsel doku ve mekânsal planlama kavramlarını içeren bir dizi haritayı barındırmaktadır. Bu süreçte kentsel gelişim kesintilerle devam etmiş ve şehrin belli bölgelerini içeren planlardan oluşmuştur (Senate Department for Urban Development and Housing/Berlin). Berlin'de mekânsal planlamada cinsiyet eşitliğinin dikkate alınması 1980'lerdeki feminist tartışmaları takiben oluşturulan mimari ve kentsel planlama danışma kuruluna kadın planlamacıların, bilim insanlarının ve mimarların etkin hale geldiği döneme kadar dayandırılabilir (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 29-30).

3.4.2.1. Berlin Kent Planları ile Cinsiyet Eşitlik Hedeflerinin Kaynaştırılması

Berlin Temsilciler Meclisi ve Senato, kadın ve erkek arasında eşitliğin sağlanması amacıyla her politika ve eylem alanında toplumsal cinsiyet eşitliğinin yaygınlaştırılmasına 2002 yılında karar verdi. Süreç; Çalışma, Entegrasyon ve Kadınlar için Senato Yönetiminin 2008 yılında Eşitlik Bürosunu kurması ve Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının oluşturulması ile olgunlaştı. Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programında Kentsel Gelişim ve Çevre için Senato Yönetiminin yoğunlaştığı konular ise demografik değişim ile birlikte gelen zorlukların yönetimi olmuştur. Yaşanabilir, sosyal ve mobil şehir programın ana planındaki eylem alanlarını oluşturur. 2014'te hazırlanan Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı, eylem planlarını kapsaması ve ilçeler için önlemlerin belirlenmesi ile ilkinden ayrılmaktadır. Bu programda Kentsel Gelişim ve Çevre için Senato Yönetimi kentsel planlama hedefleri ile cinsiyet ve fırsat eşitliğinin bütünleştirilmesini sağlamaktır (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 29-31).

Kentsel planlamada toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin mekânsal planlara dahil edilebilmesi için farklı kriter ve açıklamaları içeren zorunlu alan kullanım planlarının yanı sıra bina yapısı, kullanım özellikleri ve açık alanlarla ilgili konuları kapsayan bir anket geliştirilmiştir. Bu anketler ile kentsel planlar, kent sakinleri tarafından değerlendirilir. Planların ön değerlendirme aşamasında kadın danışma komitesinin iki üyesi kullanıcılarla ilgili olarak mekânsal ve işlevsel kavramlar üzerine görüşlerini beyan ederler. Komitenin bir üyesi yine oy hakkı olmaksızın jüride yer alarak kadın meselesi ile ilgili uzman değerlendirmesini yapar (Leitlinien für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung/Berlin, 2019: 12-44).

Diğer bir katılımcılık örneği ise kentsel planlama ile ilgili projelerin yarışmaya tabi tutularak değerlendirilmesidir. Bu yarışma süreci Mahalle İdareleri Fonu

kapsamında yapılmaktadır ve hem katılımcı bütçe hem de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından önem taşımaktadır. Plan ve proje yarışmasının ilk aşaması Kentsel gelişim ve Konut idaresi web sayfasının şehircilik başlığı altında açık alanların inşası ile ilgili yarışma konularının duyurulmasıdır. Yarışmanın ilk aşamasında projeler tasarım açısından değerlendirilir. İkinci aşamada ise 15-30 arasında değişen katılımcıdan oluşan jüri şehir ve ilçe aktörlerinin çıkarlarını ve projenin taahhütlerinin uygunluğunu dikkate alarak bir değerlendirme yapar. Jüri üyelerinin çoğunluğu yerel sakinlerden rastgele seçilir. Diğer jüri üyeleri ise yerel sosyal kurumların ve yerel halkın çıkarlarını temsil eden örgütlerin temsilcilerinden ve uzmanlardan oluşmaktadır. Böylece yerel sakinlerin mahalleri ile ilgili projelerde karar verme fırsatı verilir. Berlin senatosu şehircilik bölümü, jüri üyelerinin kompozisyonuna dair resmi bir çerçeve sunmaktadır. Jüri toplantılarının düzenlenmesi ile ilgili masraflar semt fonlarından karşılanır. Jüri sayısı bölgede yaşayan sakin sayısına bağlıdır ve her 1.000 sakin bir jüri üyesi tarafından temsil edilir. Jüri üyesi kadar milletvekilinin de olması gerekir ve milletvekilleri her toplantıya davet edilir. % 51'i mahalle sakinlerinden, % 49'luk kısmı ise yerel kulüpler ve topluluklar, dernekler, okullar ve kreşler, yerel işletmeler, kiracı birlikleri, konut şirketleri ve ev sahipleri gibi temsilcilerden oluşan mahalle jürisi yeni fikirlerin doğmasını ve yerel temasın artmasına olanak sağlamaktadır. Gönüllüler arasından seçilen jürinin yaş, etnik köken ve cinsiyet açısından dengeli olması gözetilir (The Neighborhood Fund, 2004: 12-13).

Katılımcılığı destekleyen mahalle fonu Türkiye'den gelen sakinler, özellikle kadınlar için bir araya gelmek ve sorunları çözmek için bir platform oluşturmaktadır. Yine de katılım açısından dil yetersizliği ve etiketlenme korkusu bir engel teşkil etmektedir. Belediye çalışanlarının da destekleri ile başarılı olan projeler arasında Wrangelkiez'deki ilkokul, ortaokul ve yuvalar arasında bir eşgüdüm yaratmayı

amaçlayan eğitim ağı projesi[28], Neuköln'deki bir ilkokulun bahçesinde açılan Elternkaffe (Ebeveyn Kafe), Magdeburgerplatz'da (Mitte İlçesinde) Familiengarten (Aile Bahçesi) adıyla açılan kapalı mekân özellikle göçmen kadınlar arasındaki dayanışmayı arttırmıştır (Uysal, 2016: 41-43).

Cinsiyet bütçesi toplumsal yapının değişik kesitlerinin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurularak kaynakları dağıtan katılımcı bütçe için bir kontrol unsurudur. Çünkü toplumun yaklaşık olarak yarısını temsil eden kadınlara hitap etmektedir. Nitekim kadın ve erkek oylarının farklı analiz edilmesine olanak sağlayan yöntemler kullanılır (Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Handbuch Zur Partizipation, 2011: 100). Sosyolojik açıdan bakıldığında, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, ekonomi (ücretsiz ev işlerinde çalışanlar dâhil) ve üçüncü sektörde (gönüllü çalışma, mahalle yardımı, vb.) bütçe analizlerinin sistematik olarak genişletilmesi anlamına gelmektedir. Siyasi açıdan bakıldığında, cinsiyete dayalı bütçelere giden yol, bütçe oluşturma sürecinde farklı grupların daha fazla katılımıyla bağlantılıdır (Mayrhuber vd., 2007: 52-53).

3.4.2.2. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Katılımcı Kentsel Planlama ve Hizmet Üretim Bütçesi

Almanya'da yerinden yönetim anlayışı gereği ve değişen yaşam şekillerinin yerel hizmetlere olan talebinin tam olarak anlaşılabilmesi için yurttaşların yaşam

[28] Proje ile Alman ailelerin, Türkiye'den gelen ailelerin çocuklarının ağırlıklı olarak gittikleri okullara çocuklarını göndermemeleri, yabancı kökenli ailelerin çocuklarının durumlarını dil sorunları nedeniyle takip edememeleri gibi engeller bir nebze aşılmıştır. Görece düşük gelirli ve geleneksel göçmen ailelerde çocuklarla daha çok anneler ilgilendiği için bu proje ile kadınların katılımcılıkları arttırılmıştır (Uysal, 2016: 43).

alanlarını ilgilendiren politik süreçlere daha fazla katılmalarının önü açılarak kuvvetlendirilmektedir. Sonuç olarak, toplumsal değişim ile değişen talepleri karşılayabilecek sosyal belediyecilik kavramı ön plana çıkmaktadır. Bu anlayış yeni olmamakla birlikte artan sosyal ihtiyaçları karşılayabilecek kaynakların yetersizliği bir krize neden olmaktadır. Belediyeler/yerel yönetimler temel sorumluluklarından kaçamayacağı için burada temel soru etkin kaynak kullanımının nasıl geliştirileceğidir. Çözüm sosyal ihtiyaçlar ile kaynak planlamasını, maliyetler ile erişilecek sonuçları bir araya getiren bütünleşmiş bir yapıyı gerektirir (Deutscher Verein, 2011: 2-3).

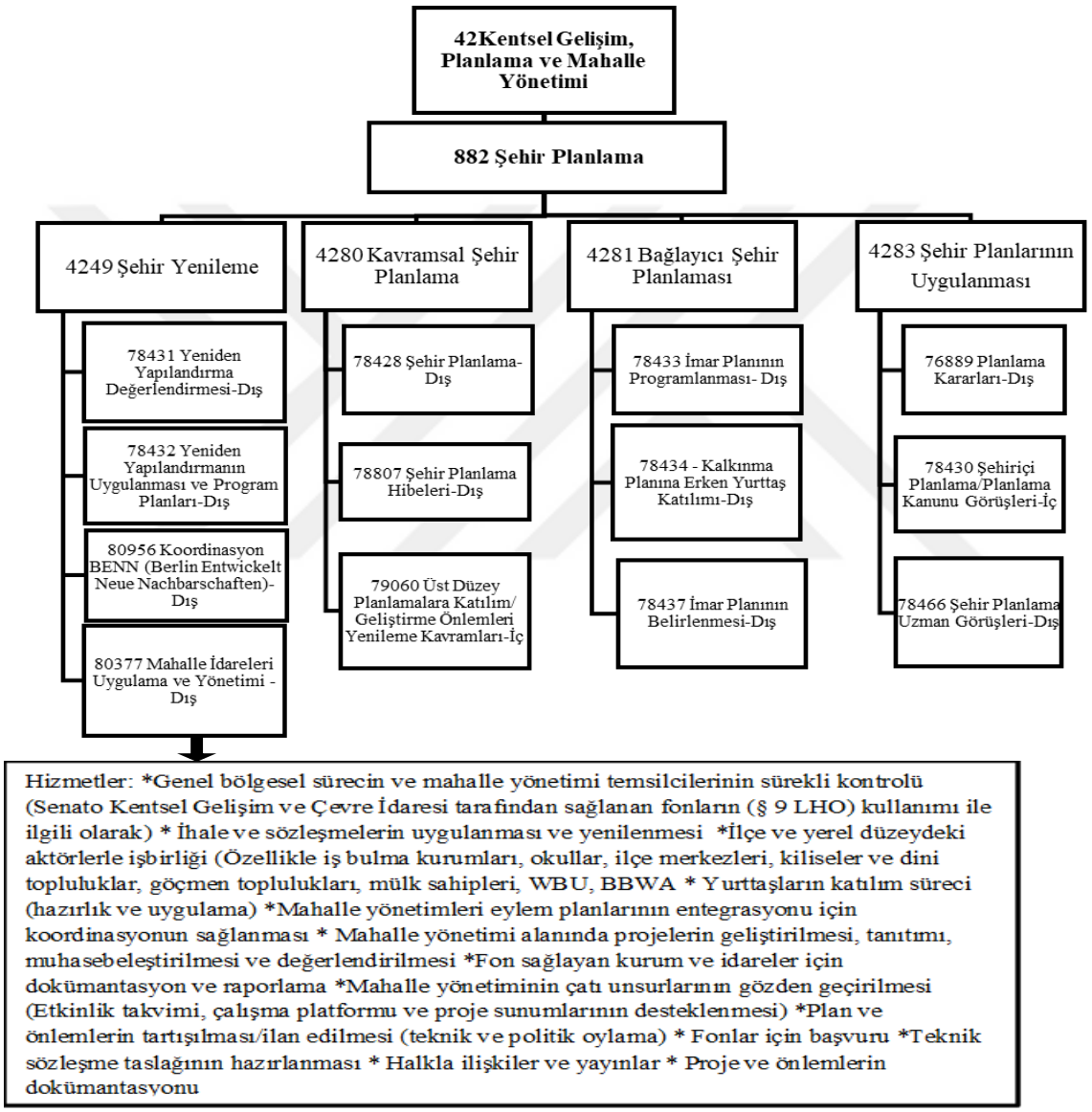
Bütçede şehir planlaması bölümü, kentsel ve sürdürülebilir kalkınma stratejileri, şehir planlama kavram ve tahminleri, arazi kullanım ve kentsel gelişim politikası meselelerini kapsamaktadır. Bu bölümde idari görevlerin yanı sıra, planlama, politik süreçler, yürütme ve denetim gibi görevlere yer verilir (Berlin Haushalt 2018/2019: 39). Senato Kentsel Gelişim ve Çevre Dairesi'nin bütçesi, Berlin bütçesinin 12. Bölümünde belirlenir. İdarenin belli konu alanlarında sunduğu hizmetler, bu hizmetlerin ulaştığı hedef grup ve kullanılan kaynaklar dikkate alınılarak oluşturulur (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 32). Bu bölümde çeşitlilik ve toplumsal cinsiyet meselesine yönelik olarak Sosyal Şehir başlıklar arasında yerini alır. Sosyal şehir programı, özellikle şehrin belli bölgelerinde sorunların biriktiği, birlikte yaşamanın ve bütünleşmenin güçleştiği durumlarda istikrar ve kalkınmaya hizmet etmektedir. Bunun için ilk önce bölge sakinleri ve yerel aktörler ile programın eylem odakları belirlenir. Daha sonra yatırım programları ve sosyal-bütünleştirici önlemler kullanılarak bu eylemler gerçekleştirilir. Bu süreçte katılımcı sakinler okul çocukları, gençler, yaşlılar gibi belli tabakalardan seçilir. Bu tabakalardan biri de kadınlardır. 2014-2020 mali dönemi için kadınlara ait verilerin EurekaPlus 2.0 veri tabanı aracılığıyla elde edilmesi hedeflenmiştir. Bu veri tabanı Berlin Senatosu, Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği Sosyal Fonunun çabalarının sonucu kurulan bir sistemdir. Ayrıca Eyalet Eşitlik Yasası (Landesgleichstellungsgesetzes) kapsamındaki, aile ve çalışmanın

uzlaştırılmasına yönelik olarak sağlanan fonlardan da faydalanılmaktadır. Sistemin oturması için süreç hala devam etmektedir (Berlin Haushalt 2018/2019: 92).

Bölüm genel olarak kentsel gelişim, özel gelişim ihtiyacı olan bölgelerin tespiti, dönüşüm ve konut gibi kent sakinlerinin ihtiyaçlarına yönelik hizmetleri ve sosyal şehir anlayışı çerçevesindeki programları betimler. Gelişim ihtiyacı olan yerler için "Berlin Yeni Mahalleler Geliştiriyor", "Mahallelerde Sosyal Entegrasyon" gibi projeler Berlin bütçesinde yer almaktadır. Kentsel gelişme Federal hükümet ve Eyaletler için ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan büyük bir öneme sahiptir. Berlin'deki yaşam kalitesi de kentsel gelişim ile doğrudan ilgili olduğu için Berlin tüm Federal Devlet Kentsel Gelişim Fonu Programlarına (Bund-Länderprogrammen der Städtebauförderung) katılmaktadır (Berlin Haushalt 2018/2019: 91).

Konut, kentsel dönüşüm ve sosyal şehir için ayrılan fonlar; yurttaş katılımı, imar planlarının hızlandırılması gibi önlemleri gerçekleştirmek üzere ilçelere ihtiyaçlar temelinde dağıtılır (Berlin Haushalt 2018/2019: 112). Fonların ilçe düzeyinde nasıl kullanılacağı ise ilçeler için hazırlanan, standart bütçe ürünleri ve hizmetlerini içeren hizmet üretim katalogları ile belirlenir. Daha önce de tartışıldığı üzere yurttaşların bütçe ve programların oluşturulmasına katılımı mahalle idareleri ile sağlanır. Katılımcı bütçeleme anlayışını yansıtan 80377 sayılı ve "Mahalle İdareleri Uygulama ve Yönetimi" adlı ürün Senato Kararları (Senatsbeschluss 1766/98, 2076/99, 2077/99) ile gerekçelendirilir. Bu ürün, özel gelişim ihtiyaçlarının olduğu alanlarda sürecin genel yönetimi/kontrolünü sağlayarak "Sosyal Şehir" olgusunu yerleştirme amacı taşır. Bu çerçevede özellikle ilçelerdeki gelişime muhtaç alanlar için eylem planlarının oluşturulması, projelerin geliştirilmesi ve hesaplanması, yurttaşların katılım izleklerine dair önlemlerin ve koordinasyonun sağlanması öngörülür. Mahalle yönetimi programı ile genel izlekler ve bütçe planlarının hazırlanması, hem birimler arasındaki hem de Vatandaşlık İdareleri (Bürgeramt) ilgili iş alanı komisyon üyeleri ile mahalle idaresinin arasındaki iletişimin koordine edilmesi ve oy

kullanma sürecini kapsamaktadır. Mahalle yönetimlerinde sürdürülebilirliğin ve istikrarın sağlanması için yapının tüm idari seviyeler ile bütünleşmesi sağlanmıştır. Bu alanlarda kaynakların sürdürülebilirliği ve halkın katılımının güvence altına alınması sağlanmıştır. Mahalle yönetiminin halkla iletişimi desteklenir. Fonların yanı sıra proje kapsamındaki kaynaklar mahalle yönetiminin çalışma alanlarındaki ihtiyaçlara göre sağlanır (Produktkatalog der Berliner Bezirke 23/2019).



Şekil 6. Kentsel Planlama Hizmet Üretim Hiyerarşisi

Kaynak: Produktkatalog der Berliner Bezirke 23/2019

Ürün çerçevesinde sunulan hizmet ve eylemlerle birlik ulaşılması istenilen hedefler, kalite göstergesi ve hedefi ise şu şekildedir (Produktkatalog der Berliner Bezirke 23/2019).

Tablo 10. Hizmet Üretim Kataloglarında Ürün Gösterimi

Ürün Hedefleri:
Bir mahalledeki sosyokültürel ortamın geliştirilmesi için planlama sürecinin hazırlığı, kontrolü, muhasebesi ve değerlendirmesi: • Hedef belirleme süresinde geliştirilecek tüm önlem ve projelere ilgili tüm paydaşların katılımı (özel, kamusal, yasal, siyasi) • Proje ve yüklenicilerinin finansmanı • Fon fırsat ve kazanımları için araştırma yapmak • Halkla ilişkiler ve halkın katılım süreçlerinin uygulanması • Mahalle yönetimi içindeki süreçlerin yönetimi ve arabuluculuk • Mahalle yönetimi sürecinde sürekli bilginin sağlanması
Kalite Hedefi:
Mahalle yönetimi çalışmalarının hedeflere ulaşması ve başarı derecesine kamunun verdiği olumlu tepkiler
Kalite Göstergesi:
Planlanan değerlendirmeden sonra Senatonun ilgili dairesi (SenStadtUm) tarafından belirlenir.

Kaynak: Produktkatalog der Berliner Bezirke 23/2019

Sosyal Şehir-Mahalle İdarelerinin yanı sıra, yeşil alanlar (Grün Berlin) ve Ekoloji ile ilgili kentsel tasarım alanlarında da cinsiyet bütçe analizlerine yer verilir. Berlin'de kentsel gelişim ve planlamada toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik atılan adımlar somut deneyimlere ve bu deneyimler planlama kılavuzları ve kriter kataloglarına dönüşmüştür (Bauer ve von Bodelschwingh, 2017: 32-37). Katılımcı bütçe tamamen mali kaynakların kullanım alanları ile ilgili, sürekli ve sonuçların raporlandığı bir süreç olduğu için bütçe kapsamında gerçekleştirilen tüm kentsel gelişim hizmetleri ilişkilidir. Sonuç olarak, kentsel planlama bütçe sürecine kadınların katılması toplumsal cinsiyet anaakımının yaygınlaştırılmasının etkin bir yolu olarak

görünmektedir. Uluslararası bir strateji olan cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi kaynaklara (zaman, mekân, iş, sağlık, eğitim vb.) eşit erişim ve karar alma süreçlerine eşit katılımı gerektirir. Katılımcı bütçe Berlin ilçe bütçeleri hazırlanırken, bütçenin cinsiyet yönlerinin ve kadın ve erkeğe özgü endişelerin ele alınmasını sağlar. Bu nedenle kadınların katılımcı bütçe ile karar alma süreçlerine dâhil olmaları oldukça önemlidir. Örneğin, Lichtenberg ilçesi katılımcı bütçe hazırlık sürecinde kadın ve erkeklerin sürece katılım ve oylama davranışlarını, tekliflerin kaç erkek ve kaç kadın tarafından yapıldığı gibi verileri analiz eder. Oylamanın halka açık alanlarda yapıldığı durumlardan ziyade internet aracılığıyla yapılan oylamalarda cinsiyet tespiti daha kolay olmaktadır. Değerlendirme kısmında ise fonlardan bugün ve gelecekte kadın ve erkeklerin ne derecede yararlanacağı göz önünde bulundurulur. Fon kullanımında özellikle engelli çocuk sahibi ebeveynler gibi dezavantajlı gruplar önceliklendirilir. Bu süreçte cinsiyet bütçelemesi ve tematik bütçeleme aynı zamanda katılımcı bütçenin bir kontrol aracı gibi kullanılır (Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Handbuch Zur Partizipation, 2011: 99-100).

3.5. Berlin Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sisteminin Alman Mali Yönetim Yapısı Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Alman mali yaklaşımında, 17. Yüzyılda ortaya çıkan ve 18. Yüzyılda olgunlaşan Kameralizmin etkisi halen devam etmektedir. Kameralizm hane halkının kaderi ile ülkenin kaderini bir gören ve Almanca konuşulan ülkelerde vücut bulan mali yönetim yaklaşımıdır. Sosyoloji, hukuk, iktisat gibi bilimlerden faydalanarak kamu mali yönetiminde etkinliği sağlama çabasında olan Kameralizmin bu minvalde toplumun en küçük kurumu olan aile ve aile ekonomisiyle ilgilenmesi olağandır. Bununla birlikte bu ilginin ailenin dirliğinden çok üretim birimi olarak etkinliğinin sağlanması üzerine odaklanan bir ideoloji ile sınırlandırıldığını belirtmek gerekir. Ailenin üretim birimi

olarak etkinliği, iç talebi karşılayarak daha profesyonel olarak ticarete yönelen loncalar gibi ekonomik birimlerin sınır ötesi faaliyetlerine ve ihracat ile kaynakların ülke içinde birikmesine imkân sağlayacaktır. Aile için üretimi gerçekleştirme sorumluluğunu ise kadınlar üstlenecektir. Başından beri loncalarda verilen mesleki eğitimlerden faydalanamayan kadınların düşük katma değerli üretimlerinin tek alıcısı da zaten aile üyeleri olacaktır. Bu ideolojik temelde diğer coğrafyalarda olduğu gibi Alman topraklarında da kadının hane ve köy gibi sınırlı bir çevrede varlığı ve hâkimiyeti tarihsel bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Kameralist dönemden refah devleti anlayışına geçildiği dönemde dahi kadınlar için durum fazlaca değişmemiştir. Bu dönemde ortaya çıkan faydalara göre kazançları önceleyen korporatist bir yapıda olan Bismarck sosyal sigorta fonu ev kadınları ile çalışmayan kesimi dışlamaktadır. Muhafazakâr bir anlayışla tasarlanan bu sosyal sigorta sisteminde kadına yer olmaması normaldir. Çünkü kadın hane içindeki görevleri çerçevesinde var olmaktadır ve eşi vasıtasıyla sisteme dâhil edilmektedir. Bu nedenle Bismarkçı anlayış kadının değil, ailenin dirliğine önem vermektedir. Diğerkâm varsayılan kadın hane halkının düzenini korumak için gereken fedakârlığı sağlayacaktır ve sosyal şemsiye altına girmeyi dul ya da evinin kadını olarak hanenin direği olan ölü veya diri olan kocası sayesinde hak edecektir. Özetle hane halkının kurumsallaştırılarak iktisadi açıdan verimli birimlere dönüştürülmesi Kameralizmden kalan bir gelenektir. Bu nedenle sosyal politikalarda kadınların birey olduğunu hatırlatan 1980'lerdeki feminist harekete değin ailelere odaklanılmaktadır. Kadının önemsenmesinin diğer önemli nedeni ise Almanya'da düşen doğurganlık oranlarıdır.

Bu arka planda bireylere yönelik sosyal politikaların doğuşu ve Nordik aile modeline geçiş sürecinin başlaması 2000'leri daha doğrusu Merkel ve Müntefering'in kurduğu büyük koalisyon dönemini bulmuştur. Fakat korporatist sosyal güvenlik anlayışının etkileri devam etmiş ve ebeveyn ödenekleri kazanç ile ilişkilendirilerek

sağlanmıştır. Bu ödeneklerin faydalanıcıları genellikle kadınlardan oluşmaktadır ve ücret uçurumu nedeni ile aldıkları ebeveyn ödenekleri de sınırlı düzeyde kalmaktadır. Oysaki bir çocuğun sağlıklı bir koşulda gelişip, eğitilmesi için gerekli masraflar annelerinin çalışırken aldıkları ücretlerden bağımsızdır. Hem çocuk fakirliği ve yoksunlukları ile mücadele için, hem de kadına hane ekseninde sınırlı roller tanımlayan eşitsiz bir anlayış ile mücadele için kurumsal gündüz çocuk bakım hizmetlerinin geliştirilmesi önem taşımaktadır. Nitekim Almanya Federal Cumhuriyeti bu yönde adımlar atmış ve her çocuğun kurumsal bir bakım merkezinde yer hakkı olduğunu Anayasal düzenlemelerle garanti altına almıştır. Bu hizmet kadınların bakım yükünü hafifletmenin yanı sıra geleneksel annelik ön yargısını kırma ve çocukların toplumsal cinsiyet yargılarından arınmış bir şekilde yetiştirilmesi açısından önem kazanmaktadır[29].

Özetle, kadının hane dışı üretim faaliyetlerinde özgürleşmesinin önünü açan kamusal bir hizmet olarak çocuk gündüz bakım evlerinin nicelik ve niteliksel olarak geliştirilmesi önemlidir. Fakat kadının hane dışındaki dirliği için yeterli değildir. Kadının hane dışı mekânlardan ve kentsel hizmetlerden tam olarak faydalanabilmesi toplumsal cinsiyet önyargılarından arındırılmış sosyal kentlerin inşası ile mümkündür. Bu anlamda Federal Almanya Cumhuriyetinin anayasal gerekçelerle temellendirdiği "her çocuk için gündüz bakım merkezinde bir yer" ve "sosyal şehir" inisiyatifleri, önce

[29] Berlin ilçeler için hazırlanan hizmet üretim kataloğunda (Produktkatalog der Berliner Bezirke 24/2020) ürünler için toplumsal cinsiyet hedefleri de beyan edilir. Gençlik idaresinin sorumluluğu altında gerçekleştirilen çocuklar ve gençlere yönelik çoğu üründe hizmetlerin yürütülmesinde "toplumsal cinsiyete duyarlı kılavuz ilkeler çerçevesinin" geçerli olacağı ve "cinsiyet eşitliği ve yansımalarının pedagojik eylemin temelini oluşturduğu", "bu konuda çocuk ve gençlerin teşviki için tüm uzmanların derinlemesine bilgi sahibi olması gerektiği" ifadeleri cinsiyet hedefleri arasında yer alır.

kadının özgürlük alanını hane dışına taşımakta daha sonra kentlerde onlar için alan açmaktadır. Merkezi yönetimler tarafından başlatılan fakat uygulama sorumluluğu yerelde olan bu politikalar, Almanya'nın mali denkleştirme sistemi içinde finanse edilmektedir.

Bu nedenle tez kapsamında toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin iyi bir örneğinin sergilendiği Berlin, ulusal bağlamda uygulanan politikalar ve tarih ile bağı koparılmadan ele alınmıştır. Federal fonların cinsiyet eşitliğini sağlayacak şekilde kullanılması kuşkusuz ki bütçe marifeti ile gerçekleştirilebilir. Berlin'de hizmet üretim bütçesi ile TCDB'nin entegre edilme süreci halen devam etmektedir. Bununla birlikte bütçelemede bu iki anlayışın benimsenmesi 2000'li yılların başından beri devam ettiği için belli bir tecrübe birikiminden de bahsetmek mümkündür. Nitekim Berlin toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerini bütçe programlarına yansıtmakta oldukça başarılı bir yöntem izlemektedir. Başarıya götüren unsular ise şu şekilde sıralanabilir:

- Federal Hükümet tarafından sağlanan çocuk bakım merkezlerinin geliştirilmesi ve mahalle fonları gibi amaca bağlı tahsislerin toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile değerlendirilmesi
- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması için stratejik hedeflerin belirlenmesi, bunların bütçe programlarına/ürünlerine yansıtılması, uygulamaların denetimi ve sonuçlarının analizini sağlamak üzere Berlin Senatosu ve ilçelerde toplumsal cinsiyet eşitliği birimlerinin oluşturulması.
- Senato ve ilçelerdeki cinsiyet eşitliği birimlerinin farklı hizmet alanlarından sorumlu idari birimlerin, ilçe ve eyalet yönetimlerinin iletişimini sağlayacak şekilde oluşturulması
- Bütçe stratejik plan belgesi niteliğinde olan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının 5 yılda bir değişen koşulları göz önünde bulundurularak hazırlanması ve bu programların bütçelere rehberlik etmesi

- Toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik hedeflerin bütçe ürün ve hizmetlerine direkt olarak yansıtılması
- Her yıl hazırlanan hizmet üretim kataloglarının yine cinsiyete duyarlı bir perspektifle güncellenmesi, ürün hedef ve performans göstergelerinin oluşturulması
- Yerel taleplerin uzman görüşleri çerçevesinde değerlendirilerek toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe ürünlerine yansıtılması. Örneğin şehir planlama kapsamındaki ürünler cinsiyet eşitliği görevlileri ve şehir planlamacılarının istişaresi ile oluşturulur.

Berlin'de bütçe başlıklarının senato ve ilçe idarelerine göre oluşturulması, bütçe yönetiminde idari birimlerin hesap verme sorumluluğunu arttırmaktadır. Bununla birlikte, bütçe programları kapsamında sunulan kamu hizmetleri birden fazla idarenin iş birliğini gerektirmektedir. Bu işbirlikleri bütçe başlık ve hizmet üretim kataloglarında tanımlanmakla birlikte bütçe hazırlama sürecinde idareler arası iletişim oldukça önemlidir. Bu iletişim bütçe marifeti ile sunulacak hizmetlerin çıktı ve sonuçlarının teknik, ekonomik, sosyal, demografik ve bölgesel olmak üzere her boyutu ile ele alınmasını sağlamaktadır. Tam bu noktada Berlin cinsiyete duyarlı bütçe komisyonu gençlik, şehir planlama, eğitim gibi alanlarda verilen hizmetlerden sorumlu olan senato ve ilçe dairelerinin bütçelerini cinsiyete duyarlı bir perspektifle oluşturmalarında katalizör görevi üstenmektedir. Güçlü iletişim sayesinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı TCDB strateji belgesi olarak ortaya çıkmaktadır ve gerçekçi çözüm önerileri sunmaktadır.

Bununla birlikte, TCDB açısından eleştiriye açık ve geliştirilmeye muhtaç kısımlarda mevcuttur. Cinsiyete duyarlı bütçeleme kapsamında oluşturulan birçok ürünle eşitlik misyonuna katkıda bulunulması ve bütçenin oluşturulmasından evvel birçok süreçte toplumsal cinsiyet eşitliği çalışanlarının katkılarının bulunmasından ayrı olarak diğer bütçe kalemleri de toplumsal cinsiyet analizine tabi tutulmaktadır. Sayılar itibari ile kadın ve erkek faydalanıcıların tablolaştırıldığı analizler birçok bütçe başlığı

altında sunulmaktadır. Bu tarz bir bilgi elbette faydalıdır. Fakat zayıf kaldığı da aşikârdır.

Merkez ve yerel işbirliği değerlendirildiğinde ise Federal Hükümet tarafından ülkenin her yerinde eşit standartlarda gündüz çocuk bakım hizmetlerinin sağlanmasına ve her kesimin sahiplenebileceği sosyal şehirlerin oluşturmasına yönelik fon tahsisi kapsayıcı büyüme açısından değerlidir. Bununla birlikte merkez ve eyaletler arasında yapılan sözleşmeler ile bağlayıcı nitelik kazanan transferlerin yerelleşmeyi engelleyici etkisi tartışmalıdır. Fakat kentsel planlama ve çocuk gündüz bakım merkezlerinin açılması ve idaresi yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Bu doğrultuda belediyeler mali denkleştirmeden aldıkları genel fonlarına ilaveten mevcut görevleri için ek kaynak almaktadırlar. Bu nedenle amaca yönelik bu tahsisler yerel yönetimlerin kaynaklarını arttırıcı bir etkiye sahiptir. Eyaletler aracılığı ile belediyelere transfer edilen fonlar sözleşme kapsamında tahsis edildiği için eyaletlerin özerkliğini sınırlandırabilir. Fakat bu hizmetin sunulmasında gelişim sağlanabilmesi için hangi kriterlerin öne çıkacağına eyaletler karar verdiği için yüksek derecede bir bağlayıcılık söz konusu değildir. Burada daha çok ihtiyaçların süreğen, fonların ise kalıcı olmaması eleştirilebilir. Nitekim çocuk bakım merkezlerinin geliştirilmesine yönelik fonlar 2022'de sona erdirilecektir.

Genel olarak değerlendirdiğimizde ülke sınırları içinde her bireyin eşit yaşam koşullarına sahip olmalarını sağlayacak önlemlerin alınması merkezi yönetimlerin sorumluluklarındadır. Bununla birlikte, yurttaşların gereksinim alanları ancak onlara en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler tarafından belirlenebilir ve bu alanlarda hizmet sunulabilir. Bu doğrultuda Federal Devlet tarafından yerel yönetimlere ek kaynak tahsisi amaca yönelik olarak sağlanabilmekle birlikte bu amacı gerçekleştirmek üzere hangi hizmetlerin finanse edileceği konusunda yerel yönetimlere hareket alanı bırakılmıştır. Federal Hükümet tarafından belirlenen amaca hizmet eden rekabet halindeki veya tamamlayıcı nitelikteki bütçe programlarının cinsiyet eşitliği çerçeve

programı politika öncelikleri ile ilişkilendirilerek seçilmesi, Berlin'i TCDB'nin program bütçeleme ile güçlendirilmesi anlamında özgün bir örnek konumuna getirmektedir.

2020 bütçe döneminde Türkiye'de merkezi yönetim nezdinde program bütçelemeye geçilmesi öngörülmüş fakat yerelde bu geçiş henüz başlatılmamıştır. Türkiye'de üniter bir devlet olmanın gereği olmak üzere merkez ve yerel yönetimler bütündür. Aynı zamanda merkez ve yerel yönetimler arasında bütçe uyumunun gözetilmesi öngörülür. Bu yapı göz önünde bulundurularak Almanya'da merkez ve yerel arasındaki mali ilişkiler şartlı transferler bakımından sınırlarımız içerisindeki her bireyin eşit yaşam koşullarına ulaşabilmesi için örnek teşkil edebilir. Daha da önemlisi TCDB konusunda başarılı Berlin program bütçeleme yaklaşımı ülke idari biçimimize uyumlu olarak yerel yönetimlerde program bütçe modeline geçiş için esin kaynağı olabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI BÜTÇELEME: TÜRKİYE İÇİN BİR UYGULAMA ÖNERİSİ

1. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Yaygın olarak kullanılan sınıflandırma işlev ve amaçları bakımından yerel birimlerin özel ve genel amaçlı birimler olarak adlandırılmasıdır. Özel amaçlı idareler sağlık, posta, eğitim gibi yalnızca bir kamusal hizmeti yerine getirirler. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki okul kurulları özel amaçlı yerel birimlere örnek olarak verilebilir. Genel amaçlı idarelere ise Türkiye'deki belediyeler örnek verilebilir. Türkiye'de belediyeler; Fransa, İspanya, İngiltere ve Rusya'daki gibi yerel halkın tüm gereksinimlerini karşılamak üzere organize olurlar. Ayrıca Türkiye'de yerel birimler arasında her hangi bir ayrım yoktur. Başka bir deyişle yasaların önünde eşittirler ve merkezi yönetim ile olan ilişkileri ve yetkileri yasalarla belirlenir (Keleş, 2006: 28-29). Türkiye'de yerel yönetim birimleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunda yetkileri belli bir coğrafi alanla ve hizmetlerle sınırlı olan kamusal faaliyetleri gösteren belediyeler, il özel idareleri, bağlı birlik ve idareler olarak tanımlanmıştır. Anayasa'da tanımlanan köylere bu kanunda yer verilmemiştir. Bunun nedeni coğrafi ve nüfus olarak küçük yerleşim birimleri olan köylerin kendilerine ait bir gelirlerinin olmaması sebebi ile kamu mali sistemimizde tanımlanmamasıdır (Yılmaz vd., 2017: 26).

1.1. Tarihsel Bakış

Devlet ve toplum düzeninin işlerliği, kamu ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için üretim ve hizmetlerin ülke içinde etkin ve verimli olarak dağılımını sağlamak amacıyla devlet idari ve mali erkini paylaşabilir. Bu nedenle kamu yönetimini merkezi ve yerel yönetimler olarak ikiye ayırarak incelemek gerekir (Urhan, 2008).

Planlı kalkınma anlayışının benimsenmeye başlandığı 1960'lar merkezi yönetimin önemli bir kolu olarak yerel yönetimlerin kamu yönetiminde etkinliğinin ve etkililiğinin artırılması gerektiğinin farkına varıldığı yıllar olmuştur (Keleş, 2006: 413). Nitekim 1961 Anayasasının 112. Maddesinde şu ifadelere yer verilmiştir: "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.". Bu maddeyi destekleyen 116. Madde ise mahalli idareleri "il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" olarak tanımlar. Bu doğrultuda iktisadi kalkınmayı sağlayacak idari yapılanma arayışında 6/209 sayılı (13 Şubat 1962) Bakanlar Kurulu Kararı ile "Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi" (MEHTAP) başlatılmıştır. Projede merkezi yönetimler ile taşra ve mahalli idareler arasındaki görev dağılımı ve mali ilişkilerin, teşkilat yapısının araştırılması, yerel yönetim birimlerini güçlendirecek idari bir yasanın oluşturulması hedefleniyordu (Keleş, 2006: 413). Bu araştırmayı takiben 1963 I. Beş Yıllık Kalkınma Planında genel olarak toplumun kalkınması ve köy kalkınması ile ilgili çalışmalara yer verilmiştir (Keleş, 2006: 132). Toplum kalkınması ve köy kalkınmasının bir başlıkta eş anlamlı gibi ele alınması toplumsal kalkınmanın ancak köy kalkınması ile olabileceğini öngören anlayıştan kaynaklanmaktadır. Bu minvalde bahse konu planda halkın kamu hizmetlerine gönüllü olarak katılması, hizmet amaçlı birliklerin kurulması ve halkın birlikte hareket etme kabiliyetlerinin geliştirilmesi

yoluyla kamu hizmetleri ile sağlanacak faydaların daha büyük pozitif dışsallıkları olacağı savunulur. Aynı planda artan nüfus nedeniyle tarımda daha fazla iş gücünün istihdam edilemeyeceği ve tarımsal iş gücünün bilgi eksikliği nedeniyle yeterince üretken olmadığı, bölgesel kalkınmaya yönelik merkezi yönetim girişimlerinin ise idari koordinasyon eksikliği nedeniyle amaçlarına ulaşamadığından bahsedilmiştir. Yeni bir yol haritası çizebilmek amacıyla ise pilot çalışmalardan feyz alınacağı belirtilmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1963).

Tüm yerelleşme vurgularına karşın 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşu ile mali yönetim daha merkezi bir yapıya dönüşmüştür. Bu anlayış yerel yönetimlerin vergilendirme yetkilerini de kaldırmıştır. 1970'lerde belediyeler baskın olarak sosyal demokrat hareketlerden etkilenmiş, yerel hizmet sunumunda yeni yaklaşımlar gelişmiştir (Yılmaz vd., 2017: 17). Yerel birlikler kurarak kalkınmayı hızlandırma düşüncesinin bir uzantısı olarak 1978'de Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Görevlerin yerel birimler tarafından paylaşılması görev-yetki çatışmalarını ve koordinasyon problemlerini ortaya çıkarmıştır. Yerel Yönetimler Bakanlığı İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler üstündeki vesayet yetkilerini üzerine almıştır. Devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve kontrol mekanizmasını azaltıcı ve belediye gelirlerini arttırıcı yönde çalışmalar yapan bakanlık 1979 yılında kapatılmıştır (Keleş, 2006: 420).

Gerek Fransa'da gerek Fransız kamu idaresinin benimsendiği Türkiye'de mahalli idarelerin güçlendirilmesi düşüncesinin kuvvetlendiği yıllar 1980'ler olmuştur. Fransa'da 1982 reformu ile başlayan mahalli idarelerin güçlendirilmesi akımı 2003 ve 2015 reformlarıyla devam etmiştir (Gözler, 2018: 36). Türkiye'de 1980'lerden itibaren mahalli idarelerin güçlendirilmesi için daha güçlü girişimlerde bulunulmuştur. Bununla birlikte, hem 1961 hem de 1982 Anayasasında "merkezden ve yerinden yönetim" ilkelerinin esas alındığı söylense de, bu ilkenin "idarenin kuruluş ve kuralları ile bir

bütün olduğu" ilkesi ile bir aradalığı merkez ve yerel yönetimler arasında tam olarak bir görev ayrılığının mevcudiyetini olası kılmaz. Bununla birlikte, böyle bir ayrım üniter bir devlet olan Türkiye'nin kamu yönetim yapısına uygun da değildir (Güler, 2000: 21-22).

1982 Anayasasında mahalli idareleri tanımlayan kuruluş esasları ve seçmenlerin nitelikleri için kanunları işaret eden 127. Madde ile 116. Maddeye eklemelerde bulunulmuştur. 127. madde merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi şu şekilde tanımlar:

> "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının[30] izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

1980 sonrasında yerel yönetimlerle ilgili yapılan çalışmalar içinde en önemlilerinden biri TODAİE tarafından 1989 yılında başlatılmış olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir. Raporda yerel yönetimlerin hali hazırdaki durumları ortaya konmuş ve daha iyi bir yönetim sistemi için neler yapılması gerektiği değerlendirilmiştir (Urhan, 2008: 89). Bu dönemde il özel idareleri ile ilgili yeni düzenlemeler 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca hızlı kentleşme ile yoğunlaşan nüfus nedeniyle 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılarak, bazı kentlerde iki kademeli bir belediyecilik yapısı kurulmuştur (Urhan, 2008: 87). Bu dönemde belediyelere imar yetkisi devredilmiştir (Toksöz vd., 2009: 39).

[30] 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16 ncı maddesiyle, bu fıkrada yer alan "Bakanlar Kurulunun" ibaresi "Cumhurbaşkanının" şeklinde değiştirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 2017).

Büyükşehir belediyelerinin kurulması 1982 Anayasasının 127. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." ifadesine dayanmaktadır. Bu ifade, 1980 darbesinin ardından yapılan 82 Anayasasının ruhuna uymayan oldukça esnek bir ifadedir. 1984'te çıkarılan 3030 sayılı kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Böylece ilk defa bir belediye birden fazla ilçe belediyesini kapsar duruma gelmiştir. İptal edilen 1930 tarihli Belediye Kanununa göre büyük şehirlerde tek bir belediye söz konusuydu ve ilçelerde şube müdürlükleri açılıyordu. Büyük şehirlerin yaşadığı sorunlara çözüm olması beklenen özel yönetim biçimi olarak önerilen büyükşehir belediyelerinin kurulması, sayısının giderek artması ve ölçeğin giderek daralması nedeniyle çıkış amacından kopmuştur. 2005 yılına değin Büyükşehir Belediyelerinin niteliklerinde büyük değişiklikler olmamıştır (Arıkboğa, 2013: 54).

2000'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerim yetki ve kaynaklarını arttırmak, yerel ve merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımını yeniden düzenlemek, şeffaf, etkin ve etkili, halkın kararlara daha fazla katıldığı bir kamu yönetim anlayışının benimsenmesi üzerine odaklanan reformlar 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun ile başlamış, 2004'te 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005'te 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile devam etmiştir (Yılmaz vd., 2017: 166, Özer, 2013: 104). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu, orta ve uzun vadeli perspektifi bütçelemenin bir parçası haline getiren stratejik planlamayı mali yönetim sistemimize dahil etmesi açısından değerlidir (Yılmaz vd., 2017: 166). Bununla birlikte, 2005 yılında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi ve Yeni Belediye Kanunlarının reform niteliği yerel yönetimlerde bekleneni karşılamaması nedeniyle çokça tartışılmıştır (Özer, 2013: 106, Gözler, 2018: 36). 5393 sayılı kanunla getirilen ihtisas komisyonlarının kurulması, plan-bütçe ve imar komisyonlarının raporlarının halk ile paylaşılması ise olumlu gelişmelerdir. Bununla birlikte, bütçe

süreçlerinde halkın katılım ve bilgilendirilmesinin daha üst bir seviyeye çıkartılması ancak komisyon toplantılarına halkın katılımı ile mümkün kılınabilir (Özer, 2013: 109). Son olarak 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun ile 14 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve daha önceki büyükşehir belediyeleri ile birlikte bu belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Büyükşehir belediyeleri "mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır". Büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi ile işlevsiz hale gelen il özel idarelerinin tüzel kişiliğine aynı kanunla son verilmiştir. Yasa ile oluşturulan yeni büyükşehir yapılanması için idari birimlerin görüşlerinin yeterince alınmaması, dünyadaki büyükşehirler ile karşılaştırıldığında toplam nüfus ve merkezi nüfus kriterlerini taşımadığı, yeni idari yapılanmanın Anayasa ile çeliştiği, büyükşehir belediyelerinde oluşturulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin" yerelliği zedelediği gibi eleştirel yöneltilmektedir (Özer, 2013: 117-121).

1.2. Yerel Yönetimler Yapısı

Türkiye'de idari özerklikte belli sınırlamalar olmasına karşın, her bir idare kuruluş kanunlarında kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde özgürce karar alırlar. Bu kanunlar büyükşehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediyeler için 5393 sayılı Belediye Kanunu, il özel idareleri için 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ve yerel yönetim birlikleri için 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunudur (Yılmaz vd., 2017: 22).

Tablo 11. Tür ve Sayı Bakımından Yerel İdareler

İdare	**Sayı**
İl Özel İdaresi	51
İlçe Özel idaresi (Bozcaada ve Gökçeada)	2
Belediye	1.397
Mahalli İdare Birliği	787
Belediye Bağlı İdareleri	33
Kalkınma Ajansları	26
Toplam	2.296
Köyler	18.333
Genel Toplam	20.629

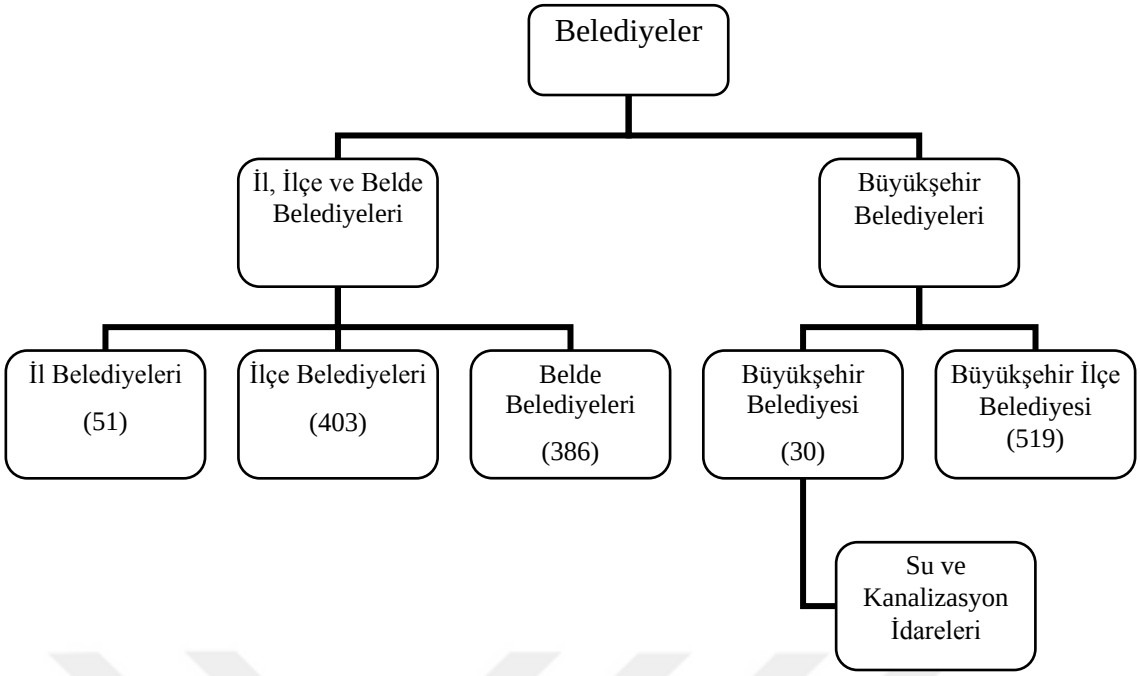
Kaynak: Yılmaz vd., 2017: 26

İl özel idareleri, 5302 sayılı kanunda tanımlandığı üzere "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"dir. 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ile bu illerde il özel idarelerine lüzum kalmamıştır. Benzer şekilde büyükşehir belediyesi olan illerde belde belediyeleri de işlevsiz kalmıştır ve köyler mahalleye çevrilmiştir. Diğer illerde il özel idaresinin sorumluluk alanını il sınırları oluşturur. 5302 sayılı kanunun 6. Maddesi il özel idaresinin görev ve sorumluluklarını şu şekilde belirler:

> "a) Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
>
> b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma (...)(1); orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir."

İl özel idareleri tarafından yerine getirilecek görevlerin önceliği yerin ne kadar gelişmiş olduğuna, görevin aciliyetine ve idarenin mali durumuna bağlı olduğu kanunda belirtilmiştir. Diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları ile birlikte hizmetlerin uyum ve bütünlük içinde sunulmasında koordinasyon görevi validedir.

Belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin tanımı, 2012 yılı 6360 sayılı kanun değişikliği ile "Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" şeklinde ifade edilmiştir. Belediye organları ise "büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından" oluşmaktadır. Belediye ilgili kanunda "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanır. Belediye organları ise "Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından" oluşur.



Şekil 7. Türkiye'de Belediyelerin Türleri

Kaynak: Yılmaz vd., 2017: 31

6360 sayılı kanunla nüfusu 750.000'nin üzerinde olan şehirler büyükşehir yapılarak, büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a çıkartılmıştır. Büyükşehirlerin koordinasyonuna tabi ilçe sayısı ise 519'a ulaşmıştır. İl, ilçe ve belde belediyelerinin sayısı ise sırasıyla 51, 403 ve 386'dır (TC. İçişleri Bakanlığı). Hem yerel halka yakınlık bakımından hem de sunabileceği hizmetler bakımından, yerel kalkınma ve kapsayıcı sürdürülebilir ekonomik büyüme için birçok fırsat sunan belediyelerin potansiyelinden yeterince faydalanılamamaktadır. Yetki genişliği kadar, belediyelerin hedeflerine ulaşabilmesi kaynak yeterliliklerine de bağlıdır.

1.2.1. Merkezi ve Yerel yönetimler Arası İdari ve Mali İlişkiler

Belediyeler yasalar gereğince üzerlerine düşen görevleri yerine getirebilmek için akçal kaynaklarla donatılmışlardır. Kamu görevleri merkezi devlet ile yerel yönetimler arasında paylaşıldığına göre bu görevlere uygun bir kaynak dağılımının da sağlanması zaruridir. Başka bir ifade ile yönetim kademeleri arasındaki ilişkilerin siyasal,

yönetimsel ve akçal boyutları mevcuttur. Bu ilişkileri betimleyen akçal denkleştirme, eski dilde "mali tevzin", Almanca'da "Finanzausgleich", Fransızca'da "Compromis Fiscal", İngilizce'de "Intergovernmental Fiscal Relations" olarak ifade edilir (Keleş, 2006: 325).

Teorik açıdan bakıldığında mahalli idarelerin yapılanması ve kamu yönetimi benzer olan tüm ülkelerin yönetim sisteminin ve hukuk düzeninin benimsediği ilkeler ortak özellikler taşır. Örneğin, mahalli idare olarak tanımlanabilmesi için bir kuruluşun sahip olması gereken yüz ölçümü, nüfus, kamu tüzel kişiliği, idari özerklik ve vesayete tabi olma gibi asgari şartlar sadece Türkiye için değil üniter sisteme sahip Fransa, İspanya, Yunanistan ve İtalya gibi ülkeler için de geçerlidir (Gözler, 2018: 23-24). Federal devletlerde yönetim seviyeleri arasındaki sorumluluk ve kaynak paylaşımı üniter devletlere göre daha zordur. Akçal denkleştirme genellikle vergi koyma yetkisi ve vergi gelirlerinin yönetim kademeleri arasında paylaşımı olarak görülse de işin yönetimsel boyutundan bağımsız her kavrayış eksik kalır. Kaynakların etkin kullanımı devletin yönetim kademelerinin görev ve sorumluluklarına göre kaynak paylaşımını öngörür. Türkiye'de geçmişten gelen bir alışkanlık olarak akçal denkleştirmenin gelir paylaşımına odaklanması, kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi açısından hala bir engel teşkil etmektedir (Keleş, 2006: 326).

Kamu yönetiminde mali özerklik anlayışına uygun olarak yerel yönetim birimlerinin kanunlarla belirlenmiş olan kendi gelir ve giderleri vardır. Türkiye'de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan transfer herhangi bir şarta bağlı değildir (Yılmaz vd., 2017: 22). Bununla birlikte, gelirin belli bölgelerde toplanmasının önüne geçmek için Türkiye'de ve birçok ülkede yerel yönetimlerin belli hizmetleri yerine getirmesini sağlayacak ölçüde sağlanan transferler söz konusudur. Merkezi yönetim için diğer idarelere yapılacak transferlerin ihtiyaca göre performans kriterleri kullanılarak aktarılması cazip bir yöntemdir. Çünkü böyle bir durumda yerel olarak

sağlanan hizmetin seviyesi merkezi yönetim tarafından belirlenir ve transferler sağlanan hizmete göre yapılır. Fakat mali kapasitenin denkliğini sağlamadan yapılan bu gibi transferler, devletin en az katkıyı sunarak en fazla beklentiye girdiği bir duruma dönüşür. İhtiyaç ve kapasite göz önünde bulundurularak yapılan transferler performans göstergeleri gibi kriterlere tabi olmadıkça merkezi yönetimin denetim ve izleme gibi bir fonksiyonu kalmaz. Denkleştirme transferlerinin denetimi performans göstergesi ile sağlanırken yerel yönetimlerin merkezi hükümetin temsilcisi gibi davrandığı sağlık ve eğitim gibi konularda koşulsallık daha makul bir yol olarak görünmektedir (Bird ve Smart, 2002: 3-7).

Üniter bir devlet olan Türkiye'nin yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin gereksiz vesayetini azaltmaya yönelik çabalarının olması anlaşılırdır. Bu merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımını kolaylaştıracak ve yerel ihtiyaçlara yönelik etkin hizmetler sunulmasını sağlayacaktır. Fakat ulus üstü ve uluslararası kurumlar tarafından salık verilen ve kendi baskın devlet yönetim sistemlerine uygun olan yerellik ile ilgili yapılan bazı tavsiyelerin ciddi çekinceler taşıdığı da açıktır. Bununla birlikte, Türkiye'nin üniter devlet yapısına uygun bir şekilde yerel idari ve mali özerkliği sağlayacak önlemler alınabilir (Güler, 2000: 28).

1.2.2. Görev ve Sorumluluk Paylaşımı

Kamu kaynaklarının kamu mal ve hizmetlerini üretmek üzere, etkin ve etkili bir şekilde kullanılması için Kamu yönetimi, yerelde ve merkezde iki ayrı yapıda örgütlenir (Urhan, 2008: 36). Merkezi yönetim kendi adına hareket edecek kamu idarelerine sorumluluklarını devredebilir. Bununla birlikte yasa yapma ve politika oluşturma erkini elinde bulunduran merkezi yönetim yönlendirici durumdadır. Almanya, Birleşik Devletler, Kanada ve Avustralya gibi Federal Devletler yasa yapma erkini belli sınırlar içinde yerel idareler ile paylaşabilir. Üniter bir devlet olan Türkiye'de bu yetkiyi millet

adına Türkiye Büyük Millet Meclisi elinde bulundurur ve yerel idarelerin yasa çıkarma yetkisi yoktur. Tüm yurt çapında devlet, yurttaşların ekonomik ve sosyal haklarını koruyacağını Anayasa ile garanti altına alır. Bu çerçevede ailenin, kadın ve çocukların huzur ve refahını, kentsel planlama ve konut ihtiyacını sağlamak, çevreyi geliştirmek ve korumak devletin öncelikli görevleri arasındadır. Merkezi ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları Anayasada belirlenmiş olmakla birlikte, devletin yerine getirmesi gereken bir çok hizmet yerel yönetimler ve mahalli hizmet birliklerince yerine getirilmektedir (Yılmaz vd., 2017: 18-19).

Devlet Anayasa çerçevesinde vatandaşlarına maddi ve manevi dirliklerini korumak üzere toplumsal refahı arttırıcı faaliyetleri sunmakla mükelleftir. Bu görevini yerel ve merkezi idari aygıtlarla yerine getirir (Yılmaz vd., 2017: 19). Yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması üzerine yerel idarelerin Anayasaya dayanan görev ve sorumlulukları 5393 sayılı kanunun 14. Maddesinde "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi" alanlarındaki hizmetler olarak tanımlanır. Ayrıca "büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar." İfadesi yer alır (Yılmaz vd., 2017: 229-231).

Devletin genel olarak ailenin bütünlüğünün korunması, ailenin huzur ve refahı yerel düzeyde verilecek hizmetler ile yakından ilintilidir. Daha önce tartışıldığı üzere stratejik bir önem taşıyan okul öncesi veya erken çocukluk eğitiminin geliştirilmesi yerel düzeyde sağlanacak hizmetlere bağlıdır. Burada kamu mali sistemlerinin en önemli konusu olan kaynak paylaşımının nasıl sağlanacağı formülize edilmelidir. Nitekim yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarına yenileri eklenirken, yeterli

kaynakların tahsis edilmemesi ve mali kaynaklarının aleyhine bir değişiklik yapılması uygun değildir (Kerimoğlu 2005, Akt. Yılmaz vd., 2017: 21).

1.2.3. Kaynak Paylaşımı

Belediyelerin gelirleri öz kaynaklar (vergiler, harçlar, katılma payları), merkezi yönetimin topladığı vergi gelirlerinden elde edilen paylar, devlet yardımları ile diğer gelir ve borçlanmalardan oluşmaktadır (Urhan, 2008: 95). 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" uyarınca il özel idareleri ve belediyeler vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan genel bütçe vergi gelirlerinden belli oranlarda pay alırlar. Kanunun 2. Maddesinde 2012'de yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirlerinden "büyükşehir dışındaki belediyeler için yüzde 1,50, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeler için yüzde 4,50 ve il özel idareleri için yüzde 0,5" pay ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin payları ise "4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi" hariç olmak üzere, "büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u"dur. Büyükşehir belediyelerinin payları doğrudan aktarılırken, belediyeler ve il özel idarelerinin payları ilgili illere aktarılmak üzere İller Bankasına yatırılır. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 4. maddesi birinci fıkrası, 2. maddesi ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılmış bulunan il özel idare paylarının dağıtım kriterlerini belirler. Bu maddeyle il özel idarelerinin payları;

"a) Yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna,

b) Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,

c) Yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına,

ç) Yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine,

göre İller Bankası tarafından dağıtılır."

Bahse konu kanunda belediye paylarının dağıtımına ilişkin kriterler ise beşinci maddede nüfus ve gelişmişlik endeksi olarak belirlenmiştir ve "2'nci maddenin ikinci fıkrasında belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır" şeklinde ifade edilir. Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için eski adıyla Kalkınma Bakanlığı yeni adıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı "tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23'ü birinci gruba, yüzde 21'i ikinci gruba, yüzde 20'si üçüncü gruba, yüzde 19'u dördüncü gruba ve yüzde 17'si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır."

Sosyoekonomik Gelişme Endeksi (SEGE), hem illerin genel gelişmişlik düzeyine ait göstergeler, hem de bireylerin durumlarını yansıtan kişi başı göstergeler kullanılarak hesaplanır. SEGE-2011 çalışmasında sekiz başlık altında toplanan 61 göstergeden faydalanılmıştır. Demografik göstergeler beş birleşene sahiptir ve bunlardan ikisi 0-14 yaş arasındaki genç bağımlı nüfus ve 15-49 yaş arası doğurganlık oranıdır. Bağımlı genç nüfus kalkınma raporuna göre iş gücüne katılamadığı için gelişmişlik endeksini olumsuz etkileyen bir unsur olarak değerlendirilmiştir. İstihdam göstergeleri oluşturulurken kadınla ilgili olarak sadece 2009 yılında SGK tarafından

üretilen kadının ortalama kazanç verisine yer verilmiştir. SEGE-2003 çalışmasında faydalanılan kadınların toplam istihdam içindeki oranı değişkenine ise daha sonra yer verilmemiştir (TC. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 19-27).

Yerel yönetimlerin karşılaştırmalı olarak harcamalarının değerlendirilmesi yerel yönetimlerin kamu maliyesindeki büyüklüğünü anlamanın diğer bir yöntemidir. Türkiye'de genel yönetim merkezi bütçe kapsamındaki idareler, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşmaktadır. Uluslararası standartlara uygun olması için bu kapsam içine bütçe dışı fonlar ve döner sermayeli işletmeler dâhil edilebilir. Gayri safi yurt içi hasıla içinde yerel yönetimlerin harcama payı 1995-2019 yılları arasında tahmini olarak yüzde 2,7 ve 4 arasında yıllara göre artan bir değişiklik göstermektedir. Toplam genel yönetim harcamaları içinde yerel yönetimlerin payı son 20 yılda yüzde 8 ila 11 arasında değişmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin faiz giderleri hariç genel yönetim harcamaları içindeki payı yüzde 12'lere çıkmıştır (Yılmaz vd., 2017: 215).

Tablo 12. Genel Yönetim Harcamalarının Gelişimi (GSYİH'ye Oran Olarak)

	Ortalamalar (GSYH)					Artış Oranı	Yüzde Dağılım				
	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019*	(2015-2019) /(1995-1999)	1995-1999	2000-2005	2006-2011	2010-2014	2015-2019
Toplam Harcamalar	28,1	38,5	33,5	35,0	37,5	33,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Merkezi Yönetim	18,0	25,8	18,6	19,4	20,7	14,8	64,1	66,9	55,5	55,5	55,2
Sosyal Güvenlik Kur.	4,8	7,3	9,0	9,5	10,4	117,1	17,0	18,9	27,0	27,2	27,6
Yerel Yönetimler	2,7	3,0	3,8	3,6	4,0	50,1	9,5	7,8	11,4	10,2	10,7
Döner Sermayeler	0,8	1,5	1,6	1,8	1,8	120,1	2,9	3,8	4,9	5,2	4,8
Bütçe Dışı Fonlar	1,8	1,0	0,4	0,7	0,7	-64,4	6,5	2,5	1,2	1,9	1,7
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	24,8	27,7	31,9	33,7	69,9					

*Tahmin

Kaynak: Yılmaz 2007 aktaran ve güncelleyen Yılmaz vd. 2017: 215

2000'li yıllarda çıkarılan yeni yasalar belediyelerin mali kaynakları ile harcamalarında saydamlık ve hesap vermeyi sağlamak üzere yeni bir mali yönetim sistemi için düzenlemeleri içermektedir.

1.3. İhtiyaçlar ve Önceliklerin Belirlenmesinde Merkezi ve Yerel İnisiyatiflerin Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinde Kesişimi: Seçilen İki Stratejik Alan Üzerinden Değerlendirme

Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetimler tarafından paylaşılması, kamu gelirlerinin de hizmetleri ifa edebilecek şekilde paylaştırılmasını gerektirir. Türkiye'de yerel yönetimlerin gayri safi milli hasıladan ve kamu kaynaklarından aldıkları pay oldukça küçüktür (Bülbül, 2013). Bununla birlikte, yerel yönetimlerde orta ve uzun vadeli planlama için yapılan gelir tahminleri ile gerçeklerin bağı zayıftır. Transfer sisteminin, kaynakları kullanacak olan yerel yönetim birimlerince anlaşılır ve açık olması gerekir. Daha açık bir ifade ile sistemde hangi kaynakların yönetim kademeleri arasında (dikey) hangilerinin birimler arasında (yatay) ve nasıl dağıtılacağı önceden belirlenmiş ve ilgili yönetim birimlerine bildirilmiş olmalıdır. Transfer sistemi, ayrıca dikey eşitsizlikleri ve bölgesel farklılıkları giderme amacına uygun olarak somut ölçütleri içerecek şekilde tasarlanmalıdır. Dikey eşitsizlik problemi farklı yönetim seviyeleri arasında sorumluluklar ve kaynaklar açısından bir dengesizlik varsa ortaya çıkmaktadır. Eşitsizliğin düzeltilmesi için ilk aşama kamusal hizmetlerin hangilerinin, hangi yönetim seviyesinde gerçekleştirileceğidir. Daha sonra bu hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli harcama ihtiyacı belirlenir. Paylaşıma esas kaynak havuzu dağıtım kriterlerine göre pay edilir (Yılmaz vd., 2017: 73).

Yatay eşitsizlik problemi ise aynı seviyedeki yönetim birimlerinin kaynak ve sorumlulukları arasındaki dengesizlikten kaynaklanmaktadır. Bu farklılıkların altında bölgelerin demografi, gelişmişlik, öz gelir yaratma imkânı açısından farklılaşması

yatmaktadır. Farklılıklara yol açan etkenleri ağırlıklandıran bir dağıtım kriteri eşitsizlikleri gidermede katkıda bulunur. Nüfus çok kullanılan bir kriterdir. Bununla birlikte Türkiye'de olduğu gibi ağırlıklı olarak bu ölçüte göre yapılan bir dağıtım, bölgesel farklılıkların önemli bir etken olması dolayısıyla amaca tam olarak hizmet etmez (Yılmaz vd., 2017: 76).

Bu nedenle tez kapsamında program bütçelemenin TCDB açısından önemi vurgulanmakla birlikte merkez ve yerel arasındaki kaynak paylaşımının dayandığı kriterlerin iyileştirilmesi de ele alınmıştır. Bu iyileşme için yerel yönetimler tarafından yerel halkın ihtiyaçlarının belirlendiği ve merkezi yönetimin transferlerini bu kriterleri göz önünde bulundurarak yaptığı aşağıdan-yukarıya ve yukarıdan-aşağıya süreçlerin işletildiği bütçeleme stratejilerinin önemine dikkat çekilmiştir. Bu minvalde çalışmada toplumsal cinsiyet eşitliği hedefinde öne çıkan alanlardan, çocuk gündüz bakım merkezlerinin geliştirilmesi ve kentsel planlama olmak üzere iki alan seçilmiştir. Tez kapsamında geliştirilen modelin bu iki alan üzerinde somutlaştırılmasının temel gerekçeleri şu şekilde sıralanabilir:

- Federal Almanya Cumhuriyetinde bu iki alanda kullanılan Federal fonların yerinden yönetim ilkelerine ters düşmeyecek şekilde genel refahın arttırılmasına yönelik olarak eyaletler arasında paylaştırılma sisteminin, Türkiye'de merkez ve belediyeler arasındaki kaynak paylaşımının geliştirilebilmesi için başarılı bir örnek olması
- Federal fonlardan sağlanan eyalet payının ilçeler arasında paylaştırılması konusunda Berlin yönetiminin geliştirdiği özgün modelin siyasi çekişmeleri ortadan kaldıracak somut göstergelere dayanması
- Türkiye'de kaynak ve sorumluluk paylaşımı konusundaki ihtilafların yaşandığı Büyükşehir ve ilçe belediyesi ilişkilerinin Berlin örneğinde olduğu gibi kristalize edilerek hizmet kalitesinin arttırılması

- Toplumsal cinsiyet eşitliği açısından önem teşkil eden bu iki alanda hedef ve performans göstergelerinin standart hale getirilmesi ile birlikte ilçeler arasında başarılarına göre kıyaslama (benchmarking) yapılmasına izin veren bir sistemin kurulması

Takip eden başlıklarda merkez ve yerel arasındaki kaynak ve sorumluluk paylaşımının önemi bu alanlar üzerinden vurgulanırken, yerelde hazırlanan stratejik politika dokümanlarının üst politika belgeleri ile olan ilişkisinin de altı çizilmiştir. Plan-program ve bütçe ilişkisinin kuvvetli olduğu bir yapıda toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerine nasıl erişilebileceği ise takip eden bölümde modelleştirilmiştir. Ağırlıklı olarak bu iki alan üzerinden somutlaştırılan model önerisinde, yöntem açısından tüm tematik alanlara uyarlanabilecek bir sistematik yaklaşımın benimsenmesi hedeflenmiştir.

1.3.1. Gündüz Çocuk Bakım Evlerinin Geliştirilmesi

Gündüz çocuk bakım evlerinin geliştirilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliği açısından iki önemli boyutu olan bir hizmettir. Bunlardan birisi omuzlarına yüklenen bakım sorumluluğu nedeniyle ücretli işlere zaman ayıramayan kadınların gündüz bakım evleri sayesinde istihdama katılma fırsatlarının olmasıdır. İkincisi ise birincisi kadar önemli olan toplumsal cinsiyet rollerinin öğrenilmesinin ilk aşamasının beş yaşına kadar olan sürede tamamlandığı gerçeğidir. Bu nedenle hem bu kurumların fiziksel koşullarının geliştirilmesi hem de bu kurumlarda verilen eğitimin toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile gözden geçirilmesi gerekir. Berlin'de bu kurumların geliştirilmesi için yapılan bütçeleme de her iki boyut da dikkate alınmaktadır. Gündüz bakım evlerinde her çocuk için yer temin edilmesi için gerekli kaynaklar ise Federal fonlarla sağlanmaktadır. Özüne bakıldığında bölünebilir nitelikteki bu yerel hizmet fayda bakımından ulusal özellik göstermektedir.

Nitekim Türkiye On Birinci Kalkınma Planında kadınların istihdamdaki durumları ve çocuk bakım hizmetleri ve olanaklarının geliştirilmesi "Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum" hedefinin birleşenlerindendir. 10. Kalkınma programı öncelikli değişim programları arasında yer alan "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı" hedeflerinde kadın istihdamının arttırılması önemli bir yer tutmaktadır. Programın birleşenleri ise "Kadınlara yönelik istihdam teşviklerinin etkinleştirilmesi, çocuk, hasta ve yaşlı bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, kadın girişimcilere özel bütüncül bir destek programının uygulanmasından" oluşmaktadır. Sorumlu kuruluş olarak ise "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" belirlenmiştir. Çocuk, hasta ve yaşlı bakım hizmetlerinin geliştirilmesi tamamlayıcı nitelikte bir program birleşenidir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı(On Birinci Kalkınma Planı) 2019; TC Kalkınma Bakanlığı (Onuncu Kalkınma Planı), 2014).

Kadınların istihdama katılmalarının önündeki en büyük engel çocuk bakımıdır. SEGE-2011 çalışmasında okul öncesi eğitimde (3-5 yaş arası) okullaşma oranının kullanılması düşünülmüş fakat okul öncesi eğitim kurumlarının Türkiye genelinde yaygınlaşmaması nedeniyle vazgeçilmiştir (TC. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 28). Oysaki her ilde yeterli sayıda okul öncesi eğitim kurumunun bulunmaması başlı başına bir gelişmemişlik göstergesidir ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Kadına dair bir başka gösterge, kadın okur-yazar nüfusun toplam okur-yazar nüfusa oranıdır. Diğer göstergeler ise cinsiyete göre ayrılmamış istatistiklerden faydalanarak oluşturulmuştur. SEGE-2011 çalışması kapsamında 0-14 yaş arasındaki bağımlı nüfus eksi bir değer olarak gelişmişlik endeksine yansıtılmıştır. 2012 yeni teşvik sistemine göre illere yapılacak yardımlarda gelişmişlik endeksi dikkate alınmaktadır (TC. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 2). Fakat bakım hizmetleri için kamu harcamaları/teşvikleri bu endeks mukabilinde değerlendirmeye alınmamaktadır. Bakım hizmetlerinin kamu bütçesinde önceliklendirilmesi 2008 yılında gündeme gelmiştir fakat küresel kriz nedeni ile

uygulanmayan teşvikler diğer alanlara kaydırılmıştır. Oysaki gündüz bakım hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik teşvikler alt yapı yatırımlarına kıyasla daha fazla istihdam yaratabileceği, daha çok kadın ve yoksullara yönelik eşitleyici bir unsur olduğu için TCDB açısından oldukça önemlidir (İlkkaracan vd., 2015; KEFEK-Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Raporu Temmuz, 2014: 87).

2006'da Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen Aile Yapısı Araştırmasına göre Türkiye'de alt sosyoekonomik statüdeki hanelerde çocuk bakım sorumluluğu % 98,5'le annelere aittir. Üst sosyoekonomik statüdeki haneler için bu oran % 61,9'a düşmekte ve çocuk gündüz bakımı % 8,6 olmak üzere kreş veya anaokulları tarafından gerçekleştirilmektedir (Türkiye'de Aile Yapısı Araştırması, 2006: 1-81). Türkiye ortalamasına bakıldığında ise 2006 yılında % 93,1 olan çocuk bakımının anne tarafından üstlenilmesi oranı, 2016 yılında % 88,1'e düşmüştür. Kreş ve anaokullarından gündüz çocuk bakımı için faydalanılması 2006 yılındaki % 0,5'ten, % 2,8'e çıkmıştır (Türkiye'de Aile Yapısı Araştırması İleri İstatistik Analizi, 2018: 324). Hacettepe tarafından 2013'te gerçekleştirilen çalışmaya göre çalışmakta olan kadınların % 70'inin altı yaşından küçük çocuğu bulunmamaktadır. Çalışan kadınların geriye kalan % 30'u için ise çocuk bakımı önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bakım yükü genellikle anneanneler olmak üzere akrabalar tarafından üstlenilmektedir. Küçük çocuklu kadınların % 27'lik bir kısmı ise ya çocuklarını iş yerlerine götürmekte ya da evde çalışmaktadırlar. 2008'de yapılan Türkiye Nüfus ve Sağlık Araştırması (TDHS-2008) sonuçları ile karşılaştırıldığında, 2013'te çalışan kadınlar arasında çocuklarını kreşe gönderen annelerin sayısı % 8 atarak, % 15 düzeyine ulaşmıştır (Hacettepe University Institute of Population Studies (HUIPS), 2013: 184).

Giderek artan kurumsal gündüz bakım ihtiyacının karşılanması için yerel talebin daha iyi belirlenebildiği yönetim düzeyleri olan yerel yönetimlerce çocuk bakım

merkezlerinin açılması kaynakların optimal kullanılması açısından önemlidir. Bununla birlikte, çocuk bakım hizmetinin sağlanabilmesi belediyelerin bütçe kısıtlarına ve tercihlerine bağlıdır. Anayasa Mahkemesi'nin 2005/95 Esas sayılı ve 2007/5 Karar sayılı 24.01.2007 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı ile 5393 sayılı "Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir…" bölümünün iptali ile belediyelerin bu yetkisi kaldırılmıştır. Gerekçe ise 14. Maddenin genel itibariyle yerel yönetimlerin yetkilerinin doğal sınırlarını aşmasıdır. İlgili karar Anayasanın 126. ve 127. Maddesine dayanmaktadır. Şöyle ki; "Anayasa'nın 126. maddesinde, merkezi yönetimin örgütlenmesine ilişkin ölçütler 'coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri' olarak sayılmıştır". Maddede, merkezi yönetimin görevlerini belirginleştiren ya da sınırlayan bir düzenleme yapılmamıştır. Buna karşın, Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerin örgütlenmesi hem 'coğrafya' hem de 'konu' yönünden sınırlandırılmıştır. Bu maddeye göre, yerel yönetimler, ancak yöresel olarak örgütlenebilmekte ve yalnızca yerel ortak gereksinimlerin karşılanması yönünden görevlendirilebilmektedir. "Anayasa'da, merkezi yönetimin, Devlet iktidarını yansıtacak biçimde tüm kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere ülke genelinde; yerel yönetimlerin ise, sınırlı bir coğrafyada ortak yerel gereksinimlerin karşılanması gibi sınırlı bir konuda örgütlenmesi öngörülmüştür." (26741 Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı). Bununla birlikte "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik" ve "Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde yerel yönetimlerin bu hizmetleri verebileceği düşünülmektedir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsayan 5018 sayılı Kanunun 29. Maddesi yerel yönetimlere "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve

benzeri teşekküllere yardım yapılabilme" yetkisi verir. Yardımlarda ödenek ayrılmış olması, protokol yapılması ve kamu yararının gözetilmesi şartları aranır.

Hizmet sağlayıcılar ile belediyeler arasında oluşturulan protokollerin bir benzeri Berlin'de de yapılmaktadır. Senato mali idaresi çocuk bakım evlerinin geliştirilmesi ile ilgili maliyetlerden sorumluyken, gençlik refah daireleri kurumsal gelişim için ihtiyaç tespitine yönelik bilgi akışını sağlar. Sözleşmenin tarafları ise Berlin Gençlik ve Aile Senatosu ile hizmet sağlayıcısı kurum ya da birliktir. Kaynaklar bu kurumlara hizmet verilecek çocukların hangi yaş gurubunda oldukları, özel bir durumlarının olup olmamasına göre sağlanır. Bununla birlikte fonun dağıtımında öncelikli olarak Berlin ilçelerinin gündüz çocuk bakımı yer ihtiyacı belirlenir. İhtiyaçlar belirlenirken yaş gruplarından, özel durumlara ve talebe yönelik gelecek beklentisine değin birçok parametre hesaba katılır. Eyalet tarafından sağlanan katkı sabit oranlıdır ve sadece yabancı çocukların entegrasyonuna yönelik olarak dil eğitimi için ek bir fon sağlanır. Böylece şehir genelinde çocuk bakım merkezlerinin nitelik ve nicelik açısından aynı kaliteye gelmesi sağlanır.

Türkiye'de ise daha önce de değinildiği gibi yerel yönetimlerin bütçe ve tercihler bakımından farklılık göstermesi nedeniyle sunulan çocuk bakım hizmetlerinin ülke genelinde ve ilçelerde nitelik ve nicelik bakımından değişkenlik göstermesine neden olacaktır. Her ne kadar ülkenin genel menfaatini ilgilendirse de okul öncesi eğitimin nicelik olarak geliştirilmesi yerel talebe bağlıdır. Bu nedenle, kalite standartlarını belirleyen yasal düzenlemeler çerçevesinde merkezi yönetim tarafından yapılacak kaynak paylaşımı ve okul öncesi eğitimde yerel yönetimlere yeni sorumlulukların getirilmesi uygun bir yöntem olabilir. Mali ve idari yerelleşme ile çelişen bu uygulama bölgeler arasındaki farkı gidermek üzere mali yerelleşmenin var olduğu Almanya Federal Cumhuriyetinde dahi uygulanırken üniter bir yapı da olan ülkemiz için uygulanması tezat bir durum teşkil etmemektedir. Bununla birlikte tez kapsamında

geliştirilen modelde ister büyükşehir belediyelerinin kendi gelirlerinden bir pay ayırması suretiyle olsun, isterse merkezi yönetimin şartlı bir transferi söz konusu olsun çocuk bakım hizmetinin geliştirilmesi ve ilçeler arasındaki koordinasyonun sağlanması açısından büyükşehir belediyelerine rol verilmiştir. Bu doğrultuda Milli Eğitim Bakanlığının ilgili mevzuatı da göz önünde bulundurularak kalite standartları Büyükşehir Belediyeleri tarafından geliştirilebilir ve kaynak paylaşımı bu çerçevede yapılabilir. Bu standartlara aşağıda yer alan maddeler örnek olabilir:

- Etkinlik/oyun ve uyku odaları için gerekli kullanım alanının belirlenmesi
- Çocukların dil ve motor becerilerini geliştirmeye yönelik ekipmanların belirlenmesi
- Toplumsal cinsiyet önyargıları taşıyan etkinlik ve eğitim uygulamalarının kaldırılmasına yönelik bir kontrol mekanizmasının oluşturulması
- Her bir eğitmen başına düşecek çocuk sayısının belirlenmesi
- Bakım kurumlarına ulaşımda ve kurumun içinde güvenlik önlemlerinin geliştirilmesi
- Çocuk bakım hizmetinin gereğince yerine getirilip getirilmediğinin kontrolüne yönelik dokümantasyon sisteminin standardize edilmesi
- Gıda ve içecek sunumu için şartların belirlenmesi
- Ebeveynler için başta hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi ve toplumsal cinsiyet eşitliği olmak üzere çeşitli farkındalık seminerlerinin düzenlenebileceği kafe benzeri alanların oluşturulması

1.3.2. Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı İmar Planlarının Geliştirilmesi ve Katılımcılık Meselesi

Yerel yönetimlerde katılımcılık mevzusu dünün meselesi olmamakla birlikte bu alanda yaşanan sıkışma ve yerelleşme çabalarının giderek güç kazanması katılımcılığı

çağdaş belediyeciliğin öncelikleri arasına sokmuştur. Nitekim bu yönelim kendisini 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 13. Maddesinde göstermiştir. İlgili madde "Hemşehri Hukuku" başlığı altında, hemşehrilere belediye yönetimine katılma, yönetim hakkında bilgi edinme ve hizmetlerden faydalanma hakkı verir (Oktay ve Yıldırım, 2018: 323). Katılımcı bütçe ve cinsiyete duyarlı bütçeleme birbirini tamamlayıcı niteliktedir ve aynı zamanda birbirinin kontrol aracı görevini görür. Belediyelerin yetki alanlarında olan imar planlarının hazırlanmasında kadınların katılımcı rolü önemlidir. Nitekim kadınların kent imkanlarına ulaşmakta yaşadıkları sorunların giderilmesi, kentsel planlamanın ulaşım, altyapı, konut, açık alanların tasarlanması gibi bir çok boyutunda toplumsal cinsiyete duyarlı bir perspektifin hâkim olmasına bağlıdır. Bununla birlikte, kaynak, uzman personel eksikliği, kanunlar ve ilgili yönetmelikler nedeni ile belediyeler kentsel planlamadaki yetkilerini tam olarak kullanamamaktadır. Daha açık bir ifade ile genel olarak imar planlarının hazırlanmasında yetki belediyelerde olsa da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyelerde imar planlarının hazırlanmasında sorumlu olacak personel eksikliği gibi nedenlerle gerektiğinde uzman personel desteğinin sağlanması ile birlikte bazı yetkileri de elinde bulundurmaktadır. 3194 sayılı İmar yasası Bakanlığa, ilgili yönetimler ve belediyelere bilgi vererek ve gerekli durumlarda işbirliği yaparak imar planlarını hazırlama, değiştirme ve onaylama yetkisi vermektedir (Keleş, 2015: 194). Bakanlığa verilen bu yetkiler 3194 Sayılı İmar Kanunun 9. Maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

> "Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir."

Bununla birlikte daha önce de ifade edildiği gibi imar planlarının hazırlanmasından belediyeler sorumludur ve bu yetkiyi 5393 sayılı Belediye Kanunu 69. Maddesinden alır. Bahse konu maddeye göre "Belediye düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek" yetkisine sahiptir.

Belediyelerin imar planları konusundaki yetkileri çeşitli aşamalardan geçmiştir. Zorunluluk veya imar planlarının kapsamı bu aşamalarda Belediye sınırlarındaki nüfusa göre değişiklik göstermiştir. Örneğin, 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı kanun nüfusu 5.000'nin üzerindeki belediyeleri imar ve kanalizasyon planı yapmakla mükellef tutarken, daha küçük belediyelerin yol ve istikamet planı yapmaları öngörülmüştür (Keleş, 2015: 192). 1985'te yürürlüğe giren 3194 sayılı kanunun 2018'de değişen 6. Maddesi ile "nüfusu 10.000'i aşan yerleşmelerin imar planlarının yaptırılmaları mecburi" tutulmuştur. Yine aynı maddeye göre, "nüfusu 10.000'in altında olan yerleşim yerleri için imar planlarının hazırlanmasının gerekli olup olmadığına belediye meclisi karar verir. Aksi durumda mevcut imar planı uygulanır. Şayet hâlihazırda bir plan yok ise bu planlar belediye veya valilikçe yapılır veya yaptırılır".

İmar planları hazırlamakla yükümlü belediyeler yine 3194 sayılı yasanın 10. Maddesine göre imar planlarının uygulanabilmesi için beş yıllık planlar hazırlamak ve bu planlarla ilgili ödenek ve kadrolara bütçelerinde yer vermekle yükümlüdürler. İller Bankası imar plan ve haritalarının hazırlanması konusunda teknik ve parasal yardımda bulunmaktadır. Çeşitli resim ve vergilerden oluşan İller Bankası belediye fonunun % 80'i nüfuslarına göre belediyelere dağıtılırken, bu fondan kalan % 20'lik kısım ise

nüfusu 50.000'den az olan belediyelerin imar planları ve su, elektrik gibi hizmetlerinin karşılanması için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı aracılığıyla belediyelere dağıtılmaktadır (Geray, 2017: 46). İller bankasının sağladığı bu destekler sayesinde böyle bir mecburiyetleri olmamasına karşın daha küçük belediyelerin de imar planları yaptırdıkları görülmüştür (Keleş, 2015: 192).

Pratikte ise İller Bankası mekânsal planlama dairesi imar planlarının hazırlanması için gerekli etüt, proje, tahdit, denetim, keşif ve danışmanlık hizmetlerini yerel yönetimler adına yapmakta veya yaptırmaktadır. İmar planlarının kesinleşmesi belediye veya ilgili idarenin onayına bağlıdır. Tasarının hazırlanmasından uygulanmasına kadar olan süreçte imar planlarına halk katılımı dört şekilde sağlanabilir. Bunlardan ilk ikisi tasarı plan ve plan için verilen askı aşamasıdır. Halkın talep ve isteklerini imar planlarına yansıtabileceği süreç imar mevzuatında planlama aşamaları içerisinde yer almayan tasarı plan aşamasıdır. Tasarı planların hazırlanmasına başlanabilmesi için araştırma ve inceleme ön koşulunun yerine getirilmesi gerekir. Hazırlanan planlar İller Bankası tarafından kurumun görüşlerini yansıtıp yansıtmaması, veri kaynaklarının sağlam ve tam olması, ulaşım, mülkiyet, tasarım ve yapılaşma kıstasları göz önünde bulundurularak değerlendirmeye tabi tutulur. Bu değerlendirmeyi takiben planlar fikir sahibi olunması, planların kanıksanması ve tartışılması için ilgili belediye meclisine gönderilirler. Meclis kararı ile gözden geçirilecek konular belirlenir. Bu aşamada belediyeler kendi inisiyatifleri ile halk katılımını sağlayabilirler. Örneğin, Göre (Nevşehir) ve Kırıkhan (Hatay), tasarı planlarının hazırlanması aşamasında yerel halkın katılımını sağlayarak planı genel olarak etkileyecek kararlar almıştır. Aynı şekilde 2006-2007 imar planlarının hazırlanmasında sürece kamu kurum temsilcileri, meslek temsilcileri ve yerel halkın katılması sağlanarak planlara yön verecek nitelikte kararlara varılmıştır (Taşar, 2018: 39). İkinci süreçte planla ilgili itirazlar askı süresi boyunca yapılabilir. Bir defaya mahsus olmak üzere iller bankası tarafından

değerlendirilerek yükleniciye iletilir ve plan değişikliğine gidilir. Burada belediyenin halkı itiraz sürecinde ne kadar katılımcı kılmak istediği süreç ile ilgili yapılan bilinçlendirme ve duyuru yapma faaliyetleri ile ilgilidir. Bu aşamada itiraz dilekçeleri bir katılım unsuru olarak değerlendirilebilir. Bankanın itiraz dilekçelerini değerlendirmesine esas hususlar, Mekânsal Planlar Yönetmeliği 26. Maddesinde belirtildiği üzere imar plan değişikliği "plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır". ifadesinde yer alır (Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, 2014; Taşar, 2018: 38-66).

5393 sayılı Belediye Kanununun 24. Maddesi uyarınca meclis üyelerinden seçilerek oluşturulan ihtisas komisyonları katılımcılığın sağlanabileceği diğer bir yol veya mekanizma örneğidir (Oktay ve Yıldırım, 2018: 323). İlgili kanun maddesine göre " İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur" ve aynı madde "İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulmasını" zorunlu kılar. Belediyelerde katılımcı yönetimin en etkin olması beklenen kurumu ise kent konseyleridir. Kent sakinlerini oluşturan kadın, çocuk, yaşlı gibi kümelerin değişen demografik özelliklerini ve taleplerini göz önünde bulundurmayı amaçlayan kent konseyleri ilk defa 5393 sayılı kanun ile belediyecilik anlayışında zuhur etmiştir (Oktay ve Yıldırım, 2018: 324). Kent Konseyleri ilgili yönetmeliğin 4. Maddesinde "Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde buluştuğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları" olarak tanımlanır. Kent konseyi üyeleri ve organları arasında

mahalle muhtarları ve kent konseyince kurulan meclis ve çalışma gruplarının birer temsilcisi yer alır. Kent Konseyleri Yönetmeliğinin 4. Maddesinde Meclisler ve çalışma gurupları "kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetişim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kent için yönetimde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıları" ifade eder. İmar planlarında kent konseylerinin rolü yönetmelik göz önüne alındığında direkt olarak ifade edilmese de bu konuda yeterli zemini hazırlamaktadır.

Katılımcılığın imar planlama sürecine entegre olduğu dördüncü süreç ise denetim aşamasıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu 11. Maddesi uyarınca "Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir..." Burada da bir zaruret olmamakla birlikte kent sakinlerinin farklılaşan taleplerini göz önünde bulunduran meslek kuruluşları ve üniversiteler imar denetimlerini bu gerekçeler çerçevesinde gerçekleştirebilir.

İmar konusunda mahalleler gibi daha dar alanlarda yaşayan sakinlerin kent haklarını kullanabilmeleri için belediyelerin bünyesindeki imar komisyonlarının mahalle temsilcileri, muhtarlıkları ve toplumsal cinsiyet eşitliği savunucularının temsilcilerini kapsayacak şekilde üyelerden oluşması gerekmektedir. Yerel kapasitenin arttırılması tüm komisyon üyelerini kapsayacak şekilde katılımcılığı teşvik mekanizmaları ile sağlanabilir. Özellikle muhtarlıkların katılımcılığı sağlayabilmeleri için gerçekleştirecekleri faaliyetlerin maliyetlerini karşılayabilmeleri için çeşitli kaynaklarla donatılması gerekir. Burada Berlin'de mahalle idareleri fonunun kullanımı başarılı bir örnek teşkil etmektedir. Türkiye bağlamında benzer fonlar direkt yatırımlara yönelik olmasa da şu amaçlar için kullanılabilir:

- Mahalle sakinlerinin etkinleştirilmesi
- Tanıtım ve rehberlik
- Komşuluk bilincinin geliştirilmesi
- Sosyokültürel atmosferin geliştirilmesi

Alt yerel birimleri daha aktif hale getiren büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, mekânsal makro stratejik planların yerel önceliklere göre hazırlanması için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile istişareleri sağlayan bir iletken konumuna gelebilir. Sonuç olarak kentsel planlama aşamasında halkın katılımının sağlanabileceği dört aşama Berlin örneğinden yola çıkılarak aşağıdaki şekilde toplumsal cinsiyete duyarlı hale getirilebilir:

1. Tasarı Planların Hazırlanması: Taslak planların toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı hale getirilmesi iki aşamada sağlanabilir. Planların ilgili sivil toplum kuruluşları ile tartışılabilmesini sağlayacak toplantılar düzenlenir. Bununla birlikte, muhtarlıklar taslak planların geliştirilmesine yönelik yerel halkın taleplerinin değerlendirilmesi fonksiyonunu üstlenebilir. Bu doğrultuda kapalı ve açık uçlu anket gibi yöntemlerden faydalanılabilir.

2. Askı Süreci: İmar planlarına itiraz yöntemleri konusunda halk belediye ve muhtarlıklarca bilgilendirilir. Duyuru yöntemleri özellikle kitlesel iletişim araçlarına ulaşma konusunda sorun yaşan kesimler ve kadınları haberdar edebilecek şekilde tasarlanabilir.

3. İhtisas Komisyonları: İmar, ulaşım, plan ve bütçe gibi ihtisas komisyonların toplantılarına kent konseyince belirlenen toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda uzman kişilerin katılımı sağlanır. İmar değişikliğinin kadın, erkek, çocuk ve yaşlı gibi çeşitli demografik tabakalar üzerindeki olası etkileri analiz edilir.

4. Denetim Aşaması: Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme sürecine ilgili meslek grupları ve sivil toplum kuruluşlarını dahil etmesi,

uygulamalar sırasında ortaya çıkabilecek sosyal, ekonomik ve ekolojik olumsuzlukların önüne geçecektir. Ayrıca çok paydaşlı imar uygulama denetlemesi, planlama aşamasında yapılan hataların revize edilmesi için de imkân sunacaktır.

Mekânsal stratejik planlar bu doğrultuda hem yerel taleplerin hem de Habitat-III Konferansı sonucunda ortaya çıkan Kent Hakkı ve Herkes için Kent (The Right to the City and Cities for All) isimli politika belgesi ve Yeni Kentsel Gündem (New Urban Agenda) gibi uluslararası standartta belirlenen ilkelerin adresi olmaktadır. Tematik haritalama kent hakkı çerçevesinde üçayak üstüne oturtulur. Bunlar mekânsal adil kaynak dağılımı, politik kurumlar ve üçüncü olarak sosyal, ekonomik ve kültürel çeşitliliktir. Habitat-III Konferansıyla ortaya çıkan rapor boyunca ve bu üç başlık altında kadının kentsel imkânlara ulaşımda yaşadığı sorunlara dikkat çekilmiştir. Bu sorunların üstesinden gelmek için çözüm ise merkezi devletin, yerel yönetimler ve kadınlar ile koordinasyonunun sağlanarak kentsel altyapının, yeşil alanların, eğitim ve kapasitenin geliştirilmesini öngörür. Diğer bir strateji ise politik hazırlık ve bütçelerin toplumsal cinsiyete duyarlı kamu hizmetlerini içerebilmesi için bu süreçlere kadınların dâhil edilmesidir (Habitat III, 2017: 36-38).

2. Belediyelerde Program Bütçelemeye Geçiş

Bugün reform kapsamında tartışılan program bütçe Türkiye'de 1973'lerde denenmiş fakat uygulamada karşılaşılan güçlükler nedeni ile yerini 2006'da performans bütçe sistemine bırakmıştır. Uygulanamamasının en önemli nedeni ise Türkiye'de var olan aşağıdan yukarıya bütçeleme tekniğidir. Bu bütçeleme tekniğinde ilgili idareler ve maliye bakanlığı arasında gerçekleştirilen pazarlıkların maliyetlendirilmesi gerçekçi öngörülere dayanmadığı için bir süre sonra özü klasik bütçeleme olan bir program bütçelemeye dönüşmüştür. Uygulanmasında yaşanan diğer güçlükler ise uzun vadeli planlama anlayışının benimsenememesi, program bütçelemeye uygun bir kodlama

sisteminin gerçekleştirilememesi ve programların etkinliğini ölçebilecek ve değerlendirebilecek bir sistemin oluşturulamamasıdır. İsmen program bütçe fakat uygulamada klasik bütçe olan bütçe sistemi 2006 yılında 5018 sayılı kanununla performansa dayalı bütçe sistemine evrilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2013: 2-14). Bu düzenlemelerle merkezi yönetim ve yerel yönetim bütçe sistemleri de yakınlaştırılmaya çalışılmıştır (Yılmaz vd., 2017: 184).

2.1. Belediyelerde Mevcut Bütçeleme Süreci

Türkiye'de kamu mali reformunu gerçekleştirmeyi hedefleyen başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, stratejik planlamayı tüm kamu kurumları (Nüfusu 50.000'nin altında olan belediyeler hariç) için zorunlu tutmuş ve performans esaslı bütçelemeyi öngörmüştür. Performans esaslı bütçeleme sistemi altı aşamalı bir döngüyü kapsamaktadır. Politika belgesi niteliğinde olan stratejik planlar ilk aşamayı oluştururken ikinci aşama performans programlarının hazırlanmasıdır. Performans programları, bütçe politikaları kapsamında yapılan harcamaların geleceğe yönelik planlama ve bütçe hakkı çerçevesinde kaynakların etkin ve etkili kullanılıp kullanılmadığına dair kontrol aracıdır. Bu aşamaları bütçenin oluşturulması, uygulanması ve faaliyet raporunun hazırlanması ve performans değerlendirmesi aşamaları takip eder (Yılmaz vd., 2017: 176).

Stratejik Planlar:

5018 sayılı kanunun 9. Maddesi stratejik planlamayı şu şekilde tanımlamaktadır;

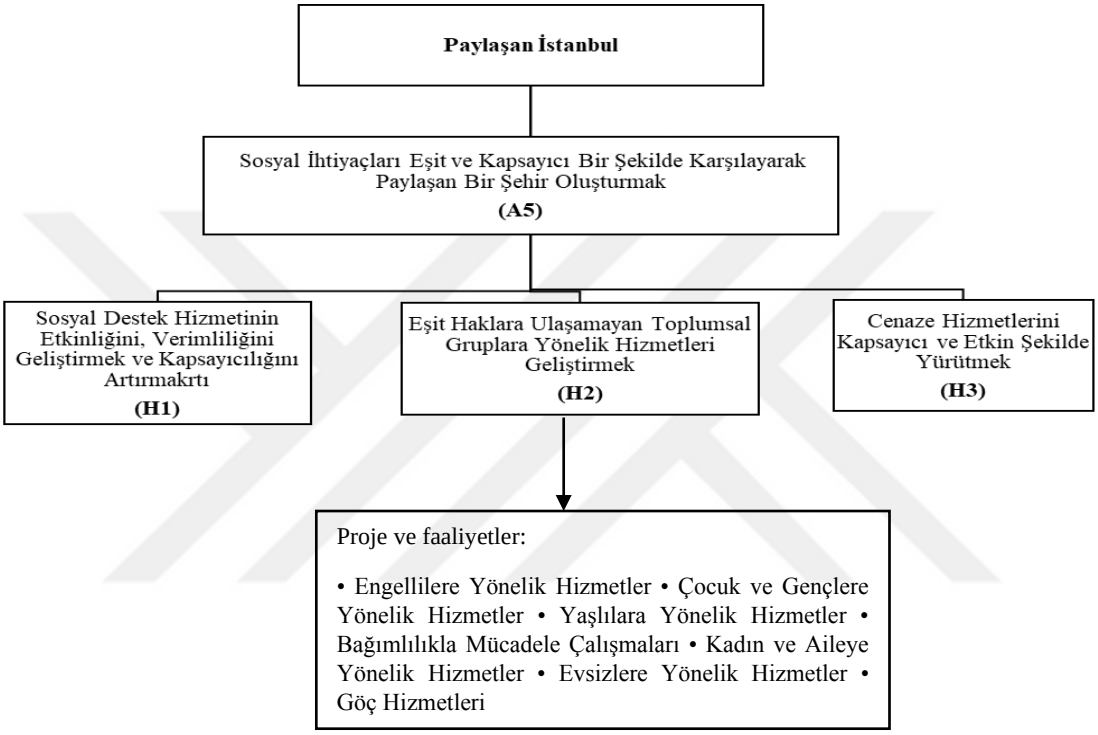
"Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak

amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir."

Belediye kanununun, stratejik plan ve performans programı başlığı altında yer alan 41'inci Maddesinde belirtildiği üzere "Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak" durumundadır. Aynı maddede "Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer." ibaresi sınırlı da olsa katılımcılık için imkân sunar. Ayrıca "Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir." İfadeleri yer almaktadır. Yasaların öngördüğü üzere il düzeyinde il özel idaresi ve belediyelerce hazırlanacak olan stratejik planlar hem birbiri ile hem de kalkınma planları ile uyumlu olmalıdır. Bu yasal gerekliliğe karşı planların kendi içlerindeki hiyerarşisi, kaynakların etkin dağıtımının ne şekilde sağlanacağı açık bir şekilde belirtilmemiştir. Bununla birlikte iller için hazırlanan stratejik planların ve kalkınma planlarındaki önceliklerin uygulanmasında eş güdüm ve iş birliği için olması gereken il özel idareleri ve belediyelerin arasında koordinasyonu sağlayacak bir arabirimin gerekliliği söz konusudur (Yılmaz, 2005).

Stratejik planlarda hizmetler stratejik alandan stratejilere doğru ilerleyen hiyerarşik bir yapıda belirlenir (Yılmaz vd., 2017: 170-173). Stratejik alanlar, belediyelerin birden fazla daire başkanlığının hizmet yelpazesi ile ilişkili olabilir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 planında yer alan dokuz strateji alanından birisi olan "Paylaşan İstanbul" için hiyerarşi aşağıda yer alan tablodaki gibidir.



Şekil 8. Stratejik Alan Hiyerarşisi

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı

Paylaşan İstanbul stratejik alanı "sosyal ihtiyaçları eşit ve kapsayıcı bir şekilde karşılayarak paylaşan bir şehir oluşturmak" amacını taşımaktadır. Amaçlar, ilgili politika alanında belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin uygulanması ile ulaşılmak istenen nihai sonuçları temsil etmektedir. Strateji alanındaki amaçların gerçekleştirilmesi için belirlenen hedefler, proje ve faaliyet gruplarını oluştururlar. Hedeflerin daha ayrıntılı olarak ele alınması için hedef kartları oluşturulur. Bu bölümde, hedefin gerçekleştirilmesinde sorumlu daire başkanlıkları ile işbirliği yapılacak daire başkanlıkları ilgili birimler olarak belirtilir. Hedef performans göstergeleri maliyetleri

içermeyecek fakat somut ve ölçülebilir bir şekilde verilir. Örneğin beşinci amaç, ikinci hedef için bu göstergeler kullanıcı ve sosyal hizmet sağlayan merkezlerin sayısıdır. Stratejik plan yıllarını kapsayan dönem için her bir hedefin tahmini maliyetleri, maliyetlendirme kısmında verilir. Ayrıca hedefin gerçekleştirilmesi için yürütülecek faaliyet ve projelerin tanımlanması da bu kısma ait bilgilerdir. Faaliyet ve projelerin dayanaklarını ise mevcut durumunun betimlendiği tespit ve ihtiyaçlar kısmı oluşturur.

Performans Programı: Bütçenin, eldeki kaynakları etkin ve etkili kullanıldığı ve hizmetlerin bugün ve gelecekte ihtiva edecekleri önemin belirlendiği bir politika dokümanı olması nedeniyle bütçelerin hazırlanmasında stratejik planların tamamlayıcısı olarak iyi yapılandırılmış bir performans programına ihtiyaç duyulur. Performans programları bütçe ile stratejik planlar arasındaki ilişkiyi kuran belgelerdir. 5018 sayılı kanunun 9'uncu maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Maliye Bakanlığı 2009 yılında kamu kurumlarının hazırladığı performans programlarında bir standart oluşturmak için Performans Programı Hazırlama Rehberini yayınlamıştır (Yılmaz vd., 2017: 176-177). Performans programlarında her bir faaliyetin ayrıntıları ve sorumlu harcama birimleri verilmek suretiyle, giderlerin ekonomik sınıflandırılması yapılarak maliyetleri belirlenir. Örneğin, Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler faaliyet maliyetleri tablosu İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 Performans Programında aşağıdaki şekildedir.

Tablo 13. Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler Faaliyet Maliyetleri

Faaliyet Adı	Sorumlu Harcama Birimi	Ekonomik Kod (2020)					
		01 Personel Giderleri	02 SGK Giderleri	03 Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	05 Cari Transferler	06 Sermaye Giderleri	Toplam Kaynak İhtiyacı
Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler	Fen İşleri D.B., Sosyal Hizmetler ve Bağımlılıkla Mücadele D.B.						
Bu faaliyet kapsamında; Gençlik Merkezleri ve anaokulları inşaatı, Kreş Hizmetleri, Çocuklara Yönelik Hizmetler (Doğrudan Temin Kapsamında), Kreş Yapımı açık bilgileri ile yer alır.							

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 Performans Programı: 50

Mayıs ayında başlayan performans programı oluşturma sürecinin birinci aşaması hazırlık aşamasıdır. İkinci aşamada beş yıllık stratejik planda yer verilen stratejik amaç ve hedeflerin hangi sırayla, hangi öncelikle ve ne düzeyde gerçekleştirileceğine karar verilir. Üçüncü aşamada stratejik hedef ve amaçları gerçekleştirecek faaliyet ve projeler için performans hedefleri oluşturulur. Stratejik planlardaki hedefler sonuç ve kalite odaklıyken, performans programlarında aynı hedefler için çıktı bilgileri oluşturulması gerekir. Ana faaliyet ve projeler rutin hizmetleri yerine getirmek için olanlar ve gelişim gereken alanlarda yeni işler seti olmak üzere dördüncü aşamada belirlenir. Stratejik planda belirlenen hedefler neyin başarılacağını betimlerken, performans programlarında belirlenen faaliyet setleri hedeflerin nasıl başarılacağını gösterir. Faaliyet setleri, içlerinden hangilerinin seçileceğini belirleme aşamasında harcama birimleri tarafından bir ön değerlendirmeye tabi tutulabilir. Performans programlarında ele alınan faaliyetler, bütçenin faaliyet temelli olmaması nedeni ile bütçelerin politikaları yansıtma kabiliyetini kaybetmemesi açısından önemlidir. Nitekim faaliyetler stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefleri (alt amaç) gerçekleştirmek üzere belirlenir. Bir sonraki aşamada bu faaliyetlerin yapılması ile ortaya çıkan doğrudan maliyetler belirlenir. Personel giderlerinin faaliyet maliyetleri olarak belirlenmesinde personelin zaman kullanım yüzdelerinden hareket edilir. Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere 01 ve 02 ekonomik kodlu personel ve sgk giderleri personele aittir (Yılmaz, 2017: 177-181). Bu giderlerin faaliyetlere bölünmesindeki yöntem aşağıdaki örnek tablo ile somutlaştırılabilir.

Tablo 14. Personel Giderlerinin Faaliyetlere Dağılımı

Faaliyet Adı	Personel Çalışma Zamanı Dağılımı (%)	Personel Ödenekleri
Çocuk ve Gençlere Yönelik Hizmetler	5,7	598.984,557
Engellilere Yönelik Hizmetler	26,4	2.774.244,264
Yaşlılara Yönelik Hizmetler	65,4	6.872.559,654
Evsizlere Yönelik Hizmetler	2,5	262.712,525
Toplam	100	10.508.501

Kaynak: Yılmaz vd., 2017: 181'den esinlenilerek oluşturulmuştur.

Dolaylı giderlerde yine faaliyetler için kullanım yüzdelerine bakılarak yukarıdaki örnek gibi dağıtılabilir. Dağıtılamayan dolaylı giderler ise bu isim altında faaliyet-maliyet tablolarında yer almalıdır. Performans programının altıncı ve son aşamasında stratejik planlamaya göre çıktı odaklı olacak şekilde performans göstergeleri belirlenir. Bu aşamalardan geçerek tamamlanan performans programı yerel meclisin kabulü ile uygulamaya konulmaktadır (Yılmaz vd., 2017: 182-183).

Bütçenin Hazırlanması: Belediye bütçeleri 5393 sayılı Belediye kanunun 61. Maddesinin emrettiği üzere mali yıl gelir ve gider tahminlerini içeren, harcama yapılmasına ve gelir toplanmasına izin ve yetki veren, stratejik plan ve performans programına göre hazırlanan ve meclis kararı ile yürürlüğe konan bir politika belgesidir. Çok yıllı bir perspektifle hazırlanan bütçeler ayrıntılı finans ve yatırım programları ile desteklenir. Belediyelerin bütçe enstrümanı ile kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere yaptığı harcamalar kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olarak sınıflandırılır (Yılmaz vd., 2017: 184). Giderlerin açıklamaları ve bütçe ödenekleri ile bu sınıflandırmalardan oluşturulan matris, ilgili giderin hangi sınıflandırmanın hangi düzeyine ait olduğunu gösterir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi için kurumun büyükşehir ve İstanbul ili olduğunu belirten kodlamaları takiben daire başkanlıkları nezdinde yapılan harcamalar fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi olarak sınıflandırılır. Kurumsal sınıflandırma belediye birimlerinin yönetimsel sorumluluklarını arttırma yönünden önem taşır (Yılmaz vd., 2017: 185).

2.2. Belediyelerde Program Bütçeleme ile Beklenenler

2019-2021 yılı orta vadeli programında performans esaslı program bütçelemeye geçileceği ifade edilmiş, 2019 yılı 67 sayılı Cumhurbaşkanlığı oluru ile 2021 yılında merkezi bütçenin program bazlı hazırlanmasına karar verilmiştir (TC Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). Bununla birlikte yerel yönetimlerde performans esaslı program bütçelemeye ne zaman geçileceği öngörülmemiştir. Performans bilgisi ile güçlendirilmiş plan-program-bütçeleme sistemi adından da anlaşılacağı üzere planların bütçe ile bağlantısını kuran programlamayı içeren üç aşamadan oluşmaktadır (Diamond, 2003: 6).

• Planlama aşaması, gelecekteki ve şimdiki hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ulaşılmasında farklı alternatiflerin değerlendirilmesi aşamasıdır.

• Programlama aşaması, politik hiyerarşinin değişik aşamalarındaki karar alma süreçlerine tabi olacak hiyerarşik öncelikler tarafından tayin edilecek programlara, planlama aşaması önerilerinin entegre edildiği aşamadır.

• Bütçeleme aşaması, çok yıllı programların özel yıllık faaliyetlere dönüştürüldüğü aşamadır.

Daha önce de belirtildiği gibi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çerçevesinde Türkiye'de performans bütçe uygulamasına geçilmiştir ve yerelde bu bütçeleme sistemi devam etmektedir. Yerel yönetimlerde orta ve uzun vadeli stratejik planlama anlayışı ilk defa Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme sürecine dâhil olmuştur. Kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlar ile program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulması amaçlanmıştır. Kurumsal sorumluluğun çerçevesi stratejik planlar ile çizilirken, performans göstergeleri kurumların hedeflerine ulaşmadaki başarı düzeyini somut hale getirir (Yılmaz, 2004: 5).

Performans ve program yaklaşımlarının ikisi de bütçeleme sürecinde performans göstergelerinden faydalanırken, odaklandıkları alanlar farklılaşmaktadır. Performans bütçelemede maliyet (yönetsel) etkinliğine daha fazla önem verilirken, program bütçeleme ile sağlanan hizmetlerin yerel halka sağladığı faydaların ölçülmesi ön plandadır. Bir planlama aracı olarak program bütçeleme, kamu politikalarının öngördüğü uzun vadeli hedefleri gerçekleştirmek üzere oluşturulan programlardan ve bu programların içerdiği proje ve faaliyet setlerinden oluşur (Yılmaz vd., 2017: 99). Performans temelli program bütçeleme, her iki yaklaşımın birleştirilmesi ile kaynakların etkin kullanıldığı, kısa ve uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilme gayesini taşıyan bir bütçeleme sistemine işaret eder. Nitekim belediyeler kısa vadede sonuçları ortaya çıkan "itfaiye", "temizlik işleri" gibi hizmetleri sağlarken; kadınlar, çocuklar, engelliler gibi dezavantajlı sosyal gruplar için fırsat eşitliğini sağlayabilecek uzun soluklu hedeflerini gerçekleştirecek hizmetleri de yerine getirir. Program anlayışı ile performans değerlendirmelerinin yapıldığı bir bütçeleme sistemi plan-program-bütçe arasındaki kopukluğu giderecek ve belediyelerde uzun vadede katma değeri yüksek olan sabırlı yatırımların yapılması için zemin hazırlayacaktır.

3. Daha İyi Bir Bütçe Sürecinin İnşasında Berlin Uygulamaları ile Yapılandırılmış Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme Önerisi

Türkiye'de belediyelerde mevcut bütçe sürecinin birleşenleri stratejik planlama, performans programı, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması, faaliyet raporunun ve kesin hesabın hazırlanması ve performans değerlendirmesi olmak üzere 6 aşamadan oluşur. Bu aşamaların ilk üçüne toplumsal cinsiyet eşitliği meselesinin derç edilmesi daha doğrusu bütçedeki tali bir konu olmasından ziyade anaakımlaştırılması eşitlik hedefinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Takip eden aşamalarda ise bütçe

uygulamalarının doğurduğu sonuçların değerlendirilmesinin toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile yapılması yerel yönetimlerin eşitlik beyanlarında ne kadar samimi olduklarını göstermektedir. Her bir aşama, toplumsal cinsiyet eşitliği misyonunda yerel yönetimlerin uzmanlaşmasını ve bu hedefe ulaşmayı sağlayacak etkili enstrümanlar haline gelebilir.

Bu nedenle ister merkezi yönetim tarafından yapılacak transferler şeklinde olsun isterse büyükşehir belediyeleri bütçelerinden ayrılan fonlar ile sağlansın TCDB sürecinin koordinasyon sağlayacak bir birim tarafından yönetilmesi, politika belgeleri ve nihai bütçeyi içeren tüm süreçlerin birbiri ile entegre olması gerekir. Tez kapsamında önerilen modelde ilk önce koordinasyon birimlerinin oluşturulması öngörülmüştür. Bu birimler, belediyelerde stratejik belgelerin hazırlanması sürecinde etkin olabilecek şekilde tasarlanmıştır. İkinci olarak ise planlar ve bütçe programlarını entegre bir yapıya kavuşturacak program bütçeleme modeli analiz edilmiştir.

Berlin'de Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı (GPR), TCDB için stratejik politika belgesi niteliğindedir. GPR, Berlin'in örgüt yapısı ile uyumlu hizmet üretim bütçe sisteminin de benimsediği gibi stratejik hedefleri sorumlu Berlin idari daireleri ile paralel olacak şekilde ayrı başlıklar altında ele almıştır. Tekrar hatırlamak gerekirse, GPR'de belirlenen temel eylem alanları ilgili idari dairelerce projeler ile detaylandırılır. Fakat bununla birlikte kamu hizmetlerinin birden fazla idarenin alanına girdiği kuşkusuzdur ve sorumluluk alan yardımcı birimler de bütçelerde belirtilmiştir. Örneğin, çocuk gündüz bakımının nicelik ve nitelik olarak geliştirilmesinde temel sorumluluk Eğitim, Gençlik ve Bilim Dairesinde olsa da; Çalışma, Entegrasyon ve Kadınlar; Kentsel Gelişim ve Çevre dairelerinin hizmet alanlarına da girmektedir. Bu nedenle senato idari daireleri arasındaki işbirliği ve iletişim oldukça önemlidir. Senato idareleri ve ilçelerde koordinasyondan sorumlu cinsiyet eşitliği birimleri, bu işbirliklerini Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programına yansıtarak somut bir rehber hazırlamaktadır. Bu

nedenle TCDB açısından değerlendirildiğinde bütçe kurumlarının sağlam temeller üzerine kurulduğu ve giderek olgunlaştığı söylenebilir.

Kadınların kapalı ya da açık bir şekilde dezavantajlı olduğu alanlar sosyal sigorta ve kamu politikalarıdır. Almanya'da ve birçok ülkede sosyal sigorta ve politikalar Federal Devlete veya merkezi devlete ait bir sorumlulukken kadınların karşılaştıkları eşitsizlikle mücadele edecek hizmetler eyalet ve/veya yerel yönetimler seviyesinde sağlanmaktadır. Tüm yerel hizmetlerin toplumsal cinsiyete duyarlı bir perspektifle ele alınması mümkündür. Bunlara eyalet düzeyinde eğitim, araştırma ve bilim, toplu taşıma, bölgesel ekonominin desteklenmesi faaliyetleri ile belediyelerin sorumluluk alanındaki kentsel planlama, çocuk ve genç yardımları, çocuk gündüz bakımı, ulaşım ve alt yapı hizmetleri örnek verilebilir. Almanya'da uygulamada birçok eyalet görevi yerel yönetimlere devredildiği için toplumsal cinsiyet eşitsizliği ile mücadelede en etkin yönetim birimi yerel yönetimler haline gelmektedir. Bu nedenle sistemin getirdiği yerinden yönetim anlayışını TCDB ile birleştiren Berlin önemli bir örnek teşkil etmektedir.

3.1. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Kurumlarının Oluşturulması

Bütçe programları, yatay düzeyde koordinasyonu zorunlu kılarken; programlara yönelik merkezden yapılan transferlerin ve bütçe politika belgelerinin hazırlanması yönetim kademeleri arasında işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Tezde önerilen program bütçe sistemi, yerel yönetim bütçe programlarının sadece maliyetlendirilmesi ve faaliyetlerin gruplandırılmasına yönelik bir sistem değil, aynı zamanda program içeriklerinin kalkınma planları ile uyumlu olmasını sağlayacak bir sistemdir. Bölgesel farklılıkları giderecek kaynak dağılımı için makro stratejik planların hazırlanması da kurumlar arası koordinasyonun güçlü olduğu bir yapıyı gerektirir. Bütçe, kamu kaynaklarının kullanımı ve finansmanı ile ilgili kararların verildiği kurumlar arası

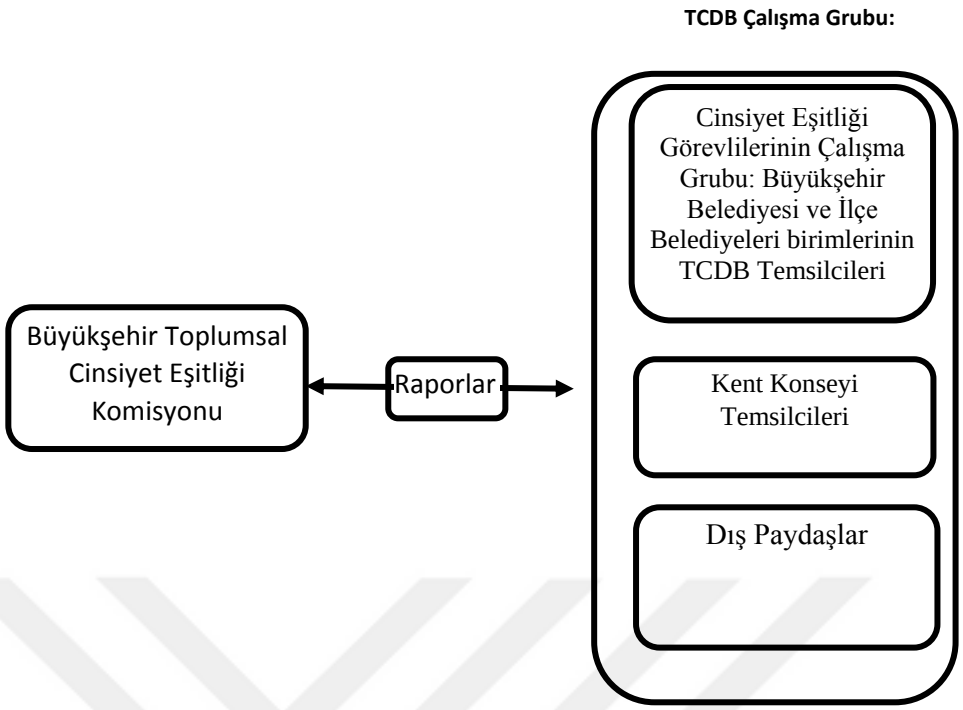
bütçeleme sürecinin sonucudur. Bütçe kurumları ise yürütme ve yasama dâhilinde bütçe sürecini yöneten resmi ve resmi olmayan kurallar ve prensipler bütünüdür (Von Hagen, 2007: 29).

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı için yerel aktörlerin stratejik planlamaya dâhil edilmesi oldukça önemlidir. Makro hedefler ile yerel ihtiyaç temelli hedefleri bir araya getiren belediye bütçeleri, stratejik planların veya bütçe politikalarının beyanlarıdır. Nitekim Belediyeler Kanununun, 41'inci Maddesinde "Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer." ifadesine yer verilmektedir. Burada karşımıza koordinasyonun sağlanabilmesi için bir komisyon veya il idaresindeki üst düzey bir yöneticinin değerlendirmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Yılmaz 2005, akt. Yılmaz vd., 2017: 170). Bu nedenle TCDB politika beyanlarının, bütçe sürecine dâhil edilebilmesi için belediyelerde Cinsiyet Eşitliği Birimlerinin (Kadın Çalışma Grubunun) kurulması TCDB'nin ilk aşaması olmalıdır.

Kalkınma Bakanlığı, yeni ismi ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanan "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" uyarınca üniversiteler, kamu sermayeli işletmeler ve belediyelerde stratejik planların hazırlanmasına dair rehberler Kalkınma Bakanlığınca hazırlanır ve stratejik planlama süreci Bakanlıkla işbirliği içinde yürütülür. Aynı yönetmelikte, stratejik planlama ile ilgili olarak "kamu idaresi çalışanlarının, kamu idaresinin hizmetlerinden yararlananların, kamu idaresinin faaliyet alanı ve hizmetleri ile ilgili sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu idareleri ile diğer paydaşların katılımları sağlanır ve katkıları alınır. Taşra teşkilatı bulunan kamu idareleri, stratejik plan hazırlama sürecinde hedef ve performans göstergelerini taşra teşkilatlarıyla işbirliği içerisinde belirler." ifadeleri de yer almaktadır. Bununla birlikte, belediye bütçeleri stratejik

planlarının hazırlanması sürecinde makro hedefler, kalkınma planları ve diğer kurumların stratejik planları ile uyumu ve katılımcılığın nasıl sağlanacağına dair sistematik bir yaklaşım getirilmemiştir. Örneğin, Berlin'de cinsiyet ile ilgili hedeflere ulaşılabilmesi için hazırlanan TCDB için çerçeve program; senato, ilçe yönetimi ve ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşan TCDB çalışma grubu tarafından teknik olarak desteklenmektedir. Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu sekreterliği ise hedeflere götürecek planların tutarlı bir şekilde uygulanmasını sağlar. Benzer bir yapının Türkiye'de büyükşehir belediyeleri için oluşturulması TCDB sürecinde belediye ve ilçe belediyelerini aynı hedeflere ulaşmada güdümleyecektir. Bu amaçla Berlin'de cinsiyet eşitliği politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında sorumluluğu alan "Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği"ne benzer bir yapı Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde oluşturulabilir. Koordinasyonu sağlayacak "Toplumsal Cinsiyet Eşitlik Birimleri" ilçe belediyelerinin ilgili birim temsilcilerinden ve hatta muhtarlıklar nezdinde çalışacak mahalle temsilcilerinden oluşacak şekilde kurulabilir. Bununla birlikte, bu birimlerin ihtisas komisyonları ile birlikte çalışması, alana özgü sorunların doğru tespit edilmesini ve bu minvalde çözüm sunacak bütçe programlarının oluşturulmasını sağlayacaktır. Nitekim Berlin Cinsiyet Bütçelemesi Çalışma Grubu her bir ilçe idaresinin ve senato ofisinin/idaresinin temsilcilerini içermektedir. Bu temsilciler hizmet ve bütçe birimlerinden seçilmektedir. Bu yapı cinsiyetle ilgili meselelerde uzman görüşlerinin alınmasını sağlar. Örneğin Kentsel Gelişim ve Çevre Dairesi temsilcisi, kentsel planlamanın toplumsal cinsiyet boyutunu ilgili STK'lar, üniversiteler ve diğer temsilcilerle istişare ederek, konuya ilişkin uzman görüş ve tavsiyeleriyle sürece katkıda bulunmaktır. Yine benzer şekilde çocuk gündüz bakım merkezlerinin nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi başta Eğitim, Gençlik ve Bilim Dairesinin hizmet alanına girmekle birlikte; Çalışma, Entegrasyon ve Kadınlar Dairesini de ilgilendirmektedir. Bu modelden esinlenerek Türkiye için oluşturulacak model

önerisinde ise daire başkanlıkları, müdürlükler ve idari birim temsilcilerinin Toplumsal Cinsiyet Çalışma grubunun üyeleri olması beklenir. Nitekim Türkiye'de "Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur." (5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu/21. Madde). Belediye teşkilatı ise 5393 sayılı Belediye Kanunun 48. Maddesi uyarınca "...norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur." Tez kapsamında geliştirilen modelde bahse konu bu birimlerin faaliyetlerinin toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi ile değerlendirmelerini sağlayacak "Cinsiyet Eşitliği Komisyonun" oluşturulması öngörülmüştür. Komisyonun, belediye hizmetlerinin belediyenin politika ve stratejilerine uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olan Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliğine cinsiyet eşitliği politikalarının planlanma, programlanma ve bütçeleme süreçlerine entegre edilmesinde danışmanlık fonksiyonunu yerine getirmesi beklenmektedir.



Şekil 9. Kurumsal Yapı ve TCDB Stratejik Planlarının Oluşturulması

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komisyonu: Bu birim büyükşehir ve ilçe belediyelerinin TCDB temsilcilerinin temsilcilerini, büyükşehir belediyesi mali işler dairesi görevlilerini, kent konseyi temsilcileri ile üniversite temsilcilerinin temsilcilerini içerir.[31] Komisyonun görevi bütçe politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında toplumsal cinsiyete duyarlı önerilerin geliştirilmesidir. TCDB çalışma grubu üyesi olan alt gruplar tarafından hazırlanan ara ve nihai raporları değerlendirerek buradaki sorun alanlarını stratejik politika alanlarına dönüştürürler. Berlin örneğinde Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının (TCDB için politika belgesi) bütçe programlarına dönüştürülebilecek şekilde kavramlaştırılmasında görevli bir de "Eşitlik Bürosu"

[31] İstanbul düşünüldüğünde sadece ilçe sayısı 39'dur. Her ilçenin eşitlik komisyonunda temsil edilmesi önemlidir. Bununla birlikte komisyonun görevini ifa edebilmesi için üye sayısının sınırlandırılması gerekir. Bu nedenle diğer çalışma gruplarının temsilcilerinin komisyonda alt birimleri temsil etmesi bir çözüm olarak düşünülmüştür.

mevcuttur. Fakat Türkiye için oluşturulan model önerisinde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komisyonunda görevli olan büyükşehir belediyesi mali işler dairesi çalışanlarının, politika belgesindeki hedeflerin bütçeleme sürecindeki plan ve programlara entegre edilmesinde görevli olması tasarlanmıştır. Ayrıca bu görevliler, Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komisyonunun idaresinden ve TCDB çalışma grubunun faaliyetleri ile ilgili fonların yönetiminden sorumludurlar. Özetle görev alanları şu şekildedir:

- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının stratejik planlar, performans programları ve bütçeleme sürecine entegre edilebilecek şekilde kavramlaştırılması, planlanması ve geliştirilmesi
- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının kontrolü, uygulanması ve sonuçlarının raporlanması
- TCDB için bütçe kaynaklarının etkin yönetilmesini sağlayacak program yaklaşımının politika belgesine yansıtılması
- Toplumsal cinsiyet eşitliği görevlilerinin çalışma grubunun yönetimi

Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Görevlilerinin Çalışma Grubu: Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri birimlerinin temsilcilerinden TCDB çerçeve politikalarının geliştirilmesi ve TCDB sürecinin denetimi için atanırlar. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komisyonu ile yılda iki kez bir araya gelirler. Görevleri iki ana başlık şeklinde şöyledir:

- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlamak üzere farklı birimlerin arasındaki işbirliği, koordinasyon ve iletişimin güçlendirilmesi
- Toplumsal cinsiyet eşitliğini geliştirmek üzere farklı uzmanlık alanlarının bir araya getirilerek konuya özgü çözümler üretilmesini sağlamak
- TCDB sürecinin ilçelerdeki denetimi

TCDB Çalışma Grubu: TCDB çalışma grubu, büyükşehir ve ilçe belediyeleri bünyesindeki birim çalışanlarından, TCDB ilçe temsilcilerinden, ilgili STK ve

üniversite temsilcileri ile kent konseyi temsilcilerinden oluşur. Uzmanlardan oluşan dış paydaşların, belediye birim sorumluları ile bir araya gelmesi konuya özgü stratejilerin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. Örneğin, cinsiyete duyarlı kentsel planlama çerçevesinde oluşturulacak bütçe program önerileri belediyelerin imar birimlerindeki uzmanlar ve cinsiyet eşitliği uzmanlarının, STK temsilcilerinin ortak istişareleri ile oluşturulduğundan bütçenin ihtiyaçlara cevap verecek hizmetleri içermesi mümkün olacaktır. TCDB çalışma grubunun ayrıca büyükşehir belediyesi görevlilerini içermesi, cinsiyet eşitliği komisyonun ilçe temsilerini içermesinde olduğu gibi büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu arttırır.

- Atanan toplumsal cinsiyet eşitliği görevlileri ile yerelde faaliyet gösteren kadın inisiyatiflerinin bir araya gelmesi ve toplumsal kaynaşmanın sağlanması
- Dış paydaşlar ile yerel verilerin toplanması ve sorunların hizmet alanları (imar, çevre, ulaşım vb.) çerçevesinde tasnif edilmesi
- Yerel birimlerde eşitlik projelerinin üretilme sürecine halkın katılımının sağlanması (Berlin örneğinde olduğu gibi tematik konularda çeşitli yarışmaların düzenlenmesi olabilir.)

Model önerisinde; büyükşehir ve ilçe belediyelerinin idari birim temsilcileri, kent konseyi temsilcileri, STK'lar ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşan TCDB çalışma grubu yılda beş kez bir araya gelerek eşitlik politikalarının içerik ve stratejik gelişimini sağlayacak raporlar oluştururlar. Bu raporlar ilgili merkezi yönetim birimleri ile değerlendirilerek bir sonuç raporu oluşturulur. Bu raporlar, belediyelerde hazırlanacak TCDB için politika belgesinin temelini oluşturur. Böylece hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya doğru iletişim sağlanmış olur. Bu şekilde, yerel ihtiyaçların ve aynı zamanda ulusal hedeflerin birleştirildiği ve uyumlu hale getirildiği TCDB stratejik planı belediyelerdeki cinsiyet eşitliği komisyonu tarafından hazırlanır.

Kuşkusuz bu model belediyeler için yeni sorumluluklar ve kaynak ihtiyacına işaret etmektedir. Mevcut durumda da belediyeler gelir ve harcama açısından denge durumunda değildir. Nitekim 11. Kalkınma planı politika ve hedefleri arasında "Vergi adaletini güçlendirici ve vergi tabanını genişletici revizyonlar yapılacağı, yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılacağı" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca merkez ve yerel arasındaki kaynak paylaşım kriteri olarak nüfusu temel alan sistemin toplumsal cinsiyet hedeflerini geliştirecek şekilde genişletilmesi de düşünülebilir. Örneğin, çocuk gündüz bakım merkezlerinin geliştirilmesi için çocuk nüfusunu, annelerin iş gücüne katılım oranını ve ebeveynlerin çocuk gündüz bakımındaki tercihlerini (kurumsal gündüz bakım merkezleri, profesyonel bakıcı vb.) yansıtacak şekilde kriterlerle kaynak paylaşım sistemi daha adil bir yapıya kavuşturulabilir. Almanya'da her bir eyalet için gündüz çocuk bakım merkezlerindeki yer ihtiyacı ilçe ve/veya belediye bazında belirlenir. Berlin'de ilçelerin çocuk nüfusu yaş gruplarına göre belirlenir ve bu yaş gruplarında kurumsal bakıma katılım oranları oryantasyon oranı olarak belirlenir. Nicel verilere eşlik eden politik ve sosyal koşullarda değerlendirilerek yıllara yaygın yer ihtiyacı tahmini yapılır. Bu tahminlere ilaveten beklenmeyen durumlar için çocuk nüfusu temel alınarak % 5'lik ortalama artış payı ve % 2'lik bölgesel değişim payı değerinde ek yer sunumu yapılır. Son aşamada ise mülteci çocuklar için yer tahminleri eklenerek toplam bakım merkezi kapasite ihtiyacı belirlenir. Bu aşamaların sonucunda ise Federal Fonların Berlin Eyaletinde çocuk gündüz bakım evlerinin geliştirilmesi için ilçeler arasında nasıl dağıtılacağı belirlenir. Bu minvalde Federal Hükümet ile Berlin Eyaleti arasında bir anlaşmaya gidilir. Sistem yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından belirlenmesine imkan sağlarken aynı zamanda varılan anlaşmalarla bu ihtiyaçların giderilmesinde yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk almasını sağlamaktadır. Federal Almanya Cumhuriyeti bu konudaki paylaşım sistemini henüz yasal bir güvenceye bağlamamıştır. Gelir vergilerinden ayrılan belli bir oranda fonların

dağıtılması söz konusudur. Bununla birlikte Almanya'da Mali Denkleştirme sistemine entegre bir yapının oluşturulması üzerinde tartışılmaktadır. Nihai olarak bu çerçevede olgunlaşacak yeni kaynak paylaşım sistemi yerel yönetimlerin öz gelirlerini arttırarak yerelleşme eğilimi ile çelişmeyecektir.

Benzer bir paylaşım sisteminin Türkiye için oluşturulması ise son yasal değişiklikler ve kalkınma planı hedef ve politikaları ile uyumlu olarak merkezi devlet, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında kurulabilir. Nitekim 11. Kalkınma planında "Türkiye'de hizmette etkinlik bakımından büyükşehir modeli gelişmekte ve yaygınlaşmaktadır. Bu modelin, bölgesel ve yerel kalkınma, kentsel planlama ve hizmetlerin sunumu yönünden vatandaşların katılımını artıracak ve merkezi yönetimle koordinasyonu güçlendirecek şekilde geliştirilme ihtiyacı bulunmaktadır." ifadelerine yer verilmiştir. Büyük şehirlerin yetki alanlarının genişlemesi ile birlikte büyükşehir belediyeleri, bağlı ilçelerin topyekûn kalkınması için koordinasyon görevini üstlenebilecektir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyeleri kaynakların bağlı idari birimler arasında ihtiyaca yönelik olarak tahsis edilmesinde ve kaynak kullanımının etkinliğinin ve etkililiğinin denetiminde rol oynayan idari birimler olacaklardır. Tez süresince tartışılan kadınların dirliği için sağlanacak iki önemli yerel hizmet olan çocuk gündüz bakım evlerinin ve cinsiyete duyarlı mekânsal planların geliştirilmesine yönelik olarak devlet tarafından sağlanacak kaynakların dağıtım kriterlerinin belirlenmesi görevi belediyeler bünyesinde oluşturulacak cinsiyet eşitliği birimlerince yürütülebilir. Cinsiyet eşitlik birimleri, hem kadınların bölgesel ihtiyaçlarının yerel yönetimler ve kurumların hazırladıkları raporlar vasıtası ile belirlenmesinde hem de yerel yönetimlerce cinsiyet eşitlik programının uygulanmasından sorumludurlar. Yasal mevzuat ve kalkınma planlarına bağlı olarak stratejik planların performans programlarına ve bütçelere yansıtılması uygulayıcı yerel birimlerin sorumluluğundadır. Bütçe hazırlanması aşamasında etkin olacak birimlerin modelleştirilmesi bu aşamada

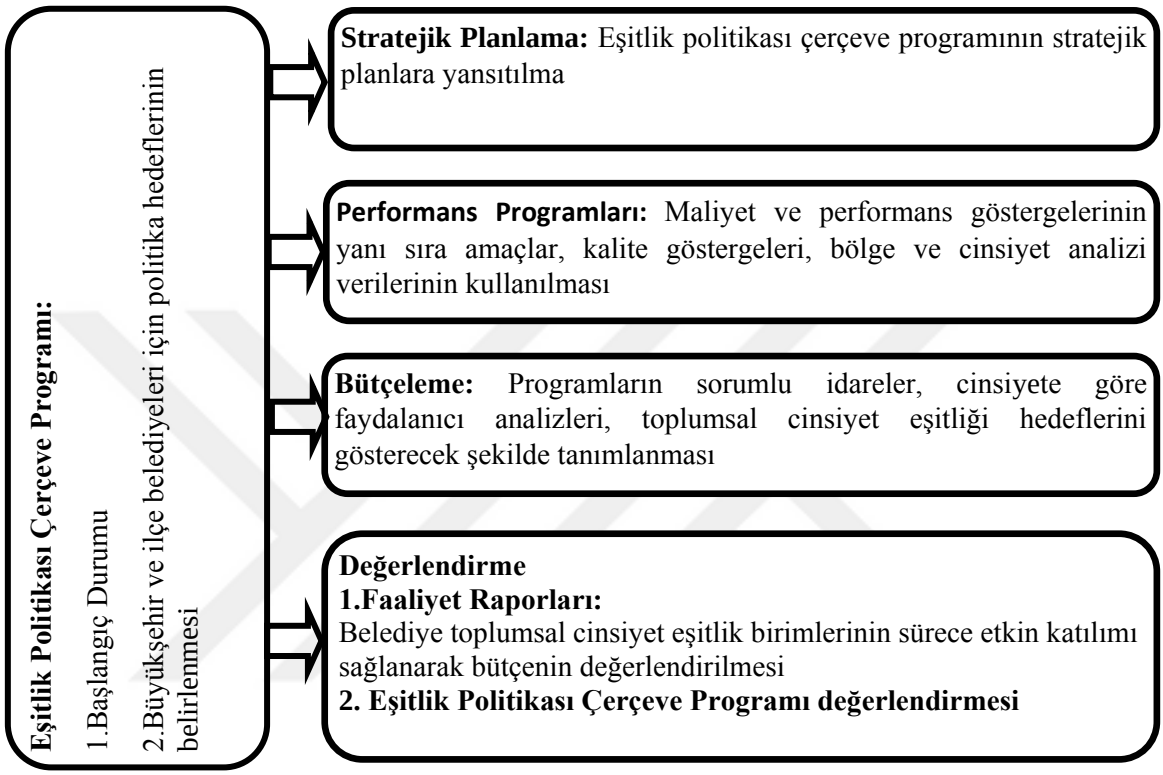
yapılmıştır. Türkiye'de performans bazlı program bütçelemeye geçiş sürecinde yerelde oluşturulacak politika belgeleri ve bütçe programlarının oluşturulmasına yönelik olan öneriler ise takip eden başlıklarda verilmektedir.

Özetle TCDB'de program anlayışının benimsenmesi için üç aşamalı bir yapı geliştirilmiştir. Bu yapı belediyelerde uygulanmakta olan bütçeleme süreci ile uyumludur. Bu aşamalar:

- İlk aşamayı, cinsiyet eşitlik hedeflerinin stratejik planlamanın doğal bir parçası olabilmesi için izlenmesi gereken yöntemler oluşturmaktadır.
- İkinci aşama performans programlarında toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerine ulaşabilmek için göstergeler ve hedef grupların belirlenmesi gibi teknik konulara dair tavsiyeler setinden oluşmaktadır. Program bütçelemeye doğru reform sürecinde Türkiye için en büyük motivasyon kaynağı plan, program ve bütçe arasındaki bağın kuvvetlendirilmesidir. Nitekim TCDB için de performans programında bütçe programlarının nasıl ele alınacağı bu bağı kuvvetlendirecektir.
- Son aşama ise bütçe marifeti ile toplumsal cinsiyete yönelik çabaların ne kadar sonuç verdiğinin mercek altına alındığı ve yine katılımcı bir anlayışla olması planlanan değerlendirme aşamasıdır.

Politika Çerçeve Programı hazırlıkları başlangıç durumunun tespiti için kadınlarla ilgili nitel ve nicel verilerin toplanması ile başlar. Bu verilerin en küçük yerleşim birimlerini kapsayacak şekilde toplanması yerele özgü ihtiyaçların tespiti açısından önemlidir. Bu veriler göz önünde bulundurularak toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerinin belirlenmesi TCDB politika belgesinin içeriğini oluşturacaktır. TCDB politika belgesinin stratejik planlara dâhil olması uygulanabilirlik açısından gereklidir. Belediyelerdeki mevcut bütçeleme süreci düşünüldüğünde stratejik planlamayı, performans programının oluşturulması takip etmektedir. Bu aşama için de TCDB politika çerçeve programı rehber niteliğinde olmalıdır ve her bir bütçe programının

tanım ve göstergelerinin toplumsal cinsiyet eşitliği hedefini içerecek şekilde standartlaştırılması sağlanmalıdır. Geliştirilen modelde bütçe yılını takiben oluşturulan ara raporlar ile birlikte nihai değerlendirmenin yapılması orta vadeli TCDB politika programının bitiminde yapılmaktadır.



Şekil 10. Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Duyarlılığının Bütçe Süreci ile Bütünleştirilmesi

3.2. Orta Vadeli Politika Önceliklerinin Belirlenmesi: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika Çerçeve Programı

Berlin'de birinci cinsiyet eşitliği programında ana plan ve eylem planları birbirinden ayrı olarak yapılandırılmıştır. Faaliyet ve politika hedefleri arasındaki bağı zayıflatan bu uygulamadan ikinci çerçeve programda vazgeçilmiş ve çerçeve programının eylemleri de içermesi sağlanmıştır. Aynı zafiyet Türkiye'deki belediyelerin stratejik planları için de geçerlidir. Bu nedenle politika hedeflerine götürecek proje ve faaliyetlerin stratejik planlarda daha fazla ayrıntılandırılmasına ve toplumsal cinsiyete duyarlı bir şekilde ele alınmasına ihtiyaç vardır. Bu nedenle, Türkiye için tasarlanan

model önerisinde TCDB sürecinde öncelikle orta vadeli yaklaşımı benimseyen ve ayrıntılı bütçe faaliyetlerini içeren stratejik planlamaya gidilmesi öngörülmektedir. İkinci aşamada ise stratejik hedeflerin somut bütçe programlarına dönüştürülmesini sağlayacak aşamalar belirlenmiştir. Ayrıca stratejik planlarda yer alan faaliyetlerin nitel verilerinin performans programlarında detaylandırılmaması bütçe ve stratejik plan arasındaki bağı kopartmaktadır. Yine bütçe harcama alanlarının programlar şeklinde gösterilmemesi politika hedefleri ve uygulamalar arasındaki ilişkiyi zayıflatmaktadır.

Kamu kaynaklarının hangi kamu harcama programlarına ne kadar aktarılacağının belirlendiği kamusal karar alma süreci, yıllara yaygın bir politika oluşturma ve planlama yapmayı gerektirmektedir. Bu doğrultuda kamusal karar alıcılar, birden fazla yılı kapsayacak şekilde orta vadedeki harcama limitlerini öngörebilecekleri ve kaynaklar dâhilinde orta vadeli kamusal harcama politikaları ile maliyetlerini ilişkilendirebilecekleri bir çerçeve sunan orta vadeli harcama sistemine ihtiyaç duyarlar. Eğer kamunun kaynakları tüm kamu programları ve çıktılarını karşılamak için yeterli değilse bu durumda politikaların önceliklendirilmesi söz konusu olacaktır. Bu doğrultuda kamuda etkin, verimli ve stratejik kararların alınması için planlamaya ihtiyaç duyulur. Planlama ile yapılandırılmış bir mali yönetim sisteminde bütçeler yıllık olarak hazırlanmış olsa dahi hükümetlerin bir yıldan uzun süreli taahhütlerini, gelecek yılları kapsayan kestirimlerini ve bütçe ile ilgili ekonomik faaliyetlerinin sonuçlarını kapsayacak şekilde bütçe sürecinin genişletilmesi gerekir (Yılmaz, 1999: 16-20).

Bu anlayış çerçevesinde Berlin'de bütçeler 5 yıllık mali planlama ve yatırım planlarına dayanmaktadır. Bütçeler ise gelecek yılın taslak bütçesini de içermektedir. Bütçe açıklarının önüne geçilmesi için harcama limitleri bu kaynaklara göre belirlenmekte ve en fazla yüzde 0,3'lük bir artışa izin verilmektedir. Orta vadeli planlama ile kaynakların politik ve idari önceliklere tahsis edilmesi bütçede program anlayışı ile etkin bir şekilde gerçekleştirilebilir. Nitekim daha önceki bölümlerde

yürütülen tartışmalarda da görüleceği üzere Almanya'da 2003'te başlayan reform çalışmaları; kameralist girdi odaklı ve nakit esasına dayalı bütçelemeden, performansa dayalı ve program bütçelemenin bir çeşidi olan çıktı odaklı tahakkuk usulü bütçelemeye geçişe odaklanmıştır. Esasında reformun tüm bu unsurları birbirleri ile yakından ilişkilidir.

Tahakkuk bütçelemesi ile politika kararlarının ekonomik maliyetleri tam olarak görülmektedir. İkinci odak noktası ise kısa dönemden uzun vadeli mali sürdürülebilirliğe geçiştir. Tahakkuk usulü tipik olarak uzak gelecekte sağlık ve emekli maaşları gibi yükümlülük akımlarını, nakit temelli anlayışta olduğu gibi göz ardı etmez (Schick, 2007: 131). Buradan hareketle tahakkuk bütçeleme hem şeffaflık hem de orta vadeli etkilere sahip politika önceliklerinin belirlenmesinde önemlidir. Ayrıca kaynakların nesiller arasında adil bir şekilde dağıtılabilmesi için de orta vadeli planlama gereklidir. Bununla birlikte mali sürdürülebilirliği sağlamak üzere geliştirilen mali kurallar orta vadeli harcama planlarını bütçe meselesine dahil etmeyi gerekli kılmaktadır. Nesiller arası eşitliğin sağlanması, etkili idari eylemlerin güçlendirilmesi ve politik olanların istenilen sonuçlara ulaşması kaynak tabanlı, bilginin karar almada etkin bir biçimde kullanıldığı ve bu yaklaşımın ayrılmaz bir parçası olan orta vadeli mali planlamayı içeren bir bütçeleme sisteminde mümkündür (Schick, 2007; Burth ve Hilgers, 2014).

Orta vadeli hedefleri gerçekleştirmek üzere faaliyet ve hizmetleri gruplandıran program bütçeleme, yapısı gereği orta vadeli mali ve stratejik planlamanın doğal bir parçasıdır. Nitekim Türkiye'de 2003'te yürürlüğe giren 5018 sayılı mali kontrol kanununa kadar benimsenen program bütçelemenin uygulanamama sebebi plan-program-bütçe arasındaki hiyerarşik ilişkinin bozulması ve zamanla yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniğiyle hazırlanan bütçelerin program yapısından uzak oluşu, uzun vadeli bir perspektifin benimsenemeyişi ve program çıktı ve sonuçlarının etkilerinin

değerlendirilemeyişidir. Dünyadaki yeni mali yönetim sistemleri etkisinde kaynakların etkin ve etkili kullanılmasını ve şeffaflığı vurgulayan performans bütçeleme sistemine geçilmiş fakat bu sistemde beklenileni yerine getirememiştir. Daha önce de yaşandığı gibi yine kalkınma planı, yıllık programlar, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve bölgesel planlar gibi üst politika belgeleri ile kurumsal ve kurumlar arası stratejik planlar arasında uyumsuzluk ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda kurumların bütçeleme sürecinde de stratejik plan, performans programı ve bütçe arasında uyum yakalanamamıştır (Maliye Bakanlığı, 2013).

Nitekim Berlin'de çok yıllı bütçenin hazırlanması ile 5 yıllık mali planlama ve yatırım planlamasına dair genelge (Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2020/2021 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2019-2023) bütçe ve orta vadeli program için esasları birlikte belirler. Genelgede çok yıllı bütçelemede toplumsal cinsiyet analizinin nasıl gerçekleştirileceğine dair bir çerçeve sunulmaktadır. Berlin'de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemenin gittikçe genişleyen bir yelpazede olabildiğince fazla ürünü (hizmeti) kapsayacak şekilde geliştirilmesi planlanmaktadır ve TCDB gelişim sürecine devam etmektedir. Bahse konu genelgede Berlin merkez yönetimi ve ilçe bütçelerinde cinsiyet verilerinin nasıl ele alınacağı belirtilmekle birlikte, bütçenin plan ve hizmet alanlarında "cinsiyetle ilgisi görülmemektedir" gibi yargılayıcı ifadelerin elenmesi vurgulanır. Başka bir ifadeyle cinsiyete özgü hizmet alanlarının kategorize edilmesinden ziyade tüm hizmet alanlarının toplumsal cinsiyet perspektifi ile ele alınması planlanır. Bu analizde kullanılacak veriler iki yıllık bir öngörü ile hazırlanır.

Türkiye'de ise belediyeler 5 yıllık mali kaynak tahminine stratejik planlama kapsamında yer verirler. Ekonomik konjonktürün değerlendirilmesi ile başlayan bölümde aşağıdaki başlıklar dâhilinde 5 yıllık kaynak ve maliyetler tahmin edilir. Maliyetler stratejik amaçlar ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yapılan

harcamalar şeklinde gösterilir (Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2019: 23-46). Tahmini kaynaklar ise aşağıda yer alan başlıklar şeklindedir:

- Vergi Gelirleri
- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri
- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler
- Diğer Gelirler
- Sermaye Gelirleri
- Alacaklardan Tahsilat
- Ret ve İadeler (-)
- Diğer (kaynak belirtilecek)

Bununla birlikte bu gelir tahminlerinin Türkiye için tuttuğunu söylemek güçtür. Belediyelerin harcama ihtiyacını karşılayan gerçekçi tahminler olmasının önünde kaynak paylaşım sistemindeki aksaklıklar engel teşkil etmektedir. Federal Almanya Cumhuriyetinde Eyaletler aracılığıyla ve direkt olarak yerel yönetimlere aktarılan eşitleme transferleri ve tamamlayıcı hibelerin yanı sıra şartlı transferler belediyelerin gelirlerini arttırıcı niteliktedir. Tez kapsamında tartışılan ve özellikle toplumsal cinsiyet eşitliği açısından yüksek katma değere sahip transferler, çocuk bakım hizmetlerinin ve sosyal kentlerin geliştirilmesi hedefi ile sağlanmaktadır. Türkiye'de de kaynak paylaşım sistemi ülkedeki refah seviyesini yükseltecek öncelikli alanların desteklenmesi çerçevesinde geliştirilebilir. Bu amaçla sosyal gelişmişlik endeksi farklı boyutları içerecek şekilde genişletilmelidir. Kaynak paylaşım sisteminin iyileştirilmesi için nüfus kriteri kadın, çocuk gibi farklı segmentleri içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, 0-6 yaş arasındaki çocuk nüfusu, 65 yaş üstü nüfus, kadın ve erkek olarak işsiz genç nüfus, kapasite ve ihtiyaç olarak ayrıştırılmış okul öncesi eğitim verileri gibi kriterlerden yararlanılabilir. Okul öncesi eğitimin geliştirilmesi için kalite göstergeleri 0-6 yaş arası çocuklar üç ayrı grup olmak üzere belirlendikten sonra maliyetler ve yerel

talep tespit edilebilir. Çocuk başına harcamalar fiziksel kapasite ihtiyacı, eğitmen başına düşecek öğrenci sayısı, beslenme hizmetleri, fiziksel ve zihinsel gelişim için gerekli ekipmanla donatım, idari maliyetler ve velilerin katkısı göz önünde bulundurularak yapılabilir. Bu maliyetlere özel durumdaki çocuklar ve mülteci çocukların entegrasyonları için gerekli harcamalarda eklenir. Yer ihtiyacı öncelikle büyükşehir belediyesi sınırları için yapılır ve daha sonra talebin yıllar içindeki eğilimine göre ağırlıklandırılır. Tüm il ve ilçeler için yer ihtiyacı aşağıdaki şekilde formüle edilir:

Tablo 15. Gündüz Bakımında Yer Gereksiniminin Tespit Edilmesi

1.Aşama	...yaş Arası Çocuk Nüfusu x Katılım Oranı= Yer Gereksinimi 31.12.(yıl)	İlk Yer Gereksinimi Raporu
2.Aşama	Yer Gereksinimi 31.12.(yıl) x % Artış Eğilimi = Yer Gereksinimi 30.06.(dönem sonu)	
3.Aşama	... yaş Arasındaki Mülteci Çocuklar	Tamamlayıcı Yer Gereksinimi
4. Aşama	Yer Gereksinimi 30.06. + 0-7 yaş arasındaki Mülteci Çocuklar	Toplam Yer Gereksinimi

Kaynak: Gesamtbericht Kindertagesstättenentwicklungsplanung, 2016'dan esinlenilmiştir.

Toplam kaynakların ne kadarının hangi ilçeye tahsis edileceği ise ilçeler bazında belirlenen artış oranlarının ağırlıklandırılması sonucunda yapılabilir. Berlin'de çocuk gündüz bakım evlerine olan talebin yıllar içindeki eğilimi her bir bölge için belirlenir. Türkiye büyükşehir belediyelerinde de ileriye dönük talep prognozu saptanarak harcama programları orta vadeli bir çerçevede hazırlanabilir.

3.3. Stratejik Planlarda Eşitlik Hedeflerinin İçselleştirilmesi

Bütçelerin beklenileni karşılaması ve uygulayıcı yönetim birimlerinin sürece dâhil olması, yukarıdan-aşağıya ve aşağıdan-yukarıya bir iletişim gerektirir. Bu

aşamada stratejik hedeflerin katılımcı ilkelerle hazırlanması kaynaklarla, yerel ihtiyaçların bir araya gelmesini sağlar. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 stratejik planında ilgili mevzuat ve belediye başkanının inisiyatifinde faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi için paydaş analizi yapılmıştır. Bu analiz ile kadınları da kapsayan tabakalar şeklinde nüfusun farklılaşan ihtiyaçlarının tespitine yönelik çalışmalar planlamıştır.

Berlin'de toplumsal cinsiyete duyarlı politika hedeflerinin belirlenmesinde Türkiye'de belediyelerde uygulanmakta olan stratejik plana benzer bir plan hazırlanır. Cinsiyet eşitliği çerçeve programı adını alan bu politika belgesi ilgili yerel yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları ve toplumsal cinsiyet uzmanlarından oluşan bir çalışma grubu tarafından hazırlanır. Türkiye'de belediyeler tüm politika hedeflerini içerecek şekilde bir strateji planına sahip olduğu için toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik politikaların stratejik plan tarafından kapsanması beklenmektedir. Berlin'de Cinsiyet Eşitliği Politika Belgesinde olduğu gibi eylem alanlarının belediye idareleri ile örtüşecek şekilde hazırlanması kurumsal sorumluluğu artıran bir etkiye sahip olacaktır. İlgili birimin faaliyet alanı ile ilgili cinsiyet eşitlik durumunun öncelikle belirlenmesi hangi alanların gelişime muhtaç olduğu konusunda bir öngörü sağlayacaktır. Bununla birlikte kamu hizmetleri birden fazla idarenin işbirliğini gerektiren veya farklı seviyelerde katkı sunması beklenen kapsamlı hizmetler olabilmektedir. Berlin örneğinden esinlenerek geliştirilen kurumsal model önerisi göz önünde bulundurularak toplumsal cinsiyet eşitliği politika önerilerinin stratejik planlara dâhil edilmesi için planlanan aşamalar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 16. Büyükşehir Belediyelerinde Toplumsal Cinsiyetin Yaygınlaştırılması

Hedef Seviye	**Sorular/Uygulama Araçları**
Cinsiyet Eşitliği Politikaları Çerçeve Programı Büyükşehir Belediyesi Düzeyi	- Eşitlik politika çerçeve programının stratejik planlamaya dâhil edilmesi ve kabul edilmesi - Çerçeve programdaki eşitlik politikası hedefleri ne ölçüde aynı zamanda ilçe hedefleri? -Bir taraftan kent ve ilçe ara birimlerinin belirlenmesi, diğer taraftan ilçelerin görevlerinin belirlenmesi -Belediye meclisi ve ilçeler arasında özellikle hangi ara birimlerin kıyaslama süreci için ne derecede uygun olduğunun belirlenmesi -Sürecin Büyükşehir Belediyesi Liderliğinde Uygulanması*:* 1. Ortak eşitlik politikası hedeflerinin oluşturulması 2. Hedeflerin erişilebilirliğinin görünür kılınması için gerekli göstergelerin tartışılması ve tanımlanması, gerekli verilerin ve veri kaynaklarının ortak tanımlarının tartışılması ve tanımlanması 3. Gösterge ile ürünün ilişkisini belirlemek, ürün tanımı ve ürün analiz sürecinde (faydalanıcı analizi, bütçe analizi) standardın sağlanması, merkez ve ilçe idarelerinin bütçesinde uyumun sağlanması 4. Sonuçların uygunluğunun doğrulanması 5. Değerlendirme konferansı: Sonuçlar, uygulama sorunları, sonraki adımlar
Cinsiyet Eşitliği Politikaları Bölge Hedefleri İlçe Düzeyi	-İlçe meclisi tarafından bölgede cinsiyet eşitliği hedeflerinin hazırlanması ve karar alınması -Tüm ilçelerin eşitlik politikası hedeflerinin ara birimlerinin belirlenmesi - Hangi ara birimler ilçeler arasındaki kıyaslama için özellikle uygundur -Büyükşehir belediyesi cinsiyet eşitliği birimi ve ilçe temsilcileri liderliğinde sürecin uygulanması
Konuya özgü eşitlik politikası hedefleri Daire veya Müdürlük Seviyesinde	- Konuya özgü cinsiyet eşitliği hedeflerinin (FGA®) yardımıyla ilçenin eşitlik politikası hedeflerinin sınıflandırılması - Türetilmiş alt hedeflerin tanımı - Amaçların erişilebilirliğini görselleştirmek için gerekli göstergelerin tartışılması ve tanımlanması; standart tanımların tartışılması ve tanımlanması, gerekli verilerin ve veri kaynaklarının tanımı -Uygulama problemleri ve yeni hedefler hakkında bir konferansın düzenlenmesi

Kaynak: Berlin modelinden esinlenilerek oluşturulmuştur (Lucas 2012: 16-17).

Bu çerçevede hazırlanan toplumsal cinsiyet eşitliği çerçeve programının stratejik planlarla bütünleştirilmesi için ise her stratejik alanın cinsiyet analizini içermesi sağlanabilir. Aşağıdaki tablo analizin çerçevesini çizmektedir.

Tablo 17. Stratejik Alanların Cinsiyet ile İlgisi

Stratejik Alan Adı:						
Hedefler	Sorumlu Daire/Müdürlük	Yardımcı Daire/Müdürlük	Proje ve Faaliyetler	Kaynak	Amaçlar ve Kontrol	Notlar
1.						
2.						

Hizmetlerle ulaşılması planlanan yurttaşların bilgisinin kadın ve erkek olarak verilmesi önemlidir. Bununla birlikte her stratejik alandaki bu nicel verilerin yorumlanması ve cinsiyet eşitliği hedeflerinin belirtilmesi kontrol açısından önemlidir. Berlin bütçesinde planlar ve ürünler hem merkezi yönetimde hem de ilçelerde örgüt biçimine göre hazırlanmaktadır. Başka bir ifadeyle her dairenin bütçesi ayrı planlar ve ürün grupları şeklinde gösterilir (Federal yönetim sistemine sahip olan Almanya Cumhuriyetinde her eyaletin idari yapılanması üniter bir devletin bakanlık sistemine benzetilebilir). Türkiye belediyelerinde stratejik alanlar birden fazla dairenin veya müdürlüğün sorumluluğunda olabilir. Temel sorumluluk sahibi birim ile diğer birimlerin eşitlik hedefleri için istişaresi de bu minvalde önemli hale gelmektedir. İyileştirilmiş harcama önceliklendirmesi anlamına gelen program bütçeleme yaklaşımına göre hazırlanan stratejik planlar mevcut durumdaki stratejik planlamalardaki önemli bir eksikliği kapatacaktır.

3.4. Mali Yönetimde Plan-Program Bütçe İlişkisinin Kurulması

Harcama önceliklendirmesi topluma en büyük faydayı sağlayacak programlara kamunun kısıtlı kaynaklarının tahsis edilmesidir. Alternatif programların fayda ve

maliyetleri ile ilgili bilgi sağlanarak hangi programlarda kaynak kesintisine gidileceği ve hangisinde artırım yapılacağının kararı kolaylıkla verilebilir. Program bütçeleme, girdilere odaklanarak politika tercihleriyle ilgili bir araç sunmayan geleneksel bütçenin tersidir denilebilir. Bununla birlikte program bütçelemenin tek amacı harcamaların önceliklendirilmesi değildir. Program performansı, sistematik olarak hangi programa ne kadar fon ayrılacağına dair verilen kararlarda önemli bir faktör haline gelir. Kamu kurumlarının etkinlik ve etkililiklerinin değerlendirilmesi ve hizmetlerinin geliştirilmesinde rol alır (Robinson, 2013).

Faaliyetleri sınıflandırırken politika analistleri iki kıstas uygularlar. Birincisi ikame edebilirlik, ikincisi ise tamamlayıcılık ile ilgilidir. İki veya daha fazla faaliyet (ya da harcama) ikame ise faaliyetin yer aldığı örgüt birimine bakmaksızın aynı programda yer almalıdır. Örneğin, erken çocukluk eğitimi ve telafi edici eğitim aynı program hedeflerine sahip ikame hizmetlerdir ve bir hizmet alanına yapılan yatırım diğerine yapılanı azaltır (Kim vd., 2006: 48). Program ve altprogramlar daha önce vurgulandığı gibi, bütçe planlama ve kontrolü için harcamaların kategorize edilmesidir. Program ve altprogramların tercihi devletin ilgisi dâhilindeki anahtar harcama önceliklerinin doğasına bağlıdır. Programlar ve alt programlar için gerekli olan harcamanın hesaplanması, program sınıflandırması için bir uygulamadır. Programlar belli girdileri gerektirecek şekilde tanımlanmamalıdır. Örneğin belli çalışanlar veya araç gibi girdiler birçok program arasında dağıtılır (Bunların kaydı ve ölçümünün uygun muhasebe sistemi ile yapılması gerekir).

Kaynakların hedefler doğrultusunda programlara tahsis edilmesi belediyecilik araştırmalarının yürütüldüğü 1900'lü yıllara dayanır. Performans ölçümleri ise 1970'lerin ortalarından itibaren ortaya çıkmakla birlikte şu andaki performans bütçeleme anlayışının kökleri 1990'larda başlayan yeni kamu yönetimi anlayışında yatar. Özel sektörün kullandığı bir araç olan performans ölçümü, kamu sektöründe kar

amaçlı olmaktan çok tüm toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurur. Performans ölçümü ile birlikte sadece toplumun menfaatlerinin ne derece gözetildiği ölçülmez aynı zamanda bu göstergeler karar vericiler için faydalı bir araçtır (Kelly, 2015). Kamu kurumlarının performansı kar ve zarara göre değerlendirilemeyeceği için somut çıktıya dayalı bir performans ölçüm sistemi kamu için daha uygundur. Somut çıktılara dayandırılan performans ölçümü, kamu faaliyetlerinin şeffaflığı, izlenmesi ve stratejik planların oluşturulması açısından önemlidir (Crain ve O'Roark, 2004). Dolayısı ile kamu müdahalesi ve politikasının gerekçesi olan sonuçlar ile bizi bu sonuçlara taşıyacak olan çıktılar arasındaki ilişkinin kurgulanması ve güçlendirilmesi kritik olarak görülmektedir.

Bütçe tutarlı ve iyi organize edilmiş bir dizi performans göstergesinden oluşur ve ilgili sonuç verisini de kapsar. Örneğin okula giriş sınav sonuçları, çocuk bakımının ve eğitimin kalitesi gösterge olarak alınır. Genel zayıflık, dengesiz göstergeler, hedef ve göstergeler arasındaki kopuklukla ilgilidir. Bazı durumlarda her bir ürün grubu için hedef sayısı çok fazladır (10'dan fazla) ve bu durum yönetimi zorlaştırır. Diğer sık rastlanan sorun ise bütçeler sadece kapasite kullanımı (Bakım hizmeti için işgal edilen alan oranı gibi) ve arz oranı (sayı olarak bir yaş gurubu için sunulan çocuk bakım hizmeti) gibi göstergeler ile ilgilidir. Kalite, kullanıcı memnuniyeti veya etkisi gibi göstergeler kullanılmaz. Birçok örnekte performans bilgisi ne stratejik hedeflerle ne de bütçedeki finansal veri ile ilişkilidir. Performans bilgisinin uygunluğu sınırlıdır ve çoğu bütçe de performans bilgisi ne yeterince çekici ne de kolayca okunurdur (Grossi vd., 2016). Performans ölçümü ile kaynak tahsis kararları ve program sonuçları ile hizmet hedefleri arasındaki bağ kurulmalıdır (Kelly, 2015). Bu nedenle Berlin'de ilçeler için hazırlanan hizmet üretim kataloglarında birim maliyetlerin nasıl hesaplanacağı da ürün künyelerinde gösterilir. Hizmet üretim katalogları stratejik hedefler, hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilmesi planlanan hizmetler ve bütçeler arasında bağ kurar. Ürün

künyesinde sadece performansa dayalı çıktı değerlendirmesinden daha öte olarak her bir ürünün hangi sonuçlara varmak için oluşturulduğu konusunda bilgiler verilir. Aynı zamanda cinsiyet bütçesi analiz yöntemleri konusunda ilçelere rehberlik eden kataloglar, ürünlerin çıktı ve sonuçlarını yine cinsiyete göre kategorize eder. Türkiye'de belediyeler tarafından hazırlanan stratejik planlarda ve performans programlarında hizmet hiyerarşisi üç kademeli iken, Berlin'de beş kademedir. Performans programlarının, stratejik planlar ile bütçeler arasında bağ kurabilmesi için bir stratejik alanda yapılacak hizmetlerin daha kapsamlı olarak tanımlanması gerekir. Bu doğrultuda toplumsal cinsiyet hedeflerini içeren hizmet üretim hiyerarşisi için Berlin örneğinden esinlenilerek aşağıdaki şablon oluşturulmuştur.

Tablo 18. Hizmet (Ürün) Künyesi

Ürün	Kısa Tanım/Açıklama	
Ürün Grubu (Stratejik Amaçlar)		Ürün Alanı (Strateji Alanı)
Sorumlu Birim (Örneğin sosyal işler, çevre vb.)		
Ürün Alıcı Grubu/ Dış: Merkez İlçe veya Büyükşehir Belediyesi İç: İlçe Yönetimi		Ürün Alıcı Grubu dış ise transfer edilen ürün veya hizmetlerdendir.
Kaynak: İç alıcı grubu için ilçe bütçesi dış alıcı grubu için büyükşehir belediyesi bütçesi		
Referans Boyutu: Örneğin kullanıcı sayısı		

Ürün Tanımı

Ürün Açıklaması	
Ürün Bölgesi	

Miktar ve Maliyet Bilgileri

Proje ve faaliyetlere ayrılan toplam maliyetler, birim maliyetler, maliyetler ve kaynakları ile ilgili notlar, ürünle ilgili idari maliyetlerin bilgileri

Hizmetler

Ürünü meydana getiren proje ve faaliyetler

Yasal Dayanaklar

Hizmetler hangi ulusal yasal dayanaklar çerçevesinde gerçekleştiriliyor.

Ürünün Amacı ve Kalite Göstergeleri

Hedef Grup:
Ürün Hedefi:
Kalite Hedefi: Daha çok nitel betimlemeleri içeren hedeflerdir. Ürün sonuçları ile ilişki kurulabilir.

Kalite Göstergeleri

Kalite göstergelerinin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerdir. Bu amaçla hangi verilerin ne şekilde toplanacağına karar verilir.

Yorum

İlçeler arasında ürün grubunun uygulanması ve maliyetleri arasında ne gibi farklılıklar olabilir gibi çeşitli karşılaştırılmaların yapıldığı başlıktır.

Toplumsal Cinsiyet Bilgileri

Toplumsal Cinsiyet Hedefi: Üründen faydalanan kitlenin cinsiyet temelli analizi yapılır.
Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri: İlçeye özgü toplumsal cinsiyet özellikleri göz önünde bulundurularak yapılan hizmet sunumları
TCDB Analizi: Kullanıcıların cinsiyetlerine göre kaydı

Kaynak: Berlin Ürün Kataloğundan esinlenilerek oluşturulmuştur (Produktkatalog der Berliner Bezirke 24/2020).

Ürün alanları Türk belediyelerindeki stratejik planlar ve performans programlarındaki stratejik alanlar ile aynı kademeye denk gelirken, ürün grupları amaçlar ile hizmetler ise proje ve faaliyetlerle aynı hiyerarşik kademeye denk

gelmektedir. Proje ve faaliyetlerin hedef gruplara göre tekrar bir sınıflandırmaya tabi tutulması ile kamusal mal kullanıcılarının analizleri daha detaylı bir şekilde yapılabilir. Berlin örneğinde okul öncesi eğitim ürün grubu çocukların yaşlarına göre farklı ürünlere ayrılmıştır. Her bir ürün için farklı hizmet setleri oluşturulmuştur. Başka bir ifadeyle ürünlerin hitap ettiği hedef kitlenin ihtiyaçlarını karşılama kapasiteleri arttırılmıştır. Hizmet (Ürün) künyelerinde maliyet ve performans göstergelerinin yanı sıra amaçlar, kalite göstergeleri, bölge ve cinsiyet analizi gibi bilgilerin yer alması ihtiyaçlar ile politikalar ve politikalar ile bütçeler arasındaki bağın korunması açısından faydalıdır. Yukarıdaki örnek tablo gündüz çocuk bakım hizmetinin büyükşehir belediyelerince geliştirilmesi için aşağıdaki şekilde somutlaştırılabilir:

Tablo 19. Büyükşehir Belediyesi İl Sınırları İçinde Gündüz Çocuk Bakım Hizmetinin Geliştirilmesi Ürün (Hizmet) Künyesi

Ürün: Çocuk Bakım Merkezleri Kapasitesinin arttırılması	Kısa Tanım/Açıklama: Çocuk Bakımı
Ürün Grubu: Sosyal Hizmetler	Ürün Alanı: Gençlik ve Çocuk
Sorumlu Birim: Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı	
Ürün Alıcı Grubu Dış: Büyükşehir Belediyesi	Transfer edilen ürün veya hizmetlerdendir.
Kaynak: Büyükşehir Belediyesi Bütçesi	
Referans Boyutu: Çocuk Sayısı, Hizmet süresi	

Ürün Tanımı

Ürün Açıklaması	Bağımsız bakım hizmeti sağlayan kurumların ve kurum içi hizmetlerin belirlenmesi, çocuk gündüz bakım yerlerinin planlanması ve ihtiyaca dayalı finansman yoluyla teşvik edilmesi. Çalışan ebeveynler için çocuk bakım hizmetlerinin ulaşılabilirliğinin artırılması. Dezavantajlı ve göç geçmişi olan ailelerden gelen çocukların entegrasyonunu sağlamaya yönelik ek hizmetlerin sunulması. İhtiyaca dayalı kaynak dağılımının sağlanması için ilçe örgütlenmelerinin kontrol ve planlama kabiliyetlerinin arttırılması. Bakım hizmeti verecek kurumlar için yer ve kapasite desteğinin ilçelerin ihtiyacına göre derecelendirilmesi.
Ürün Bölgesi	Tüm ilçeler

Miktar ve Maliyet Bilgileri

Çocuk bakım kurumları ile yapılan sözleşmeler karşılığında dağıtılan fonların toplamı maliyetleri oluşturur. Gündüz çocuk bakımı ile ilgili, planlama, kontrol ve kalite güvence anlaşmaları ile ilgili tüm maliyetler bu ürün altında toplanır. Ebeveyn katkıları tahsis edilecek fonlardan düşülür.

Hizmetler

*Büyükşehir belediyesince geliştirilen gündüz bakım kalite standartlarına göre maliyetlerin belirlenmesi, *Çocuk bakım Kurumları ile kalite güvence anlaşmalarının yapılması ve uygulama denetiminin sağlanması *Kurumlar için raporlama sisteminin geliştirilmesi ve standartlaştırılması *Maliyet katkı paylarının ödenmesi *Ebeveynler ile belediye arasında maliyet paylaşımının belirlenmesi *Teklifler ve ihtiyaçların belirlenmesine yönelik olarak girişimlerin başlatılması *Farklılaşan taleplere yönelik olarak gündüz çocuk bakım hizmetlerinin çeşitlendirilmesi

Yasal Dayanaklar

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik, Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu 29. Madde

Ürünün Amacı ve Kalite Göstergeleri

Hedef Grup: Gündüz bakımındaki çocuklar, ebeveynler ve gündüz bakım hizmeti veren kurumlar
Ürün Hedefi;
Kalite Hedefi: İhtiyaca dayalı çocuk gündüz bakım hizmetlerinin geliştirilmesi
Kalite Göstergeleri: Kalite standartları uygunluk kriterlerinin kontrolünün yapılması ve kalite standardına karar verilmesinde kullanılacak etkinlik/kalite göstergelerinde uyuşmazlık yüzdesi

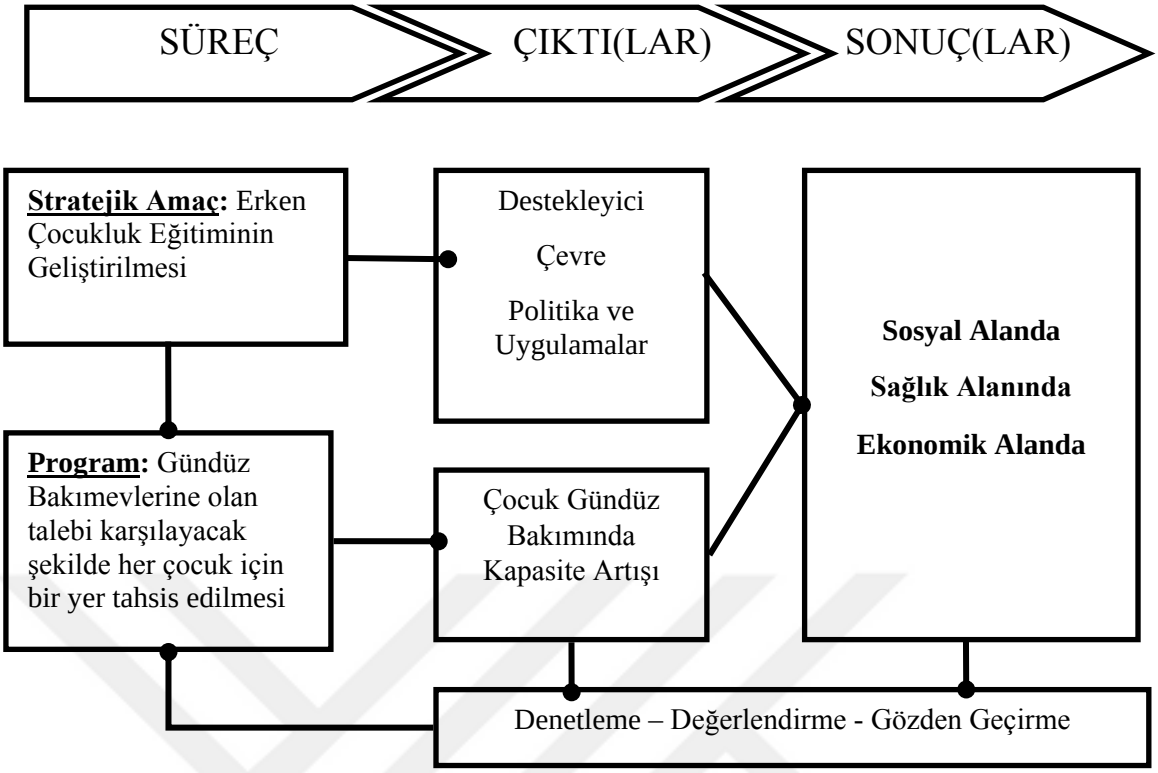
Yorum

İlçeler arasında ürün grubunun uygulanması ve maliyetleri arasında ne gibi farklılıklar olabilir gibi çeşitli karşılaştırılmaların yapıldığı başlıktır.

Toplumsal Cinsiyet Bilgileri

Toplumsal Cinsiyet Hedefi: *Yerelde cinsiyet önyargılarının, çocuklar ve ailelerinin yaşam gerçeklerine nasıl yansıdığını algılayan bir eğitim ve bakım hizmeti sisteminin geliştirilmesi *Kadınların istihdam fırsatlarının artmasına ve iyileştirilmesine dolaylı katkı
Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri: *Toplumsal cinsiyet önyargısı oluşturan pedagoji hakkında derin bilgi sahibi profesyoneller tarafından çocuk gündüz bakım hizmetinin sağlanması *Çocuk gündüz bakımında hizmet veren uzmanların kadın-erkek dengesi sağlanarak toplumsal önyargının kırılması *Kurum bünyesinde oluşturulan ebeveyn kafelerde gündüz bakım hizmeti ile eş zamanlı verilecek toplumsal cinsiyet eşitliği ve hemşehrilik bilincinin, dil ve mesleki yeterliliklerin arttırılmasına yönelik faaliyetlerin düzenlenmesi
TCDB Analizi: *Çocuk gündüz bakım kurumları yönetici istatistiklerinin kadın-erkek olarak verilmesi *Çalışan sayılarının kadın-erkek olarak verilmesi*Gündüz bakım hizmeti verilen kurumlarda ebeveynler için oluşturulan ebeveyn kafelerin kullanım oranlarının süre ve sayı bakımından cinsiyetlere göre analizi *Ebeveyn kafelerde düzenlenen seminerlere katılım oranlarının kadın ve erkek olarak analizi *Gündüz bakımındaki göçmen/mülteci çocukların anneleri/ebeveynleri için gündüz bakım hizmeti ile eş zamanlı verilecek Türkçe dil eğitimlerine katılım oranları ve toplam ders saati

Hizmet gruplarından oluşan bütçe programları her ne kadar nihai çıktılar üzerinden betimlense de stratejik planlarda yer alan uzun soluklu hedefleri gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulurlar. Nitekim yukarıdaki örnekte de görüleceği üzere kısa vadeli çıktılar bakım hizmetinden faydalanan çocuklar, ebeveyn ve bu hizmeti yerine getiren çalışanlar gibi nicel veriler üzerine kurulsa da, toplumsal cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmek üzere geliştirilen hizmetin niteliği uzun vadeli sonuçlara hizmet eder. Bu gibi bilgilerin, hizmet gruplarından oluşan ürün ya da program künyelerinde verilmesi politika belgeleri ve bütçe arasındaki bağı kuvvetlendirmektedir. Politikalarda olduğu gibi bütçe programlarının da birbirinden bağımsız olduğu düşünülemeyeceği için kamu hizmetlerinin genel bir bakış açısını yansıtması önemlidir. Örneğin çocuk bakım hizmetlerinde sağlanacak kapasite artışının anlam kazanması talebe bağlıdır. Talebin artması için ise çocuk bakım meselesinde tüm sorumluluğun annelerin omuzlarında olduğu önyargısının yıkılması gerekir. Bu nedenle programlar destekleyici politikalarla birlikte geliştirilmelidir.



Şekil 11. Çocuk Gündüz Bakım Hizmetinin Geliştirilmesi Program Bütçelem Süreci

Bütçe programlarının direkt ve dolaylı sonuçları uzun vadede ortaya çıkacaktır. Kadınların potansiyelini harekete geçirecek politikaların sonucu olarak sağlanacak eşitliğin ekonomik ve sosyal birçok getirisi olacaktır. Program bütçe anlayışı da kamu müdahalelerinin tüm sonuçlarını göz önünde bulundurularak etkin bir bütçeleme sağlamayı amaçlar. Bir bütçenin oluşturulmasında politikacılar, vaatlerini, çıkar gruplarının taleplerini ve aşırı ihtiyaç alanlarını akıllarında tutarak kaynaklar ve hedefler arasındaki çatışmayı azaltmayı amaçlar (Schick, 2007: 124). Her bir programın gerekçesi olan politika önceliklerinin belirlenmesi yerel ihtiyaçların en iyi şekilde tespit edilmesine bağlıdır. Bu erekle katılımcı bütçenin program bütçe ile bütünleştirilmesi yerel yönetimlerin doğru politika analizini kolaylaştırır (Wampler, 2000: 16).

3.5. Bütçe Değerlendirme Süreci

Hükümeti bütçe konusunda sorumlu tutabilmek için devlet ve toplumun bütçeyi birlikte egzersiz etmesi gerekir (Sharp ve Broomhill, 2002). Bununla birlikte merkezi bütçelerin toplumla birlikte egzersiz edilmesi ve farklılaşan yerel taleplere cevap vermesi güçtür. Bu nedenle halka daha yakın birimler olan yerel yönetimlerin sunduğu kamu mal ve hizmetlerinin toplumsal cinsiyet perspektifinden mercek altına alınması ve yerel yönetim bütçelerinin geliştirilmesine yönelik yapılacak çalışmalar önem arz etmektedir. Türkiye için öngörülen toplumsal cinsiyete duyarlı program bütçelemede ilk olarak belediyelerde oluşturulacak cinsiyet eşitliği birimlerinin katılımcı mekanizmaları nasıl harekete geçireceği açıklanmıştır. Bununla birlikte, bütçelerin sadece hazırlık sürecinde katılımcı unsurları içermesi iyi bir bütçeleme için eksik bir yaklaşımdır. Çünkü yerel halk ve yönetimlerin istişareleri ile hazırlanan bütçe programları, sadece mali taahhütler olmayıp, aynı zamanda yönetimin hangi hedefleri güttüğünü gösteren iletişim araçlarıdır. Başka bir ifade ile iyi bir bütçe çeşitli kalemler altında rakamların bir araya geldiği belgeler değil, yurttaşlar ve çeşitli kurumlar için kapsadıkları kamu politikalarının ne anlama geldiğinin açık bir şekilde gösterildiği politika belgeleridir (Yılmaz vd., 2017). Bu anlamda da program bütçeleme birçok avantaja sahiptir. Bütçe gelir ve giderlerinin programlar şeklinde gösterildiği bütçeler, yakın, orta ve uzun vadede ilgili kesimlerin faydalarına yönelik çıkarımlar yapmalarına imkân verirken, kamu gelirlerinin hangi alanlara aktarıldığı konusunda da yurttaşlar bilgi sahibi olurlar. Şeffaflık prensibi çerçevesinde içerik bakımından anlaşılabilir bütçelerin hazırlanması kadar bütçe dokümanlarına ulaşımın da kolay olması sağlanmalıdır. Bütçenin yerel yönetim mercii ile halk arasında iletişim aracı olması ve güven duygusunun gelişmesi; bütçe hazırlama sürecinden, hedeflenen çıktı ve sonuçların beyanına değin tüm aşamaların şeffaflığına bağlıdır.

Bu anlamda gerek Berlin yönetim seviyesindeki bütçe planlarının, gerekse ilçe bütçeleri için hazırlanan hizmet üretim katalogları ve ilçe planlarının sadece rakamlar yığını olmaması ve her bir bölümde yapılan harcamaların politika hedefleri ve hedef gruplar ile ilişkilendirilerek verilmesi halk tarafından bütçelerin okunmasını kolaylaştırmaktadır. TCDB açısından bakıldığında ise yine her bölüm için personel yapısının kadın ve erkek olarak ayrıştırılmış veriler şeklinde verilmesi bütçenin toplumsal cinsiyet duyarlılığını göstermektedir. Bununla birlikte yine planlar dâhilindeki bazı başlıklar ve ürünlerin hedef kitlelerinin kısmen veya tamamen kadınlardan oluşması bütçenin kaynak dağılımının cinsiyet merceğinden analiz edilmesine imkân sağlamaktadır.

Bütçenin ne kadar şeffaf bir şekilde hazırlandığı ve bütçenin anlaşılabilirliği uygulama sürecinde bütçenin değerlendirilmesini mümkün kılar. Bununla birlikte kamu gelir ve harcamalarının toplumsal etkileri bütçe yılı ile sınırlandırılamaz. Aynı zamanda politik hedeflerin mali yıl içinde gerçekleştirilmesi de çoğunlukla mümkün değildir. Bu nedenle çalışmanın başından beri vurgulandığı üzere orta vadeli plan ve programların hazırlanması gerekir. Her bütçe yılını takiben yapılan değerlendirmeler ile birlikte çok yıllı politika programlarının bitimini takiben de bir değerlendirme yapılması yeni yol haritasının çizilmesi için elzemdir. Bu nedenle, Berlin'de TCDB politika belgesi olan Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programının tamamlanmasının ardından gözden geçirme, değerlendirme ve perspektifler (Rückblick, Auswertung und Perspektiven für die XY. Legislaturperiode) isimli bir rapor hazırlanır. Değerlendirme raporu daha çok politika hedeflerinin ne denli başarıya ulaştığının tespiti ve gelecek projeksiyonlarını içeren kısa bir bölümü içermektedir. Özetle, hazırlanması katılımcı prensiplerle oluşturulan birimler tarafından üstlenilen GPR'nin sonuçlarının tartışılması da katılımcı anlayışla yapılır. GPR'nin değerlendirildiği ve yeni bir yol haritasının çizilmesi için önerilerin

oluşturulduğu kapanış konferansına Berlin ve İlçelerinin siyasi temsilcileri ile sivil toplum kuruluşları katılır.

Bu gibi katılımcı mekanizmalarla bütçelerin ve orta vadeli politika belgelerinin analiz edilmesi TCDB'nin geliştirilmesi için faydalı bir enstrümandır. Türkiye'de her bütçe yılını takiben faaliyet raporları hazırlanır. Bütçenin değerlendirildiği bu raporlara toplumsal cinsiyet perspektifinin dâhil edilmesi ve stratejik hedeflerin yerel halkla birlikte değerlendirilmesi şeffaflık ve katılımcılığı bütçenin bir parçası haline getirecektir. 5018 sayılı kanunun 41. Maddesine dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından kamu kurumlarında hazırlanacak faaliyet raporlarına dair yönetmelik çerçevesinde belediyelerce hazırlanan raporlar beş ana başlıktan oluşmaktadır (Yılmaz vd., 2017: 201-202). Bu başlıkların "Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı" kapsamında gerçekleştirilen faaliyetler bakımından nasıl geliştirilebileceği aşağıda yer alan tabloda gösterilmektedir.

Tablo 20. Faaliyet Raporlarında Toplumsal Cinsiyet Hedefleri

Üst Yönetici Sunuşu	Belediye Başkanı Sunuşu
I- Genel Bilgiler A-Misyon ve Vizyon B-Yetki, Görev ve Sorumluluklar C-İdareye İlişkin Bilgiler	İdarenin misyon ve vizyonuna dair değerlendirmelere toplumsal cinsiyet eşitliği çerçeve programı kapsamında gerçekleştirilen hizmetlerin, bu hizmetler için ayrılan insan kaynakları ve fiziki kaynakların değerlendirmeleri dahil edilir. Belediye toplumsal cinsiyet eşitlik birimi ve işleyişi ile ilgili bilgiler yer alır.
II-Amaç ve Hedefler A-İdarenin Amaç ve Hedefleri B-Temel Politikalar ve Öncelikler C-Diğer Hususlar	İdare ve birimlerin strateji hedeflerinin yer aldığı bu bölümde, belediye toplumsal cinsiyet eşitlik biriminin politika öncelikleri ayrıca sunulur.
III-Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler A-Mali Bilgiler B-Performans Bilgileri	Mali bilgiler ve performans bilgilerinin değerlendirildiği bölümdür. Bu bölümde gerçekleştirilen faaliyetlerin faydalanıcıları kadın ve erkek olarak analiz edilir. Birim düzeyinde değerlendirilebilen faaliyetlerde ise faydalanıcı gruplara ayrılan kaynaklara da yer verilir. Yardım yapılan ilgili birlik, kurum, kuruluşların faaliyet alanları toplumsal cinsiyet merceğinden değerlendirilir. Faaliyetler ile ne kadar kadına ulaşılmasının hedeflendiği ve bunun ne kadarına ulaşıldığının performans göstergeleri ile değerlendirilmesi bu bölümde yapılır.
IV-Kurumsal Kabiliyet ve Kapasitenin Değerlendirilmesi A-Üstünlükler B-Zayıflıklar C-Değerlendirme	İdare genel olarak değerlendirilmekle birlikte belediye toplumsal cinsiyet eşitliği birimi ile diğer birimlerin stratejik hedeflere ulaşmada ne kadar güçlü bir kurumsal yapı oluşturulduğunun değerlendirmesi yapılır. Yapının başarı unsurları ve aksaklıkları ile bir içsel durum değerlendirmesine bu bölümde yer verilir.
V-Öneri ve Tedbirler	Faaliyet yılı sonuçları ve genel ekonomik durum göz önünde bulundurularak geçmişe yönelik değerlendirmelerin yapıldığı ve geleceğe yönelik bir projeksiyonun çizildiği bölümdür. Bu değerlendirmelerin ilgili tüm paydaşlarla yapılmasının TCDB'nin bir parçası haline gelmesi gerektiği öngörülmüştür. İlgili paydaşların görüşlerinin alınması raporlar, çalıştaylar veya konferanslar yolu ile olabilir. Böylece uygulama sorunları ve geleceğe yönelik eşitlik hedefleri daha gerçekçi bir şekilde oluşturulabilir.

Kaynak: Yılmaz vd., 2017: 202'den esinlenilerek oluşturulmuştur.

Bütçelerin her yıl değerlendirilmesine imkân tanıyan faaliyet raporlarının yanı sıra stratejik planların da ayrıca değerlendirilmesi bir sonraki stratejik planın geliştirilebilmesi için gereklidir. Yine aynı şekilde TCDB için geliştirilen stratejik politika belgelerinin bu minvalde ilgili tüm paydaşları içerecek şekilde ele alınması cinsiyet eşitliği politikalarının geliştirilmesi için önemlidir. Bu nedenle stratejik planların içsel bir unsuru haline getirilmesi planlanan Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programlarının ilgili dönemin sona ermesi ile birlikte konferans, çalıştay, anket, raporlar gibi yöntemlerin kullanılarak değerlendirilmesi öngörülmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, eşitlik perspektifinin tüm bütçe sürecine entegre edildiğinde, merkezi ve yerel tüm kamu otoriteleri tarafından benimsendiğinde hedefine ulaşabilecek bir bütçeleme anlayışıdır. Kamu bütçeleri siyasi iradenin mali ifadesidir ve doğurduğu sonuçlar maddi kaynaklar ile birlikte zaman ve emek gibi maddi olmayan kaynakların ve itibar, bilgi, sosyal sermaye gibi uzun vadeli edinimlerin dağılımını toplumun farklı kesimleri için yeniden belirler. Bu nedenle TCDB bütçeleme yılını aşan etkileri hesaba katan bir anlayışı gerektirir. Aslında bu anlayış beşeri yatırımlarla ilgili tüm kamu politikaları için geçerlidir. Uzağı gören ve tasarlayan kamu harcama anlayışı program bütçeleme sistemi ile uyumludur.

Toplumsal cinsiyet farkını derinleştiren sözde eşitlikçi seminer, mesleki eğitim gibi programlara yüksek kadın katılım oranları, toplumsal cinsiyet önyargıları ile dolu bir eğitim sisteminde en yüksek mertebeye erişen fakat hane sınırları dışına çıkamayan yüksek bir kadın nüfusu performans göstergelerini parlatacaktır. Fakat sarf edilen kamu kaynaklarının uzun vadede hiçbir getirisi olmayacaktır. Bu nedenle performans yönetiminin program yapısı ile birleştirildiği bütçe sistemine ihtiyaç duyulur. Çünkü program bütçeleme en saf hali ile devletin hedeflerinin ön planda tutulduğu harcama önceliklendirmesidir. Başka bir ifade ile program yapısındaki bütçeler politika hedeflerini gerçekleştirmek üzere kaynakları organize eder.

Kaynakların etkin kullanımı iyi bir bütçe sistematiğinin yanı sıra yönetim kademeleri arasında iyileştirilmiş bir kaynak ve sorumluluk paylaşımını da gerektirir. Böylece görev ihtilaflarının, kamu hizmetlerinde ihtiyaç fazlası mükerrerliğin, sorumluluğu üstlenmeme sorununun veya birbirini baltalayan uygulamaların önüne geçilecektir. Özellikle Türkiye büyükşehir belediyelerinin işleyiş biçimi düşünüldüğünde ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında birçok sorun yaşanabilmektedir. Siyasi çekişmelerin halka hizmet anlayışından kopmalara neden olmaması için özellikle

büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki bütçeleme sürecinde standardize edilmiş durum analizine, geliştirilmiş kaynak dağıtım kriterlerine, bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde koordinasyonu arttıracak mekanizmaların kurulmasına ve bütçe değerlendirme sürecinde gerçek başarı unsurlarını ortaya çıkartarak ilçeler arasında kıyaslama yapmaya imkân sağlayacak göstergelere ihtiyaç duyulur. Tüm bu unsurlar Berlin TCDB uygulamasında mevcuttur. Kısaca özetlemek gerekirse Berlin'de TCDB süreci şu şekilde işler:

- Sınırlı mali kaynakların etkin bir biçimde kullanılabilmesi için demografik, coğrafik ve sosyoekonomik koşullara dair bilgilerden faydalanarak sorunlar için gerçekçi çözüm önerilerini sunan bütçe programları oluşturulur.
- Bu programlar; nicel, nitel verileri ve maliyet bilgilerini bir araya getiren maliyet-performans yaklaşımından faydalanılarak bütçeleştirilir.
- Berlin'de TCDB orta vadeli planlama anlayışı ile hazırlanır
- TCDB'nin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarında Berlin yönetimi ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan mekanizmalar mevcuttur
- İlçeler arasındaki kaynak paylaşımı rasyonel göstergelere dayanır ve herhangi bir siyasi çekişmeye zemin hazırlamaz

Bu doğrultuda tez çalışmasında Berlin örneğinden esinlenilerek üniter devlet yapısı ve belediye yasaları ile çelişmeyecek bir bütçeleme model önerisi Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri için geliştirilmiştir. Modelin ilk aşaması toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin bütçeleme sürecine entegre edilmesini sağlayacak toplumsal cinsiyet eşitliği komisyonun ve ilçe eşitlik birimlerinin kurulmasıdır. Bu birimler, büyükşehir belediyesi bünyesindeki toplumsal cinsiyet eşitliği komisyonu liderliğinde orta vadeli bütçeleme anlayışı ile öncelikle TCDB politika belgesinin hazırlanmasında etkin rol almaktadırlar. Nitekim 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin

sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlama görevi vurgulanmıştır. Bu birimler olağan bütçe sürecinin tüm aşamalarında etkin rol alır. Öneride politika belgesinin hazırlanmasını takiben büyükşehir belediyesi stratejik planları ile entegre edilen cinsiyet eşitliği politika hedefleri program bütçeleme ile kristalize olmaktadır. Reform sürecinde olan Türkiye, merkezi yönetim için 2021'de uygulamaya geçecek program bütçeleme sistemini yerelde hayata geçirecek bir adım atmamıştır. Bu nedenle yeniden yapılanan bütçeleme sisteminin TCDB anlayışı ile hazırlanması reform sürecini bir avantaja çevirebilir.

Plan, program ve bütçeler arasındaki entegre yapının korunması ortak hedeflere referansı kaybetmeden yapılan çok yıllı kaynak planlamasının bir parçası olmalarına bağlıdır. Program bütçeleme anlayışı bu yapının korunmasında başarılı bir bütçe sistematiğine dönüşebilir. Daha açık bir ifade ile bütçe sürecinin en başından itibaren faaliyet ve hizmetleri aynı hedefler etrafında birleştiren programlar stratejik hedeflerle eş anlı doğmaktadır. Doğal olarak aynı hedefe hizmet eden daha etkinsiz programlar elenmektedir. Böylece orta vadeli stratejik hedeflere ulaşmayı sağlayacak kamu kaynaklarının kullanımında da etkinlik sağlanmış olur. Birbiri ile rekabet halindeki amaç ve hedeflerin ne oranda hangi kaynaklarla karşılanacağı ise yine bütçelerde program yapısının oluşturulması ile sağlanabilir. Nitekim kısa vadeli çıktılarla birlikte uzun vadeli sonuçlara odaklanan program bütçeleme kaynakların etkin bir biçimde planlanması için fayda-maliyet analizlerinin daha gerçekçi bir çerçeveye oturmasına olanak sağlar.

Girdilere odaklanan klasik bütçeleme sistemi veya çıktı odaklı performans bütçeleme kaynaklar ve hedefler arasındaki çatışmayı gidermekte yetersiz kalmaktadır. Program bütçeleme anlayışı ile geliştirilen model önerisinde olduğu gibi çocuk gündüz bakım evlerinin sayı ve kalitece geliştirilmesinin kısa ve orta vadeli çıktısı okullaşma ve kadın istihdam oranlarındaki artış iken, uzun vadeli sonuçları toplumsal cinsiyet

önyargılarından görece uzak bir gelişim sergileyen yeni bir nesil olabilir. Cinsiyete duyarlı kentsel planlama bütçe programı ise kadınların kent hakkını kullanabilmeleri için uygulamadaki örnekleri ele almaktadır. Bununla birlikte Berlin'de TCDB'de kullanılabilecek yeni göstergelerin geliştirilebilmesi için internet, anket, mahalle toplantıları gibi yöntemlerle saha araştırmalarına devam edilmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimlerce geliştirilecek yeni göstergelere ihtiyaç vardır. Bu göstergeler ışığında ise kaynak paylaşım sistemi geliştirilebilir. Almanya Federal Cumhuriyetinde yerel ve merkez arasında nüfus gibi kritelere dayanan kaynak paylaşımına ek olarak merkezden yerele sağlanan özel yük dengeleme transferleri ve şartlı transferlerde söz konusudur. Ülkemizde yerel yönetimlere şartlı transferler yapılmaz. Fakat merkez ve yerel arasındaki kaynak paylaşım sisteminin nüfusun farklı segmentlerini içerecek şekilde düzenlenmesi düşünülebilir. Özetle, tez süresince yapılan tartışmaları ve bu minvalde oluşturulan model önerisinin temel prensiplerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki kaynak paylaşım sisteminin ve merkezden yapılan transferlerin kadınlar ve dezavantajlı grupları içerecek şekilde oluşturulan göstergelerle geliştirilmesi
- Yerelde toplumsal cinsiyet eşitsizliklerini tespit edebilecek ve bu eşitsizlikleri hak temelli göstergelere dönüştürebilecek mekanizmaların oluşturulması
- Cinsiyet eşitsizliği çerçeve programının oluşturulması ve belediye stratejik planına entegre edilmesi
- Plan, program ve bütçe ilişkisinin kuvvetlendirilmesi
- Bütçe programlarının toplumsal cinsiyet eşitliği merceğiyle ele alınması ve eşitsizlik alanlarını hedef alan yeni bütçe programlarının oluşturulması

Sonuç olarak aynı hedefi gerçekleştirmek üzere kamu tarafından yapılan teşviklerin birbiri ile rekabet halindeki hangi programla gerçekleştirileceği orta vadeli

sonuçların analizine ve hükümet ya da belediye başkanlarının politik tercihlerine bağlıdır. Teknik açıdan ise idari birimlerin görece daha fazla sorumluluk aldığı, kamu politikalarının faydalanıcılarına odaklanıldığı ve stratejik plan ve performans programlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan program bütçelemenin kamu kaynaklarının etkin kullanımı için birçok imkân sağladığı açıktır.

KAYNAKÇA

Abgeordnetenhaus von Berlin (2015), Erişim Adresi: https://www.parlamentberlin.de/C1257B55002AD428/vwContentbyKey/000EFF53C2569E5CC12581550027802C/$FILE/AH_Brosch_tuerk_2015_web.pdf Erişim Tarihi: 12.10.2019

African Human Development Report (2016), United Nations Development Programme Regional Bureau for Africa, Erişim Adresi: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2016-africanhuman-development-report.html. Erişim Tarihi: 12.09.2018

Akduran, Ö. (2011), **Bakım Emeği: Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Kapsamında Bir Değerlendirme**, İstanbul Üniversitesi Maliye Bölümü, Doktora Tezi.

Akın, Ö. (2009), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara: İmge Kitap Evi.

Alber, J. (1986), **Germany**, P. Flora (Ed.), Growth to limits: the Western European welfare states since World War II (Vol. 2) içinde, Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Ali, I., & Zhuang, J. (2007), Inclusive growth toward a prosperous Asia: Policy implications (No. 97), **ERD Working Paper Series**.

Alsop, R., Heinsohn, N. (2005), **Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis And Framing Indicators**, Washington, DC: The World Bank.

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2005/95, Karar Sayısı: 2007/5, Karar Günü: 24.1.2007, Erişim Adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/12/20071229-18.htm

Arıkboğa, E. (2013), Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, **Yerel Politikalar**, (3), s. 48-96.

Auflage Nr. 12 zum Haushalt 2016/2017 (Gender Budgeting), Senatsverwaltung für Finanzen 16. September 2017, Erişim Adresi: https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0609-v.pdf Erişim Tarihi: 11.07.2018

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Berlin Wortprotokoll der 16. Sitzung (2018). Erişim Adresi: https://www.bundestag.de/services/suche?suchbegriff=Ausschuss+f%C3%BCr+Familie%2C+Senioren%2C+Frauen+und+Jugend Erişim Tarihi: 01.06.2019

Austen, S., Costa, M., Sharp, R., & Elson, D. (2013), Expenditure incidence analysis: a gender-responsive budgeting tool for educational expenditure in Timor-Leste?, **Feminist Economics**, 19(4), s. 1-24.

Baden-Württemberg Kindertagesbetreuungsgezets, Erişim Adresi: http://www.landesrechtbw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KiTaG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true Erişim Tarihi: 14.03.2019

Bals, H. (2003), Der Produkthaushalt-Wege zur Integration von Finanz-und Leistungssteuerung, **Zeitschrift für Kommunalfinanzen**, 53(12), s. 321-329.

Baretti, C., Huber, B., & Lichtblau, K. (2002), A tax on tax revenue: The incentive effects of equalizing transfers: Evidence from Germany, **International Tax and Public Finance**, 9(6), s. 631-649.

Bauer, U., Von Bodelschwingh, F. F. (2017), **30 Jahre Gender in der Stadt-und Regionalentwicklung: Erfahrungen und Perspektiven**, Berlin: Deutsche Institut für Urbanistik.

Baugesetzbuch für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Juni 1960, "Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist"

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2008), Der kommunale Finanzausgleich in Bayern–Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke, München. Erişim Adresi: http://www.gruene-ebe.de/uploads/media/DerkommunaleFinanzausgleichin Bayern.pdf Erişim Tarihi: 29.10.2018

BBC History (2014), Erişim Adresi: http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/bismarck_otto_von.shtml; Erişim Tarihi: 06.12.2018.

Beall, J. (2005), Decentralizing Government And Decentering Gender: Lessons From Local Government Reform in South Africa, **Politics & Society**, 33(2), s. 253-276.

Behnke, J., Brombosch, G., Griewald, T., Weislo, M. (2010), **Haushaltswesen Berlin**, Berlin: Verwaltungsakademie Berlin.

Behnke, J.; Brombosch, G.; Spatz, D. (2019), **Haushaltswesen Berlin** (Lehrbrief) Berlin: Verwaltungsakademie Berlin.

Belediye Kanunu, Kabul Tarihi : 3/7/2005, Yayımlandığı Resmî Gazete : Tarih : 13/7/2005 Sayı : 25874, Yayımlandığı Düstur : Tertip : 5 Cilt : 44.

Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi (2019), Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.

Beneria, L., Sen, G. (1981), Accumulation, Reproduction, And Women's Role in Economic Development: Boserup Revisited, **Signs: Journal of Women in Culture and Society**, 7(2), s. 279-298.

Berlin Haushalt 2016/2017, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/ haushaltsplan-2016-2017/ Erişim Tarihi: 02.01.2019

Berlin Haushalt 2018/2019, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/nachtrag_2018_2019.pdf, Erişim Tarihi: 10.11.2018

Berlin Haushalt 2020/2021, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/ haushaltsplan-2020-21/artikel.890524.php, Erişim Tarihi: 12.02.2020

Berlin Heute (Informationen über die Stadt Berlin in leicht verständlicher Sprache), Presse- und Infomationsamt des Landes Berlin (2016), Erişim Adresi: https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/publikationen/berlin-heute-barrierefrei_2016.pdf, Erişim Tarihi: 13.10.2019

Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, Gender Budgeting (t.y.) Erişim Adresi: http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/gender-budgeting/artikel.11915.php, Erişim Tarihi: 11.07.2018

Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Gender Mainstreaming in Urban Development (2011), Erişim Adresi: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/gender_mainstreaming/download/gender_englisch.pdf, Erişim Tarihi: 11.12.2019

Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Handbuch Zur Partizipation (2011), Senate Department for Urban Development and the Environment Berlin Erişim Adresi:https://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf Erişim Tarihi: 08.03.2019

Berliner Haushaltsrecht (LHO und AV), Herausgegeben von der Senatsverwaltung für Finanzen 2020 https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/**artikel.6391.php**

Beschluss der Innenminister und senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena (2003), Erişim adresi:

https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2003-11-21/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Erişim Tarihi: 20.04.2019

Beuter, I. (2003), Gender budgeting, **Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid**, 1, s. 11-22.

Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf (t.y.), Erişim Adresi: https://www.berlin.de/ba-charlottenburgwilmersdorf/verwaltung/beauftragte/gleichstellung/artikel.196187.php, Erişim Tarihi: 15.01.2019

Bezirksamt Pankow/Politik und Verwaltung (t.y.), Erişim Adresi: https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/geschaeftsstelle-produktkatalog/, Erişim Tarihi: 21.02.2019.

Bezirkshaushaltsplan Friedrichshain-Kreuzberg 2018/2019, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/ Erişim Tarihi: 12.03.2019

Biçer, M., Yılmaz, H. H. (2009), Parlamentonun kamu politikası oluşturma ve planlama sürecindeki konumunun yeni kamu mali yönetim sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi, **Yasama Dergisi**, 13, s. 45-84.

Bird, R. M., & Smart, M. (2002), Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons For Developing Countries, **World Development**, 30(6), s. 899-912.

Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., & Mizell, L. (2007), Fiscal equalisation in OECD countries, **OECD Fiscal Federalism Network Working Papers**, No. 4.

BMFSFJ(a) (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend), (2007), Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin, Erişim Adresi: www.bmfsfj.de/blob/80438/4873f2f8de41482f90a2e8fa3bb5fdb5/gender-mainstreaming-bei-der-vorbereitung-von-rechtsvorschriften-data.pdf, Erişim Tarihi: 11.12.2019

BMFSFJ(b) (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Frühe Bildung: Gleiche Chancen/ Qualität, Fact Sheet Gute-Kita-Gesetz Erişim Adresi: https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/gute-kita-gesetz/, Erişim Tarihi: 14.03.2019

BMFSFJ(c) (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz (2016), Erişim Adresi: https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/Zwischenbericht_mit _unterschriebener_Erklaerung.pdf, Erişim Tarihi: 11.02.2019

BMFSFJ(d) (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Gewinnen mit Familien-Effekte von Familienfreundlichkeit (2010) Erişim Adresi: https://www.bmfsfj.de/bmfsfj /service/publikationen/gewinnen-mit-familie---effekte-von-familienfreundlichkeit/95838 Erişim Tarihi: 03.11.2018.

BMFSFJ(e) (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Handbuch Kindertagespflege (Ocak 2019). Erişim Adresi: https://www.handbuch-kindertagespflege.de Erişim Tarihi: 14.03.2019

BMFSFJ(f) (Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Kosten-Nutzen-Analyse einer kommunalen Familienzeitpolitik (2014). Erişim Adresi: https://www.bmfsfj.de/ bmfsfj/service/publikationen/kosten-nutzen-analyse-einer-kommunalen-familienzeitpolitik/73628 Erişim Tarihi: 01.11.2018

BMI, Steadtbau&Steadtebauförderung, Soziale Stadt, 2019, Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Erişim Adresi: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/soziale-stadt/soziale-stadt-node.html, Erişim Tarihi: 07.12.2019

BMOP (Birleşmiş Milletler Ortak Programı), Kadın Dostu Kentler 2010, Ankara, Kaynak: http://www.womenfriendlycities.com/publications.php

Bock G. (1991), "Antinatalism, Maternity and Paternity in National Socialist Racism", G. Bock, P. Thane (Eds), **Maternity and Gender Policy, Women and the Rise of the European Welfare States 1880s-1950s içinde**, London&New York: Routledge, s. 233-255.

Bothfeld, S., Rosenthal, P. (2018), The End of Social Security as We Know it–The Erosion of Status Protection in German Labour Market Policy, **Journal of Social Policy**, 47(2), s. 275-294.

Botlhale, E. (2011), Gender-Responsive Budgeting: The Case For Botswana, **Development Southern Africa**, 28(1), s. 61-74.

Bourdieu, P. (1979), Symbolic power, **Critique of anthropology**, 4(13-14), s. 77-85.

Bourdieu, P. (2001), **Masculine Domination**, Stanford: Stanford University Press.

Bögel, S. (2012), **Anreize bei der Budgetierung: Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?**, Master's thesis, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Bönke, T., Jochimsen, B., & Schröder, C. (2011), Fiscal equalization and regions'(un) willingness-to-tax: Evidence from Germany, **Economics Working Paper, Department of Economics, Christian-Albrechts-Universität Kiel**, Nr. 2011/6.

Branisa, B., Klasen, S., Ziegler, M., Drechsler, D., Jütting, J. (2014), The Institutional Basis of Gender Inequality: The Social Institutions and Gender Index (SIGI), **Feminist economics**, *20*(2), s. 29-64.

Bratton, K. A., & Haynie, K. L. (1999), Agenda setting and legislative success in state legislatures: The effects of gender and race, **The Journal of Politics**, 61(3), s. 658-679.

Bräuer, C. (2015), **Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im Wiedervereinten Deutschland**, Wiesbaden: Springer-Verlag.

Budlender, D. and Buenabora, M.I. (2001) 'Gender in the budget of local government units', D. Budlender, M.I. Buenaobra, S. Rood, M. Sol Sadorra (Ed.) **Gender Budget Trial: The Philippine Experience**, The Asia foundation, Makaty City: Philippines.

Budlender, D., Sharp, R., & Allen, K. (1998), How to Do A Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research And Practice, London: Commonwealth Secretariat.

Buettner, T. (2003), Municipal Fiscal Adjustment in Germany, Center for European Economic Research (ZEW) and Mannheim University, Lessons from US Federalism", Rodden, J., G. Eskeland, and J. Litvack (Ed.), **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints** içinde. Cambridge: MIT Press.

Buettner, T., Enß, P., Holm-Hadulla, F., Schwager, R., Starbatty, C., Webering, W. (2010), Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: langfristige Entwicklung und Reformperspektiven; Teil I: Der vertikale Finanzausgleich; Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.

Buettner, T., Holm-Hadulla, F. (2008), Fiscal equalization: The case of German municipalities, **CESifo DICE Report**, 6(1), s. 16-20.

Bundesfinanzministerium (2017), Informationen aus dem Bundesfinanzministerium, Erişim Adresi: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/000-PAPIERKORB/2017-08-26-auf-den-punkt-bund-laender-

finanzen.html;jsessionid=A6E611825F40E9B47FC8190769D912A8.delivery1-master, Erişim Tarihi: 15.11.2018.

Bundesgesetzblatt (Federal Hukuk Gazetesi) (2018), Teil I, Nr. 49 vom 31.12.2018 Erişim Adresi: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl118s2696.pdf%27%5D__1552331921698, Erişim Tarihi: 11.03.2019

Bundesministerium der Finanzen, **Länderfinanzausgleich** Erişim Adresi: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Eng-Der-Bundesstaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=1 Erişim Tarihi: 05.02.2019

Burth, A., & Hilgers, D. (2014), Cui bono? Depicting The Benefits Of The New Municipal Budgeting And Accounting Regime in Germany, **Journal of Business Economics,** 84(4), s. 531-570.

Burth, A., Gnädinger, M. (2013), Haushaltsreformen im Bund, https://www.haushaltssteuerung.de /haushaltsreform-bund.html, Erişim Tarihi: 05.03.2018.

Bülbül, D. (2013), Türkiye'de yerel yönetimlerin kamu kesimi bütçesi üzerine etkileri, **International Anatolia Academic Online Journal Social Sciences Journal**, 1(2), s. 48-69.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Ausfertigungsdatum: 18.08.1896, Neugefasst durch Bek. v. 2.1.2002 I 42, 2909; 2003, 738; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 12.6.2020 I 1245.

Büyükşehir Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 10/7/2004, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 23/7/2004 Sayı :25531, Yayımlandığı Düstur: Tertip : 5 Cilt : 43.

Chen, H. T. (2015), **Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation And The Integrated Evaluation Perspective**, Sage Publications.

Chevalier, A. (2007), Education, Occupation And Career Expectations: Determinants Of The Gender Pay Gap For UK Graduates, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 69(6), s. 819-842.

Clark, R., Ramsbey, T. W., & Adler, E. S. (1991), Culture, Gender, And Labor Force Participation: A Cross-National Study, **Gender and Society**, s. 47-66.

Council of Europe (2012), Local And Regional Democracy İn Germany, **Monitoring Committee Report**, Erişim Adresi: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1918543&Site=COE&direct=true#P569_49217, Erişim Tarihi : 03.02.2018

Crain, W. M., & O'Roark, J. B. (2004), The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance, **Economics of Governance**, 5(2), s. 167-186.

Curristine, T., Flynn, S. (2013), In Search Of Results: Strengthening Public Sector Performance, **Public Financial Management and Its Emerging Architecture**, s. 225-258.

Çağatay, N. (2003), Gender Budgets And Beyond: Feminist Fiscal Policy İn The Context Of Globalisation, **Gender & Development**, 11(1), s. 15-24.

Çağatay, N., Özler, Ş. (1995), Feminization of the Labor Force: The Effects of Long-Term Development And Structural Adjustment, **World development**, 23(11), 1883-1894.

Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode – Strategien Für Ein Geschlechtergerechtes Berlin (2014), Erişim Adresi: 1/https://www.parlament-berlin.de/ados/ 17/IIIPlen /vorgang/d17-1609.pdf) Erişim Tarihi: 10.01.2019

Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode (2018), Erişim Adresi: https://www.berlin.de/gleichstellung-weiter-denken/gpr/gpr-iii/ Erişim Tarihi: 11.01.2019

De Madariaga, I. S., & Neuman, M. (2016), Mainstreaming Gender in The City, **Town Planning Review**, 87(5), s. 493-504

Dedeoğlu, S. (2009), Eşitlik mi ayrımcılık mı? Türkiye'de Sosyal Devlet, Cinsiyet Eşitliği Politikaları ve Kadın İstihdamı, **Çalışma ve Toplum**, *2*(21), s. 41-54.

Demery, L. (2002), 'Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidence' United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) **Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences** içinde, New York: UNIFEM.

Der Regierende Bürgermeister Senatskanzlei Pressemitteilung vom 13.09.2010, Erişim Adresi: http://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2010/pressemitteilung.57746.php Erişim Tarihi: 10.11.2019

Deutscher Paritätischer Gesamtverband (2017), Konzept Für Ein Gerechtes Und Transparentes Finanzierungssystem Für Träger Von Kindertageseinrichtungen, Dezember 2017, Erişim Adresi: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/171212-kita-finanzierung.pdf Erişim Tarihi: 25.03.2019

Deutscher Verein (2011), Eckpunkte für eine integrierte Sozial-und Finanzplanung in Kommunen. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), 6(2011), Typoskript DV 04-2010/AF I. Berlin.

Devlet Planlama Teşkilatı (1963), Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967, Kaynak: http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCE4A2B5A9FE13949B

Devlin, C., Elgie, R. (2008), The effect of increased women's representation in parliament: The case of Rwanda, **Parliamentary Affairs**, *61*(2), s. 237-254.

Diamond, M. J. (2003), From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Economies, **IMF Working Paper** No. 3-169, Washington: International Monetary Fund.

Die gleichstellungs- und frauenbeauftragte der Berliner Bezirke, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/lag/gleichstellungs-frauenbeauftragte/die-lag/artikel.343356.php Erişim Tarihi: 07.03.2019

Die Welt (2017), erişim adresi: https://www.welt.de/politik/deutschland/article167128060/Warum-so-wenige-Eltern-den-Kita-Platz-einklagen.html Erişim Tarihi: 25.09.2019

Dollar, D., & Gatti, R. (1999), **Gender inequality, income, and growth: are good times good for women?** (Vol. 1). Washington, DC: Development Research Group, The World Bank.

Donovan, J. (2000), **Feminist Theory: The Intellectual Traditions**, New York: Continuum.

Egger, P., & Koethenbuerger, M. (2010), Government Spending And Legislative Organization: Quasi-Experimental Evidence From Germany, **American Economic Journal: Applied Economics**, 2(4), s. 200-212.

Ehrentraut, O., & Heidler, M. (2008), Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich, **Sozialer Fortschritt**, 57(9), s. 231-241.

Elson, D. (1998), Integrating Gender Issues Into National Budgetary Policies And Procedures: Some Policy Options, **Journal of International Development**, 10(7), s. 929-941.

Elson, D. (2003), "Gender Mainstreaming and Gender Budgeting." Paper presented at the Conference of the Jean Monnet Project on "Gender Equality and Europe's Future" European Commission, Brussels.

England, P., Bearak, J., Budig, M. J., & Hodges, M. J. (2016), Do Highly Paid, Highly Skilled Women Experience The Largest Motherhood Penalty?, **American Sociological Review**, 81(6), s. 1161-1189.

Ennser-Jedenastik, L. (2017), Campaigning On The Welfare State: The Impact of Gender And Gender Diversity, **Journal Of European Social Policy**, *27*(3), s. 215-228.

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, Erişim Adresi: https://www.bmfsfj.de/blob/127140/9ba2cbb2c498fd10eba1919eb3a2fca0/gute-kita-gesetz-referentenentwurf-data.pdf Erişim Tarihi: 01.02.2019.

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (2018), ErişimAdresi: https://www.bundestag.de/resource/blob/574658/5e3ada7aaf5532c299972e8785b62de8/1904947-data.pdf, Erişim Tarihi: 12.03.2019.

Erbe, B., Frey, R. (2006), Gender Budgeting als Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Haushaltspolitik? Zum Stand der Gender Budgeting Projekte in Deutschland, Lichtenecker, Ruperta/Salmhofer, Gudrun (edt/Hrsg.), G**ender Budgeting, Theorie und Praxis im internationalen Vergleich**, InnsbruckWien-Bozen içinde, S. 181 - 197.

Ertürk, K., & Çağatay, N. (1995), Macroeconomic Consequences Of Cyclical And Secular Changes İn Feminization: An Experiment at Gendered Macromodeling, **World Development**, 23(11), s. 1969-1977.

Estévez-Abe, M. (2005), Gender Bias in Skills And Social Policies: The Varieties of Capitalism Perspective On Sex Segregation, Social Politics, **International Studies in Gender, State & Society**, 12(2), s. 180-215.

European Institute for Gender Equality (EIGE) (November 2019), Country Specific Information: Germany, Erişim Adresi: https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/germany, Erişim Tarihi: 10.01.2020

Eurostat, Budget Deficit Data, Erişim Adresi: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1, Erişim Tarihi: 03.04.2018

Falken-Grosser, C. (2010), **Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im Kommunalen Finanzausgleich: Modell für Eine Sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen**, Münster: LIT Verlag.

Färber, C. (2007), **Gender Budgeting in der Bürgergesellschaft**, Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Färber, C., & Dohmen, D. (2006), Machbarkeitsstudie Gender Budgeting auf Bundesebene, Competence Consulting und Forschungsinstitut für Bildungs-und sozialökonomie, Berlin: Bundesministeriums für Familie, senioren, Frauen und Jugend, Erişim Adresi: https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84346/machbarkeitsstudie-gender-budgeting-pdf-data.pdf Erişim Tarihi: 20.02.2019

Felfe, C., Zierow, L. (2018), From Dawn Till Dusk: Implications Of Full-Day Care For Children's Development, **Labour Economics** (55), s. 259-281.

Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2014), The politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden, **Comparative Political Studies**, 47(4), s. 601-630.

Förderatlas (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie) (2019), Erişim Tarihi: 01.04.2019 Erişim adresi: https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/kindertagesbetreuung/ fachinfo/#rahmenvereinbarung

Frey, R., Savioli, B., & Flörcken, T. (2012), Gender Budgeting im ESF–Qualitative Analyse, Bericht über das Förderjahr 2011. Hg. v. d. Agentur für Gleichstellung im ESF, Berlin.

Frey, R.,, Kuhl, M. (2004), Wohin mit Gender Mainstreaming, Zum Für und Wider Einer Geschlechterpolitischen Strategie, Gender Politik Online.

Friedrich Ebert Stiftung (Ed./Hrsg.) (2007), Gender Budgeting, Neue Perspektiven für die Gleichstellungspolitik, Forum Politik und Gesellschaft Kaynak: https://library.fes.de/pdf-files/do/04423.pdf, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Friedrich, C. J. (1955), The political thought of neo-liberalism, **American Political Science Review**, 49(2), s. 509-525.

Funashima, Y., Hiraga, K. (2017), Wagner's law, fiscal discipline, and intergovernmental transfer: empirical evidence at the US and German state levels, **International Tax and Public Finance**, 24(4), s. 652-677.

FVG (Finanzverwaltungsgesetz), Gesetz über die Finanzverwaltung, Ausfertigungsdatum: 30.08.1971, Neugefasst durch Bek. v. 4.4.2006 I 846, 1202; zuletzt geändert durch Art. 7a G v. 12.8.2020 I 1879.

Geppert, J. (2009), Gleichstellungspolitische Programme–Ein Rahmen für die Querschnittspolitik Gleichstellung, **GiP–Gleichstellung in der Praxis**, 5(3), s. 13-17.

Geray, C. (2017), **Kent Planlamasının Başlıca Uygulama Araçları**, Ankara: Palme Yayıncılık.

Germany Federal Federal Ministry of Finance Technical Papers, (April 2017), Monthly Report, Erişim Adresi:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/ Publications/Technical-Papers/2017-04-27-stability-programme.html, Erişim Tarihi: 02.02.2019

Gesamtbericht Kindertagesstättenentwicklungsplanung (Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft), Berlin, 2016 Erişim Adresi: https://www.parlament-berlin.de/ados/17/Haupt /vorgang/h17-2317.G-v.pdf Erişim Tarihi:01.04.2019

Geys, B., Heinemann, F., & Kalb, A. (2010), Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: evidence from German municipalities, **European journal of political economy**, 26(2), s. 265-278.

Goerke, L. (2001), Bismarck versus Beveridge: Flat-rate and earnings-related unemployment insurance in a general efficiency wage framework, **FinanzArchiv: Public Finance Analysis**, 57(3), s. 243-260.

Gözler, K. (2018), **Mahalli İdareler Hukuku**, Bursa: Ekin Yayınevi.

Grabow, B., Knipp, R., & Schneider, S. (2009), **ServiceStadt Berlin 2016**, Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu), Berlin.

Gray, M. W. (2000), **Productive Men, Reproductive Women: The Agrarian Household And The Emergence Of Separate Spheres During The German Enlightenment**, Oxford, New York: Berghahn Books.

Grossi, G., Reichard, C., Ruggiero, P. (2016), Appropriateness and use of performance information in the budgeting process: Some experiences from German and Italian municipalities. *Public* **Performance & Management Review**, 39(3), s. 581-606.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 28. März 2019

Guenther, K. M. (2008), Understanding policy diffusion across feminist social movements: The case of gender mainstreaming in Eastern Germany, **Politics & Gender**, 4(4), s. 587-613.

Gute-KiTa-Gesetz (Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung) (2018), Erişim Adresi: https://www.bmfsfj.de/blob/133310/ 80763d0f167ce2687eb79118b8b1e721/gute-kita-bgbl-data.pdf Erişim Tarihi: 13.03.2019

Güler, B. A. (2000), Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 9(2), s. 14-29.

Habitat III (2017), United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, The Right to the City and Cities for All, New York: United Nations, Kaynak: www.habitat3.org

Hacettepe University Institute of Population Studies (HUIPS) (2013), Demographic and Health Survey, Ankara: Hacettepe University Institute of Population Studies, Kaynak:http://www.hips.hacettepe.edu.tr/eng/tdhs13/report/TDHS_2013_main.report.pdf

Haushaltstechnische Richtlinien (HtR) Vom 13. März 2015/Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, Erişim Adresi: https://www.haushaltsabteilung.hu-berlin.de/de/struktur-service/rechtliche-grundlagen/haushaltstechnische-richtlinien-htr, Erişim Tarihi: 13.12.2018

Heinrich, C. J. (2002), Outcomes–based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness, **Public Administration Review**, 62(6), s. 712-725.

Hendriks, F., Tops, P. (1999), Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reform in The Netherlands and Germany, **Public Administration**, 77(1), s. 133-153.

Heuer, J.P. (2013), Die Budgetierung der Bezirkshaushalte: Über die Grundlagen, Verfahren, Ergebnisse und Probleme des Systems der Finanzierung der Berliner Bezirke, Herausgegeben im Auftrag des kommunalpolitischen forum e.V. (berlin).

Hien, J. (2013), The Ordoliberalism That Never Was, **Contemporary Political Theory**, 12(4), s. 349-358.

Hill, M. S. (1979), The Wage Effects Of Marital Status And Children, **Journal of Human Resources**, 579-594.

Hinrichs, K. (2010), A Social İnsurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany–or: Attempts to Turn Around İn A Cul-de-sac, A Long Goodbye to Bismarck, B. Palier (Ed.), The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe içinde, Amsterdam: Amsterdam University Press s. 45-72.

Hirsch, J. (2011). Materyalist Devlet Teorisi. Çev. L. Bakaç, İstanbul: Alan Yayıncılık.

Ho, A. T. (2010), PBB in American Local Governments: It's More than a Management Tool, **Public Administration Review**, 71(3), s. 391-401.

Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons?, Public Administration, 69(1), s. 3-19.

Hornby, A. S. (2005), S. Wehmeier, et al. (Ed.), Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English (7th ed., p. 1556), Oxford: Oxford University Press.

Humphries, J., & Sarasúa, C. (2012), Off The Record: Reconstructing Women's Labor Force Participation in the European Past, **Feminist Economics**, 18(4), s. 39-67.

Inglehart, R., Norris, P., Ronald, I. (2003), **Rising Tide: Gender Equality And Cultural Change Around The World,** Cambridge: Cambridge University Press.

Ingraham, C. (1994), The Heterosexual İmaginary: Feminist Sociology And Theories Of Gender. **Sociological Theory**, s. 203-219.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bund muss Kita-Lücken schließen, 2017 Erişim Adresi: https://www.iwd.de/artikel/bund-muss-kita-luecken-schliessen-319262/ Erişim Tarihi:28.03.2019

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 2/7/2008, Yayımlandığı R.Gazete: 15 Temmuz 2008 SALI, Sayı: 26937.

İl Özel İdaresi Kanunu, KabulTarihi: 222/2/2005, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 4/3/2005, Sayı: 25745, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 44.

İlkkaracan, I. (2013), The purple economy: A Call For A New Economic Order Beyond The Green, U. Röhr, C. Van Heemstra (Ed.), **Sustainable Economy and Green Growth*:* Who Cares**, s. 32-37, Berlin: LIFE e.V..

İlkkaracan, I., Kim, K., & Kaya, T. (2015). The Impact Of Public Investment In Social Care Services On Employment, Gender Equality, And Poverty: The Turkish Case, Istanbul and New York: Istanbul Technical University Women's Studies Center in Science, Engineering and Technology and the Levy Economics Institute of Bard College.

İmar Kanunu, Kabul Tarihi: 3/5/1985, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 9/5/1985 Sayı: 18749, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 24 Sayfa: 378.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020 Performans Programı, Erişim Adresi: https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/1/iBB-2020-Performans-Programi.pdf, Erişim Tarihi: 05.03.2020

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 stratejik planı, Erişim Adresi: https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/2/iBB-STRATEJIK-PLAN-2020-2024.pdf Erişim Tarihi: 04.03.2020

Jeffery, C. (2003), Cycles of Conflict: Fiscal Equalization in Germany, **Regional & Federal Studies**, 13(4), s. 22-40.

Johnson, N., Cochrane, A. (2018), **Economic Policy-Making by Local Authorities in Britain and Western Germany** (Vol. 7), Londan and New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Jugend- und Familienministerkonferenz Öffentliches Protokoll am 18./19. Mai 2017 in Quedlinburg Öffentliches Protokoll Erişim Adresi: https://jfmk.de/wp-content/uploads/2018/12/MndN6j-Jugend-_und_Familienministerkonferenz_18.-19._Mai_2017_-_Protokoll.pdf Erişim Tarihi: 17.03.2019

Kabeer, N. (2012), **Women's Economic Empowerment And İnclusive Growth: Labour Markets And Enterprise Development**, International Development Research Centre, 44(10), s. 1-70.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Açılacak Çocuk Bakımevleri Hakkında Yönetmelik, Dayandığı Kanunun Tarihi: 14.7.1965, No: 657 Resmî Gazete Tarihi: 08.12.1987 Resmî Gazete Sayısı: 19658

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10/12/2003, Yayımlandığı Resmî Gazete: Tarih: 24/12/2003 Sayı: 25326, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 42.

Karpen, U. (2015), Fiscal federalism in Germany, **Amicus Curiae**, 2013(96), s. 26-28.

Katz A. (2013) Der Kommunale Finanzausgleich, G. Püttner (Ed.), **Handbuch Der Kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 6 Kommunale Finanzen** içinde. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 303-330.

KEFEK-Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Raporu (Temmuz 2014), Erişim Adresi: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/kefek_but_rpr.pdf Erişim Tarihi: 01.08.2019

Keleş, R. (2006), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 5. Baskı.

Keleş, R. (2015), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge.

Kelly, J. M. (2015), **Performance Budgeting For State And Local Government**, NY: Me Sharpe.

Kent Konseyleri Yönetmeliği, Resmî Gazete Tarihi: 08.10.2006 Resmî Gazete Sayısı: 26313.

Kim, D. Y., Dorotinsky, W., Sarraf, F., & Schick, A. (2006), Paths Toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea. J.M. Kim, (ed.) **From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case** içinde, 23-134. Ss, Seoul: Korea Institute of Public Finance.

Kim, J. M. (2005), Introduction: The Transition To Program Budgeting, Kim, J. M. (Ed.), **From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean case** içinde, Seoul: Korea Institute of Public Finance.

Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG) Vom 23. Juni 2005, Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.06.2020 (GVBl. S. 535).

Kindertagesförderungsverordnung (VOKitaFöG) Vom 4. November 2005, Verordnung über das Verfahren zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebotes von Plätzen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege und zur Personalausstattung in Tageseinrichtungen, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 12 der Verordnung vom 01.09.2020 (GVBl. S. 683).

Klasen, S. (2016), **Gender, Institutions, And Economic Development: Findings And Open Research And Policy Issues** (No. 211). Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth-Discussion Papers.

Klugman, J., Hanmer, L., Twigg, S., Hasan, T., McCleary-Sills, J., & Santamaria, J. (2014), **Voice and Agency: Empowering Women And Girls For Shared Prosperity**, Washington, D.C: The World Bank.

Koloğlu, M. (1969), **Ekonomi Doktrinleri Tarihi**, Ankara: Doğuş Matbaacılık ve Ticaret Limited Şirketi Matbaasi.

Kongar, E., Memiş, E. (2017), Gendered Patterns Of Time Use Over The Life Cycle: Evidence From Turkey. R. Connelly, E. Kongar (Eds.), Gender And Time Use in A Global Context: The Economics Of Employment And Unpaid Labor içinde, New York: Palgrave MacMillan, s. 373-406.

Korpi, W., Palme, J. (1998), The Paradox Of Redistribution And Strategies Of Equality: Welfare State İnstitutions, İnequality, And Poverty in the Western Countries, **American Sociological Review**, s. 661-687.

Kostenvergleiche der Verwaltungen Berlins (2017), Was Kostet Wo Wie Viel? Berliner Senatsverwaltungen im Kostenvergleich 2017 Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6347.php Erişim Tarihi: 03.10.2019

Koven, S., Michel, S. (1990), Womanly Duties: Maternalist Politics And The Origins Of Welfare States in France, Germany, Great Britain, And The United States, 1880-1920, **The American Historical Review**, 95(4), s. 1076-1108.

Kraemer, B. (2015), Germany: Family Benefit Rule Changes Encourage Parents To Share Childcare Duties, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Erişim Adresi:

https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2015/germany-family-benefit-rule-changes-encourage-parents-to-share-childcare-duties Erişim Adresi: 19.12.2018

Kremer, M. (2007), **How Welfare States Care: Culture, Gender And Parenting in Europe**, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008), Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of The "New Steering Model"?, **Public Administration Review**, 68(5), s. 851-863.

Lamont, M., Beljean, S., & Clair, M. (2014), What is Missing? Cultural Processes And Causal Pathways To Inequality. **Socio-Economic Review**, 12(3), s. 573-608.

Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg, Der Gemeinderat in Baden-Württemberg, Erişim Adresi: https://www.kommunalwahl-bw.de/gemeinderat#c49596 Erişim Tarihi: 03.03.2019.

Leitlinien für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der Räumlichen Stadtentwicklung/Berlin, 2019 erişim: 16.05.2019 web sitesi: https://www.stadtentwicklung.

berlin.de/planen/leitlinienbuergerbeteiligung/download/gemeinsamStadtmachen_Abschlusskommunikation.pdf

Lenk, T., Kuntze, M. (2012), **Neuordnung der Föderalen Finanzverfassung Nach 2019 Unter Besonderer Berücksichtigung Der Kommunalen Finanzausstattung**, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F., & Grüttner, A. (2017), **Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern**, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lewis, J. (1997), Gender And Welfare Regimes: Further Thoughts, **Social Politics: International Studies in Gender**, State & Society, 4(2), s. 160-177.

Loeb, S., Fuller, B., Kagan, S. L., & Carrol, B. (2004), Child Care İn Poor Communities: Early Learning Effects Of Type, Quality, And Stability, **Child Development**, *75*(1), 47-65.

Lorber, J. (2001), **Gender Inequality: Feminist Theories and Politics**, Los Angeles, CA: Roxbury.

Lorenz, C. (2012), **The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender**, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Lovenduski, J., & Norris, P. (2003), Westminster Women: The Politics Of Presence, **Political studies**, 51(1), s. 84-102.

Lucas, U. (2012), **Gender Mainstreaming in Charlottenburg-Wilmersorf**/ Teil: 16 Bezirkswettbewerb für Gender-Budgeting Verfahren im Haushaltsjahr 2013, Digitale Landesbibliothek Berlin 2012, Kaynak: https://www.berlin.de/ba-charlottenburgwilmersdorf/verwaltung/beauftragte/gleichstellung/mdbteil_16_bezirkswettbewerb_f__r_gender_budgeting_verfahren_im_haushaltsjahr_2013_form.pdf

Lübke, A. (2008), Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany, **Presupuesto y Gasto Público**, 51, s. 133-144.

Maliye Bakanlığı (2013), Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi Sürüm 1.0, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen ve AB tarafından finanse edilen EuropeAid/129067/D/SER/TR "Kamu Maliyesinde Karar Alma ve Performans Yönetimi" projesinin bir çıktısı olarak hazırlanmıştır.

Mann, R., Khan, H. T., Leeson, G. W. (2009), Age And Gender Differences İn Grandchildren's Relations With Their Maternal Grandfathers And Grandmothers, **Oxford Institute of Ageing Working Paper,** 209, s. 1-20.

Marteleto, L. J., & Noonan, M. C. (1998), Grandmothers As Childcare Providers in Brazil, Prepared for presentation at the annual meetings of **The Population Association Of America**, April 2-4, 1998, Chicago.

Mayrhuber, C., Schratzenstaller, M., Buchinger, B., Gschwandtner, U., & Neumayr, M. (2007), Gender-Budget-Analysen: Methodische und Konzeptionelle Grundlagen, In: **WIFO Monatsberichte** 1/2007, s. 47-54

Mazur, A. G. (2002), **Theorizing Feminist Policy**, Oxford: Oxford University Press.

McKay, A. (2004), Developing A Gender Budget Initiative: A Question Of Process Or Policy? Lessons Learned From The Scottish Experience, **Gender Studies**, 4.

Mecklenburg-Vorpommern Innenministeriums und des Finanzministeriums: Zur Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern (2011), Schwerin: Altstadt-Druck GmbH Rostock Erişim Tarihi: 03.01.2019 Erişim Adresi:https://www.regierungmv.de/Landesregierung/fm/Aktuell/?id=28255&processor=processor.sa.pressemitteilung

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği, Resmî Gazete Tarihi: 14.06.2014 Resmî Gazete Sayısı: 29030.

Moeller, J., Adolph, W., Mabee, B., & Berger, S. (2012), **Kaleidoskop: Kultur, Literatur, und Grammatik**, 7 th ed., Boston: Houghton Mifflin Company.

Monsen, N., Nasi, S. (1998), The Contingency Model of Governmental Accounting Innovations: A Discussion, **European Accounting Review**, 7(2), s. 275-288.

Moosa, Z. (2012), **Violence Against Women and Girls in the Post-2015 Framework: Why and How,** London: Action Aid, http://www. worldwewant2015. org/node/283242.

Muratoğlu, T. (2014), Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18(2), s. 291-366.

Musso, J., Graddy, E., Grizard, J. (2008), Budgetary Arrangements in the 50 States: In Search of Model Practices, Garrett, E., Graddy, E. A., & Jackson, H. E. (Ed.), Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy içinde. Cambridge University Press.

Nazneen, S. (2018), Gender and Intersecting Inequalities in Local Government in South Asia, **IDS Working Paper 507**, Brighton: IDS.

Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2002), Statistische Berichte Niedersachsen: Kommunaler Finanzausgleich, ErişimAdresi: https://www.statistik.niedersachsen.de/veroeffentlichungen/statistische_berichte/statistische-berichte-niedersachsen-87713.html Erişim Tarihi: 29.10.2018

Nuding, H.; Kirchner, O., Daniel, E., (2002), **Politishes Grundwissen in Frage und Antwort**, Stutgart: Hollan+Josenhans Verlag.

Oakley, A. (1985), Sex, Gender And Society, London: Temple Smith.

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2009), Country Note: Germany, **Government at a Glance 2009**, Kaynak: http://www.oecd.org/gov/43933791.pdf

OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development) (2014), "Budget Review Germany: 2014", **OECD Journal on Budgeting** içinde, Volume 2014/2. OECD Kaynak: https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf

Okali, C. (2006), Linking Livelihoods And Gender Analysis For Achieving Gender Transformative Change, FAO LSP WP, 41.

Oktay E., Yıldırım S. (2018), Kentsel Politikalarda Katılımı Arayışı: Karamanda Kentsel Politikaların Oluşum Süreci. A. Mengi, D. İşçioğlu (Ed.) Kentsel Politikalar içinde, s. 319-331, Ankara: Palme Yayıncılık.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 12/11/2012, Yayımlandığı R.Gazete : Tarih: 6/12/2012 Sayı : 28489, Yayımlandığı Düstur : Tertip: 5 Cilt: 53.

Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete Tarihi: 30 Nisan 2015 PERŞEMBE, Resmî Gazete Sayısı: 29342.

Özer, M. A. (2013), Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayili Kanun'un Düşündürdükleri, **Yerel Politikalar**, (3), s. 97-126.

Palmer, I. (1995), Public Finance From A Gender Perspective, **World Development**, 23(11), s. 1981-1986.

Paxton, P., Kunovich, S., & Hughes, M. M. (2007). Gender in Politics, **The Annual Review of Sociology**, 33, s. 263-284.

Percy, W. (1958), Symbol, Consciousness, and Intersubjectivity, **The Journal of Philosophy**, 55(15), s. 631-641.

Petkova, K., Weichenrieder, A. (2019), Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?, SAFE White Paper, No. 58, Goethe University Frankfurt, SAFE - **Sustainable Architecture for Finance in Europe**, Frankfurt a. M., http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hebis:30:3-487987

Poister, T. H., Streib, G. (2005), Elements Of Strategic Planning And Management in Municipal Government: Status After Two Decades, **Public Administration Review**, 65(1), s. 45-56.

Produktkatalog der Berliner Bezirke 23/2019, 01.01.2019, Produktübersicht Version Erişim Adresi: https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/geschaeftsstelleproduktkatalog/dokumente/produktkatalog_bezirke_v23_2019.pdf Erişim Tarihi: 11.12.2019

Produktkatalog der Berliner Bezirke 24/2020, 01.03.2020, Produktübersicht Version Erişim Adresi: https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/geschaeftsstelle-produktkatalog/ Erişim Tarihi: 11.04.2020

Qualitätsvereinbarung Tageseinrichtungen (QVTAG) in der Fassung vom 20. Dezember 2017, Vereinbarung über die Qualitätsentwicklung in Berliner Kindertageseinrichtungen, Erişim Tarihi: 02.03.2019 Erişim Adresi: **https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/kindertagesbetreuung/qualitaet/**

Quataert, J. H. (1983), A Source Analysis in German Women's History: Factory Inspectors' Reports and the Shaping of Working-Class Lives, 1878–1914,**Central European History**, 16(2), s. 99-121.

Quataert, J. H. (1985), The Shaping of Women's Work in Manufacturing: Guilds, Households, and the State in Central Europe, 1648–1870, **The American Historical Review**, 90(5), s. 1122-1148.

Quinn, S. (2009), **Gender Budgeting: Practical Implementation Handbook**, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe, Kaynak: https://rm.coe.int/1680599885.

Quinn, S. (2016), "Europe: A Survey Of Gender Budgeting Efforts", International Monetary Fund Working Paper No. 16-155.

Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Tageseinrichtungen, BerlinSenatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/kindertagesbetreuung/fachinfo/#rahmenvereinbarung Erişim Tarihi: 03.04.2019

Rai, S. (2002), **National Machineries For The Advancement Of Women: Mainstreaming Gender, Democratising The State**, Manchester: Manchester University Press.

Rake, K. (2002), **Gender Budgets: The Experience of the UK's Women's Budget Group**, In Gender balance–Equal finance'Conference, Basel, March 2002.

Reeves, D., B. Parfitt, and C. Archer (2012), Gender in Urban Planning. Issues and Trends. Nairobi: UN-Habitat.

Reichard, C. (2003), Local Public Management Reforms in Germany, **Public Administration**, 81(2), s. 345-363.

Reichard, C. (2008), The study of Public Management in Germany, Poorly Institutionalized And Fragmented, K., Walter (Ed.), **The Study of Public Management in Europe and the US** içinde, Routledge, s. 42-69.

Reynolds, A. (1999), Women in The Legislatures And Executives of The World: Knocking at The Highest Glass Ceiling, **World Politics**, 51(4), s. 547-572.

Ridder, H. G., Bruns, H. J., & Spier, F. (2005), Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany, **Public Administration**, 83(2), Oxford: Blackwell Publishing s. 443-471.

Ridgeway, C. L. (2011), **Framed By Gender: How Gender Inequality Persists in The Modern World**, Oxford: Oxford University Press.

Robila, M. (2014), Handbook of Family Policies Across The Globe, New York: Springer.

Robinson, M. (2013), Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence/Independent Evaluation Group, Washington, D.C: The World Bank.

Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (2003), Fiscal Decentralization And The Challenge Of Hard Budget Constraints, Cambridge, MA: MIT Press.

Rosamund, S. (2019), Gender Mainstreaming in the EU: State of Play, European Parliamentary Research Service PE 630.359–January 2019, Kaynak: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2019)630359

Rouette, S. (1997), Mothers And Citizens: Gender And Social Policy in Germany After the First World War, **Central European History**, 30(1), s. 48-66.

Rubin, M. M., Bartle, J. R. (2005), Integrating Gender into Government Budgets: A New Perspective, **Public Administration Review**, 65(3), s. 259-272

Rudolph, C., Schirmer, U. (2004), **Gestalten oder Verwalten?: Kommunale Frauenpolitik Zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung** (Vol. 14), Wiesbaden: Springer-Verlag.

Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2020/2021 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2019-2023, Berlin Senatsverwaltung für Finanzen, Erişim Adresi: https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-1656-v.pdf Erişim Tarihi: 08.06.2019

Scheller, H. (2017), The Recent Reform Of The Fiscal Equalization Scheme–An Unpopular Reform With Serious Impacts For Germany's Federal Architecture, **Cuadernos Manuel Giménez Abad**, (14), s. 7-19.

Scherer, S., Wimmer, M. A. (2012), Reference Process Model For Participatory Budgeting in Germany, In International Conference on Electronic Participation, Berlin, Heidelberg: Springer, s. 97-111.

Schick, A. (2007), Performance Budgeting And Accrual Budgeting: Decision Rules Or Analytic Tools?. **OECD Journal on Budgeting**, 7(2), s. 109-138.

Schmidt, V. A., Thatcher, M. (2013), Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-Liberal Ideas in Europe, Schmidt, V. and Thatcher, M. (Ed.) **Resilient**

Liberalism in Europe's Political Economy içinde, New York: Cambridge University Press, s. 1–50.

Scholz, A., Erhard, K., Hahn, S., & Harring, D. (2019), Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany, **ICEC Working Paper Series** – Volume 2. Deutsches Jugendinstitut e.V.: München.

Schubert-Lehnhardt, V. (2006), **Implementierung von Verfahren des Gender Budgeting in Einem Gesamtprozess Partizipativer Haushaltsaufstellung am Beispiel des Berliner Stadtbezirkes Lichtenberg**, Expertise im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung August 2005 bis Januar 2006, 2. Aufl., Berlin, 2006 Berlin.

Scope Ratings "Land of Berlin Rating Report" (2019), Erişim Tarihi: 04.10.2019 Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/suche.php?q=rating+report

Seeleib-Kaiser, M. (2010), Socio-Economic Change, Party Competition And Intra-Party Conflict: The Family Policy Of The Grand Coalition, **German Politics**, 19(3-4), s. 416-428.

Seitz, H. (1999), **Subnational Government Bailouts in Germany** (No. B 20-1999), ZEI Working Paper.

Sen, A. (1995), Gender Inequality and Theories of Justice, M.C. Nussbaum, J. Glover (Ed.), **Women, Culture And Development: A Study Of Human Capabilities** içinde, s. 259-273, New York: Oxford University Press.

Senate Department for Urban Development and Housing/Berlin Erişim Tarihi: 20.01.2019 Erişim Adresi: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/fnp/en/historie/index.shtml

Senatsverwaltung für Finanzen (2019), Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsplan/artikel.5697.php, Erişim Tarihi: 20.02.2019

Senatsverwaltung für Finanzen, Organisationsstruktur Gender Budgeting des Landes Berlin Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/gender-budgeting/artikel.11915.php Erişim Tarihi: 03.02.2019

SGB VIII, Sozialgesetzbuch Kinder- und Jugendhilfe vom 26. Juni 1990, Zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 5 G v. 9.10.2020 I 2075 Erişim Adresi: https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbviii/1.html Erişim Tarihi: 14.03.2019

SGB XI, Sozialgesetzbuch Soziale Pflegeversicherung vom 26. Mai 1994, Zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 19.5.2020 I 1018, Erşim Sayfası: https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbxi/28a.html Erişim Tarihi: 04.02.2019

Sharp, R., & Broomhill, R. (2002), Budgeting for Equality: The Australian Experience, **Feminist Economics**, 8(1), s. 25-47.

Sharp, R., (2003), **Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting**, New York: United Nations Development Fund for Women.

Sook, Y. J. (2002), "Korea: Raising questions about women-related policies", D. Budlender, G. Hewitt (ed.) Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice içinde, s. 65-83, London: Commonwealth Secretariat.

Statham, J. (2011), **Grandparents Providing Childcare**, London: Childhood Wellbeing Research Centre.

Statistisches Bundesamt (Destatis), (2018), Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Finanzen und Steuern), Erişim Adresi: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00077620, Erişim Tarihi: 12.11.2018

Statistisches Bundesamt Destatis Pressemitteilung Nr. 401 (Alman İstatistik Dairesi Basın Bülteni) vom 17.10.2018 Erişim Adresi:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_401_225.html Erişim Tarihi: 20.03.2019

Steinmetz, G. (1993), Regulating The Social: The Welfare State And Local Politics in Imperial Germany, Princeton: Princeton University Press.

Stelli (Die stimme der eltern in Limbach-Oberfrohna) Die wichtigsten Antworten zum Betreuungsschlüssel auf einen Blick (2014). Erişim Adresi: http://stelli.org/die-wichtigsten-antworten-zum-betreuungsschluessel-auf-einen-blick/ Erişim Tarihi: 14.03.2019

Stolleis, M. (2013), Origins of the German Welfare State: Social Policy in Germany to 1945, L. Leisering L (ed), **Origins of the German Welfare State** içinde, s. 23-176, Berlin, Heidelberg: Springer.

Stoller, R. J. (1968), **Sex And Gender, The Development Of Masculinity And Femininity**, Maresfield Library, London: Karnac Books.

Stotsky, J. G. (1997), How Tax Systems Treat Men And Women Differently, **Finance and Development**, s. 30-33.

Stotsky, J. G. (2006a), **Gender Budgeting**, International Monetary Fund Working Papers No. 06-232, 1-50.

Stotsky, J. G. (2006b), **Gender and Its Relevance to Macroeconomic Policy: A Survey**, International Monetary Fund Working Papers No. 6-233.

Stotsky, M. J. G. (2016), **Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes**, International Monetary Fund Working Papers No.16-149

Sueddeutsche Zeitung (2018), Erişim Adresi: https://www.sueddeutsche.de/leben/kita-mangel-aufstand-der-excel-mamas-1.3988785 Erişim Tarihi: 25.09.2019

Swidler, A. (1986), Culture in Action: Symbols and Strategies, **American Sociological Review**, s. 273-286.

T.C. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü (2018), Türkiye Aile Yapısı Araştırması İleri İstatistik Analizi, Ankara.

T.C. Başbakanlık Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü (2006), Aile Yapısı Araştırması 2006, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019). **On Birinci Kalkınma Planı** 2019-2023, Ankara.

Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz (TKBG) in der Fassung vom 23. April 2010, Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangeboten letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GVBl. S. 710)

Taşar, E. (2018), **İmar Planı Sürecinde Yerel Halk Katılımı ve İlan-Askı-İtiraz Aşamasının Planlar Üzerindeki Etkisi**, Ankara: İller Bankası Anonim Şirketi Uzmanlık Tezi.

TC. İçişleri Bakanlığı, Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx

TC. Kalkınma Bakanlığı (2013), **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)**, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.

TC. Kalkınma Bakanlığı (2014), **Onuncu Kalkınma Planı** 2014-2018, Ankara.

TC. Kalkınma Bakanlığı (2016), **Orta Vadeli Program 2017 - 2019**, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/13/Orta%20Vadeli%20Program%20(2017-2019).pdf

TC. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2020), Program Bütçeye Geçiş Süreci ve 2020 Yılı İdare Performans Programları, Erişim Adresi: http://www.sbb.gov.tr/program-butceye-gecis-sureci-ve-2020-yili-idare-performans-programlari/ adresinden

The Neighborhood Fund (2004). The Neighborhood Fund, A Berlin Model for Public Participation, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin. Resmi web sitesi: Senate Department for Urban Development and the Environment Berlin Erişim Adresi: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/QM_quartiersfonds_s01-16.pdf Erişim Tarihi: 23.03.2019

Thomas, S. (1991), The Impact of Women on State Legislative Policies, **The Journal of Politics**, 53(4), s. 958-976.

Toksöz, F., Özgür A. E., Atar G., Koç L., Akalın N., Uluçay Ö. (2009), Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları.

Türk Dil Kurumu (TDK), Güncel Türkçe Sözlük İçinde Kaynak: https://sozluk.gov.tr/

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18/10/1982.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun no. 6771, Kabul Tarihi: 21/01/2017.

UNDP (United Nations Development Programme) (2015), Human Development Report 2015, Kaynak: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf

Urhan, V.F., (2008), Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, s. 85-102.

Uysal, A. B. (2016), Sosyal Şehir Programı ve Yerel Katılım: Berlin Örneği, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 25(4), s. 27-47.

Vaiou, D. (1992), Gender Divisions in Urban Space: Beyond the Rigidity of Dualist Classifications, **Antipode**, 24(4), s. 247-262.

Verfassung von Berlin Vom 23. November 1995, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2016 (GVBl. S. 114).

Vier Jahre Gleichstellungspolitisches Rahmenprogramm: Rückblick, Auswertung und Perspektiven für die 17. Legislaturperiode, Berlin Erişim Adresi: https://www.berlin.de/sen/frauen/gleichstellung/berichterstattung/ Erişim Tarihi: 03.10.2019

Vierter Bericht über die Umsetzung von Gender Mainstreaming, (einschließlich Gender Budgeting) in der Berliner Verwaltung – Berichtszeitraum 2005/2006, Erstellt von Gender Mainstreaming-Geschäftsstelle (GML) Berlin, Juli 2007, Erişim Adresi: https://www.parlament-berlin.de/ados/16/WiTechFrau/vorgang/wtf16-0195-v%20d16-0771.pdf. Erişim Tarihi: 02.03.2019

Von Hagen, J. (2007) Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance., A. Shah (ed.), **Budgeting and Budgetary Institutions** içinde, Washington DC: The World Bank, s. 27-52.

Waldfogel, J. (1997). The Effect Of Children On Women's Wages, **American Sociological Review**, Vol. 62, s. 209-217.

Waldfogel, J. (1998), Understanding The "Family Gap" İn Pay For Women With Children, **Journal of Economic Perspectives**, 12(1), s. 137-156.

Wampler, B. (2000), "A Guide to Participatory Budgeting", A. Shah (Ed.), **Participatory Budgeting** içinde, Washington, DC: World Bank Institute.

Weldon, S. L. (2002), Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking, **The Journal of Politics**, 64(4), s. 1153-1174.

Weldon, S.L.(2004), The Dimensions And Policy Impact of Feminist Civil Society Democratic Policymaking on Violence Against Women in The Fifty US States, **International Feminist Journal of Politics**, 6(1), s. 1-28.

Wellisch, D. (2004), **Theory of Public Finance in a Federal State**, Number 9780521026871, New York: Cambridge University Press.

Werding, M. (2005), **Survivor Benefits And The Gender Tax Gap in Public Pension Schemes: Observations From Germany**, München: CESifo Working Paper, No. 1596.

Werner, J. (2006), Local Government Organization and Finance: Germany, A. Shah (ed.), **Local Governance In Industrial Countries** içinde, Introduction to the Public Sector Governance and Accountability Series, Washington D.C.: The World Bank.

Werner, J. (2018), **Equalisation Among The States In Germany: The Junction Between Solidarity and Subsidiarity**, Documento de Trabajo, (08).

Werner, J., Shah, A., (2005 November), **Fiscal Equalisation in Germany**, The World Bank Paper.

West, C., & Zimmerman, D. H. (1987), Doing Gender, **Gender & society**, 1(2), 125-151.

Wieland, J. (2016), **Finanzierungswege für Eine Dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Mimeo: Speyer.

Wollmann, H. (2013), Administrative Reforms And New Public Management Modernization Of (Local Level) Public Administration in Germany, C. Madureira und M. Asensio (Ed.), **Handbook de Administracao Pública** içinde, s. 359-376, Lisboa: INA Lisboa.

World BANK. (2006), **Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan**, New York: The World Bank.

Wurzel, E. (1999), **Towards More Efficient Government-Reforming Federal Fiscal Relations in Germany**, OECD Economics Department Working Paper No. 209.

Yılmaz, H. (2004), Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma Ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, 55, s. 3-40.

Yılmaz, H. (2005), "Harmonization of Financing and Management of Local Governments Between European Union and Turkey", **Fiscal Decentralization: A New Approach to Alleviate Poverty and Regional Disparities** içinde, İstanbul: TESEV-UNDP Publication.

Yılmaz, H. H., Emil, M. F., & Kerimoğlu, B. (2017), Yerel yönetimler maliyesi. Ankara: Kurumsal Yönetim Planlama Proje Danışmanlık (PYB).

Yılmaz, H. H., (1999), "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi", DPT Yayını.

Zipfel, Frank, 2011. Finanzen der Bundesländer: Im Schatten des Bundes. Deutche Bank Research, Aktuelle Themen 513, Kaynak: https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000461107/Finanzen_der_Bundesl%C3%A4nder%3A_Im_Schatten_des_Bundes.pdf.

Zwingel, S. (2013), International Feminist Strategies: Strengths And Challenges Of The Rights-Based Approach, **Politics & Gender**, 9(3), 344-351.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli aktörü olan Büyükşehir Belediyeleri için "Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme" (TCDB) perspektifini benimseyen bir program bütçeleme önerisinin geliştirilmesidir. Bu doğrultuda çalışmada belediyelerde orta vadeli harcama planını, stratejik planlamayı ve performans yönetimi düşüncesini temel alan yeni bir program bütçeleme anlayışı ile toplumsal cinsiyet eşitsizliğinin aşılabileceği tezi incelenmiştir. Berlin'de hizmet üretim bütçesi (Produkt Haushalt) bahsi geçen tüm unsurları içermektedir ve TCDB ile program bütçeleme anlayışı başarılı bir şekilde bütçe sisteminde birleştirilmektedir. Bu nedenle "Türkiye Büyükşehir Belediyeleri İçin Uygulama Önerisinde" Berlin örneğinden esinlenilmiştir.

Türkiye'nin idari yapısı ile uyumlu olarak ve Berlin'deki başarılı uygulamalardan faydalanılarak geliştirilen yerelde toplumsal cinsiyete duyarlı program bütçeleme model önerisi kuramsal tartışmalarla belirlenen iki cinsiyet eşitsizliği alanı üzerinden somutlaştırılmıştır. Başka bir ifadeyle bakım yükündeki ve kentsel mekânlardan faydalanmadaki cinsiyet eşitsizlikleri, çocuk gündüz bakımevlerinin geliştirilmesi ve toplumsal cinsiyete duyarlı kentsel planlama olarak bütçe programlarında çözüm alanlarına dönüştürülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği, Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, Program Bütçeleme, Çocuk Bakım Hizmetleri, Cinsiyete Duyarlı Kentsel Planlama

ABSTRACT

The aim of the study is to develop "Gender-Sensitive Program Budgeting" recommendation model for Turkish Metropolitan Municipalities, which are the most important actor in local governments. Accordingly, the thesis examines that gender inequality can be overcome by a new program budgeting approach based on medium-term expenditure plans, strategic planning, and performance management instruments. The Berlin product budget process (Produkthaushalt) includes all these instruments and gender-sensitive budgeting and program approach are also successfully combined in this budget system. Hence, "The Recommendation Model for Turkish Metropolitan Municipalities" is inspired by the Berlin budget system.

The recommendation model for local gender-sensitive program budgeting which is compatible with Turkey's administrative structure and developed by taking advantage of successful practices in Berlin is embodied through two inequality areas that have been determined by theoretical discussion. In other words, gender inequalities in care burden and utilizing urban spaces have been turned into solution areas through budget programs of the development of childcare facilities and gender-sensitive urban planning.

Keywords: Gender Inequality, Local Gender-Sensitive Budgeting, Program Budgeting, Childcare Facilities, Gender-Sensitive Urban Planning