



Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.



EĞİTİM MATERYALI

TOPLUMSAL CİNSİYETE DUYARLI PLANLAMA

2021

ULAŞ BAYRAKTAR

Türkiye’de Katılımcı Demokrasinin Güçlendirilmesi: Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin İzlenmesi Projesi Faz II

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Planlama

Eğitim Materyali

Ulaş Bayraktar

Mart 2021

CEİD YAYINLARI

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Planlama

Eğitim Materyali

Kaynak gösterilmek kaydıyla yararlanılabilir.

ISBN: 978-625-7666-08-4



Yıldızevler Mah. 721. Sokak, No:4/9 Çankaya, 06690

Ankara, Türkiye

Tel: 0 312 440 04 84

www.ceid.org.tr

www.ceidizler.ceid.org.tr

Kapak Fotoğrafı: Canva Pro Stock Media

Kapak/İç Tasarım: Hasan Kürşat Akcan

Bu yayın Avrupa Birliği'nin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği'nin sorumluluğu altındadır. Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

ULAŞ BAYRAKTAR 1975 Trabzon doğumlu, 1993 Tarsus Amerikan Lisesi mezunu Ulaş Bayraktar, Galatasaray Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun olduktan sonra Paris Siyasal Çalışmalar Enstitüsü'nde yüksek lisans ve doktora çalışmalarını tamamladı.

2017 Nisan ayına kadar doçent öğretim üyesi olarak çalıştığı Mersin Üniversitesi'nden ihraç edildikten sonra Kültürhane'nin kurucu ortağı olarak sosyal bilim faaliyetlerini esnaf ve zanaatkar kimliğiyle sürdürmeye başladı. Bu yolla uzun bir süredir teorik olarak ilgilendiği müşterekler siyasetinin somut pratiklerini hayata geçirmek için çalışıyor.

İçindekiler

Tablo Listesi	6
Giriş.....	7
Siyaset, Kamu Politikaları ve Planlama	7
Siyaseti tanım(lam)ak	7
Siyaset: Bir tanım	8
İktidarı anlamak.....	8
Siyasetin "cinsiyeti": Siyaset ve toplumsal cinsiyet.....	9
Kamu politikaları.....	10
Tanım	10
Yaklaşımlar	11
Toplumsal cinsiyet ve kamu politikaları	11
Kamu politikalarının ortaya çıkma süreci	12
Sorunun gündeme gelişi	12
Kamusal karar.....	13
Politika uygulama	15
Sonuç izleme	16
Aktörlerin teşhisi.....	18
Kamu politikalarının uygulayıcı aktörleri.....	18
Belediyelerde kamu politikaları	19
Belediye denetim mekanizmaları	20
Sivil denetim teknikleri.....	21
Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika Üretimi	24
Kamu politikalarına katılım	24
Türkiye'deki kamu maliyesi ve bütçe	26
Belediyelerde bütçe süreci	28
Cinsiyete duyarlı bütçe	30
Cinsiyete duyarlı kamu harcamaları	31
Cinsiyete duyarlı kamu gelirleri	32
Türkiye'de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme	33
Dünyadan TCDB örnekleri	34
Planlama Süreci	36
Örgütlenme	37

Plan takvimi	39
Mevcut durum analizleri	41
Veri toplama.....	43
Yasal bilgi	43
Siyasal bilgi.....	44
İstatistiki bilgi.....	45
Akademik bilgi.....	46
Basın taramaları	46
Önceliklendirme.....	47
Misyon ve vizyon.....	47
Tespitler ve ihtiyaçlar	48
Amaçlar.....	49
Hedefler.....	49
Göstergeler ve performans kriterleri.....	50
Faaliyet ve projeler	52
Hedef riskleri ve kontrol faaliyetleri:.....	53
Bütçeleme	54
Planın yazımı	55
Planı izlemek	56
Eşitlik izleme planı	58
Raporlama.....	60
Raporlama	60
Plan izleme raporları	61
İzleme raporu araçları	63
Raporun savunuculuğu.....	66
Eğitim değerlendirilmesi.....	67
Kaynakça	68

Tablo Listesi

Tablo 1 Belediyelerde bütçe süreci takvimi ve ilgili aktörler	29
Tablo 2 Örnek Plan Aşamaları ve Takvimi	40
Tablo 3 Örnek Bir PESTLE Analiz Tablosu.....	42
Tablo 4 Durum Analizi, Tespit ve İhtiyaçlar Tablosu	49
Tablo 5 Örnek Göstergeler-Kooperatifçilik Eğitimleri	52
Tablo 6 Hedef Kartı Şablonu.....	55
Tablo 7 İzleme Planı Şablonu.....	59
Tablo 8 Plan İzlemenin Farklı Boyutları ve Araçları.....	62
Tablo 9 Plan Değerlendirme Tablosu.....	64

Giriş

Bu bölümde toplumsal cinsiyet perspektifinden planlama süreçlerine daha yakından bakmaya çalışacağız. Bu süreçlerin teknik bir yöntem, kullanılmaya hazır araçlar olarak görülmemesi gerektiği düşüncesinden hareketle öncelikle neden, nasıl ve kimi muhatap alarak planlama yapılması gerektiğini tartışarak başlayacağız. Planlama, konumuz bağlamında siyasete müdahale imkânı sunduğu ölçüde anlamlı olabilir. Bu yüzden de öncelikle siyasete dair bir genel çerçeve çizeceğiz. Fakat bu çerçeveyi de sadece kavramsal bir düzeyde değil siyasetin somut bir hal aldığı kamu politikaları süreçleri üzerine tesis edeceğimiz ki siyasete müdahil olma çabalarımızın mecrası ve menzili daha iyi anlaşılabilir.

Toplumsal cinsiyet açısından planlama öncelikle siyasi kurumların yürüttüğü böylesi süreçlerin daha yakından bilinmesini, anlaşılmasını ve takip edilmesini gerektirir. Dolayısıyla, eğitim içeriğinin ilk bölümü kamu kurumlarının yürüttüğü kamu politikaları, bütçe ve plan süreçlerinin tanıtılmasına odaklanacak. Böylelikle kamusal süreçlere müdahil olma arayışındaki örgütler hangi aktör ya da organlarla, ne zaman, hangi vesilelerle ilişkiye geçmeleri gerektiğini daha iyi görebilecekler.

Eğitimin ikinci bölümü ise planlama sürecinin metodolojik boyutlarına odaklanacak. Bir örgütün bir planlama faaliyeti yürütürken ne gibi aşamalardan geçmesi, ne gibi çalışmalar yapması gerektiğini ele alacağız. Son olarak uygulamada olan planların nasıl izlenip, raporlanabileceğini ele alarak tartışmamızı sonlandıracağız.

Siyaset, Kamu Politikaları ve Planlama

Siyaseti Tanım(lam)ak

Siyaset kelimesinin kökenine dair farklı tartışmalara rastlanabilir. Arapça seyis kelimesinden türemiş olması bir toplumsal şekillendirme ve eğitim manasını ima eder. Öte yandan Osmanlı İmparatorluğu'nda idam için "siyaseten katl" tabirinin kullanılması da can vermenin de almanın da Allah'a mahsus olduğu bir kültürde bir kulun başka bir kulun canını almaya hak kazanmasıyla yeryüzüne inen bir kudreti düşündürür.

Batı dillerinden gelen haliyle politikanın da kelime kökeninde Yunan kent devleti *polis* yatıyor. Kent toplumsal kompozisyonu dolayısıyla ihtiyaçların, tercihlerin ve taleplerin farklılaştığı bir coğrafyadır. Bu çokluk ve farklılıklar içinde ortak faydayı belirlemenin ve bu yönde planlar yapmanın gerektirdiği müzakere süreçleri siyasetin ontolojik kökenini oluşturur.

Bu etimolojik bakışların tamamı, siyasetin kültürel bir olgu olduğuna işaret ediyor. Kültürü, doğal olanın değiştirilmiş hali gibi düşündüğümüzde siyasetin kararlarla yürütülen bir değişim aracı olduğunu görebiliriz. Avcı toplayıcılıktan tarımsal devrimle yerleşik hayata geçiş, daha sonrasında da daha büyük ve karmaşık yerleşim alan ve yaşam düzenlerinin ortaya çıkması ile toplumsal işbölümü ve dayanışma ihtiyaçları özel karar ve uygulama süreçleri gerektirdi; bu konularda uzmanlık kurum ve kişileri ortaya çıktı.

Siyasetin varlığı kamusal ve özel alan arasındaki ayrımın ortaya çıkışı ile de yakından ilgilidir. Artık toplumların yapıp ettiklerinin sonuçları ya da ihtiyaç duyduklarını elde etmenin imkânı, başkalarının karar ve eylemleri ile yakından ilgili bir hal alır. Özel alana dair kararlarda olduğu gibi, sadece kişilerin kendileri için, kendi kendilerine aldıkları kararların kapsamını aşar. Sonuçları başkalarını da ilgilendiren kararlardır bunlar. O yüzden özel çıkarları aşan bir perspektifte ele alınmaları gerekir. Kamu sözcüğünün aynı zamanda halk anlamına gelmesi de bu ilişkiselliğe işaret eder. Kamuya dair, yani halka, genele ilişkin kararları almak için ortak zeminlere, müzakere araç ve süreçlerine ihtiyaç olması siyaset olgusunun ortaya çıkmasını gerektirir.

Siyaset: Bir Tanım

Bu saptamalar ışığında siyaseti, birlikte yaşayan sayıca çok, nitelik olarak farklı kişilerin tümünü ilgilendiren kararların nasıl alınacağını, bu kararlarda kimin ne kadar söz hakkı olacağını belirleyen süreç olarak tanımlayabiliriz. Herkesin her an eşit düzeyde var olamayacağı bir ölçekte yaşamak durumunda olduğumuz gerçeği söz hakkının her zaman eşit olarak pay edilemeyeceğini de bir olgu olarak karşımıza çıkarır. Bazıları diğerlerinden daha belirleyici olma, nihai kararlar üzerinde daha etkili olma ya da diğerlerini kendi eğilimlerini benimsemeye zorlama şansına sahip olabilirler. Bu da bizi iktidar olgusu ile karşı karşıya getirir.

İktidarı Anlamak

İktidar özünde güç anlamına gelir. Hatta birçok Batılı dilde ikisi aynı kelime ile ifade edilir (*power, pouvoir, poder, potere*). Bir şeyleri yapabilme ya da yaptırabilme becerisi, kapasitesi olarak tanımlanan iktidar kavramı siyaset bağlamında kamuyu ilgilendiren kararlar üzerinde söz sahibi olma, bunları belirleyebilme becerisi olarak düşünülebilir. İktidar, farklı tercihler, eğilimler arasında bazılarının öne çıkmasını, benimsenmesini ya da kabul edilmesini sağlama ve daha sonrasında bunları hayata geçirme kudreti, becerisidir.

İktidarın her zaman belirli bir otorite anlamına gelmediğini akılda tutmak gerek. Bu iki kavramı birbirinden ayıran temel unsur, otoritenin gücünü yasal düzenden alan haklara dayanmasıdır.

Otorite makama bağlıdır, makama oturan kişi, o konumun verdiği yetkileri kullanma hakkına sahip olur.

Otorite belirli bir iktidar tesis eder ama iktidar kaynağını illa bir otoriteden almaz. Hatta zaman zaman otoriteleri gölgede bırakabilecek iktidar ilişkileri gözlemlenebilir çünkü ekonomik, siyasi ya da toplumsal hayattan kaynaklanan iktidar örüntüleri, yasalarla tanımlanan otorite kullanımını aşabilir. Bu sebeple kamuyu ilgilendiren kararların sadece kamu erkini kullanan yasal aktörlerce alınmadığını, farklı aktörlerin, değişik yöntem ve biçimlerde bu süreçlere müdahil olup onları etkileyeceğini akılda tutmak gerekir. İktidarın anlaşılması ve analizi bu resmi süreçlerin ötesindeki ilişkileri ve güç dağılımını anlamak anlamına gelir.

Siyasetin "Cinsiyeti": Siyaset ve Toplumsal Cinsiyet

Siyasetin kökeni tartışmalarında sık sık Antik Yunan'a, özellikle Atina demokrasisine referans verilir. Atina site devleti, siyasal iktidarın adil bir şekilde paylaşımında ilk tarihi referanslardan biri sayılır. Gelgelelim bu düzende iktidardan pay alabilenlerin sadece Atina doğumlu, vergi veren erkekler oldukları gerçeği ihmal edilir. Siyasal iktidarın bildiğimiz anlamda iktisadi varlık, sosyal statü ve cinsiyet ayrımlarına gebe olduğu bu tarihi referansla anlaşılabilir. Siyaset, ilk zamanlarından itibaren varlıklı ve toplumsal itibar sahibi erkeklerin hâkim olduğu bir alan olageldi.

Oysa özellikle 1960'lardan itibaren güçlenen toplumsal hareketler, siyaset içinde yeteri kadar temsil edilmeyen, varlık gösteremeyen grupların siyasal iktidardan daha fazla pay alma ve kamusal kararlarda daha fazla söz sahibi olma talebini öne çıkardılar. Daha güçlü bir temsil ve daha fazla söz sahibi olma mücadelesi veren bu gruplar içinde kadınlar ve LGBTİ bireyler ön saflarda yer aldılar.

Kamusal alandaki cinsiyet eşitsizlikleri sadece temsilcilerin dağılımındaki oranlardan ibaret değildir çünkü siyasi kararlarla üretilen, yeniden üretilen ve korunan normlar ve pratikler bu eşitsizliklerin sürmesine sebep olur. Eşitsizliğe hizmet eden bu yaklaşım çok açık bir şekilde de gerçekleşmeyebilir. Doğallaştırılan işbölümü ve roller, farklı toplum kesimlerinin siyasal süreçlere katılımında gizli engel ve zorluklar çıkarabilir. Kadınlara yüklenen hane içi sorumluluklar ve dayatılan belli davranış kalıpları, kâğıt üzerinde açık siyasi kanalların kullanımında fiili, görünmez engeller çıkarılması siyasetin erkeklerin denetiminde kalmasına sebep olur.

Toplumsal cinsiyet eşitliğini anaakımlaştırma çalışmaları işte bu eşitsizliklere kamu nezdinde müdahale edilmesinin gereğine işaret eder. Amaç cinsiyet eşitliği yaklaşımının kamu politikalarının her aşamasında, her ölçeğinde ve her çeşidinde yer alan aktörlerin cinsiyet eşitliği bakışına sahip çıkarak bu süreçleri toplumsal cinsiyete duyarlı kılmalarıdır. Bu yüzden

kamusal karar süreçlerini daha yakından bakmak, onları yapısal bir açıdan analiz etmek için kamu politika süreçlerini anlamak tartışmamız bakımından önem taşır.

Kamu Politikaları

Tanım

Kamu politikaları, en kaba tarifile, kamu erki kullanılarak ortaya koyulanlar/yapılanlar ya da yapılmayanlar aracılığıyla toplumsal düzeni etkileme şeklidir. Kamusal konulara verilen ya da verilmeyen her tepki sonuç yaratır. Kamu politikası; bir soruna, bir talebe, bir ihtiyaca yönelik kamu erki kullanılarak yapılan müdahaledir. Dolayısıyla kamu politikaları hükümetin devlet aygıtını kullanarak toplumsal değişimi ya da statükoyu korumayı hedefleyen müdahaleleridir.

Kamu politikaları şeklindeki müdahaleler öncelikle bir sorunun, durumun tespiti ile başlar. Müdahalenin konusu, yani korunması ya da değiştirilmesi hedeflenen toplumsal manzara, kamu politikalarının kökeninde yer alır. Bu müdahalelerle amaçlanan değişim nicel ya da nitel olabilir, yani bir hizmetin alanını genişletebilir ya da kalitesini değiştirebilir. Değişimin derhal ve mekanik bir nedensellikte gerçekleşmesi gerekmez. Zamana yayılmış ya da dolaylı olarak yapılan müdahaleler de mümkündür. Kaldı ki bu politikalar her zaman istenen sonuçları yaratmaz. İyi belirlenmiş politikalar uygun şartlarda hayata geçirilmemiş ya da yetersiz politikalar uygulanmış olabilir. Yaklaşımı doğru olsa bile uygulama aşamasında aktörlerin eylemleri ya da çelişen başka politikalar nedeniyle de politika amacına ulaşamayabilir.

Devletin toplumsal alana müdahale edişini temsil eden kamu politikalarının içeriğinde hedeflenen amaçlar, buna yönelik araçlar ve gerçekleşen etkiler vardır. Fakat bu içerik kendi başına bir anlam taşımaz. Bir kamu politikası onu geliştiren siyasal aktörlerin daha makro siyasal gündemi, ideolojisi, söylemi içinde var olur. O genel resimle, izlenen genel program ve bakışla uyumlu bir parçadır. Diğer parçalar ile ilişki, etkileşim içinde gelişir. Bu anlamda normatif bir yönelim taşır. Belli bir siyasi programın, ideolojinin parçası olması belli değerlerin taşıyıcısı olduğunu da ifade eder; teknik bir nedensellikten öte sahip olduğu iyi-kötü, olumlu-olumsuz değerlendirmelere bağlı bir yaklaşım benimser. Bu özneliği diğer aktör ve kurumlarınkinden ayıran, bu normatif yaklaşım kamu erkini kullanma ayrıcalığına sahip olduğundan belli bir meşruiyet ve yaptırım ayrıcalığı ile eyleyebilir. Bu da kamusal alanda, bir toplumun üyelerinin hayatlarında zorunlu bir değişiklik anlamına gelir.

Yaklaşımlar

Kamu politikalarının analizinde, değerlendirilmesinde temel olarak iki yaklaşımdan bahsedebiliriz: eylem ve değer odaklı yaklaşımlar.

Eylem odaklı kamu politikasında, devletin eylemlerine odaklanarak belirli bir alanda, belirli bir konuda veya soruna yönelik olarak neler yapıldığına, ne kadar kaynak, personel, ekipman tahsis edildiğine bakılır. Bu eylemlerin sonucunda elde edilen çıktılar öne çıkarılır. Daha çok nicel bir analiz söz konusudur. Harcanan kaynaklar, seferber edilen araçlar ve aktörler ve bu sayede elde edilen sonuçlar daha ziyade istatistiki veri olarak ortaya koyulur.

Değer odaklı yaklaşım ise kamusal erk kullanılarak yapılanların somut çıktılarından öte temsil ettiği, taşıyıcısı olduğu değerleri analiz etmeye öncelik verir. Seferber edilen kaynaklar ve elde edilen nicel çıktılarından ziyade, sorunun doğasındaki değerleri, kültürel, ideolojik algıyı ve buna yönelik politik yaklaşımı ortaya koymaya odaklıdır. Yaklaşım, ne kadar kapsamlı olursa olsun analizden yoksun eylemliliğin soruna yönelik semptomatik müdahalelerin ötesine geçemeyebileceğini öne sürer.

Toplumsal Cinsiyet ve Kamu Politikaları

Kamu politikaları, toplumsal cinsiyet bakımından yukarıdaki iki yaklaşım perspektifinden ele alınabilir. Bu konuda somut olarak yapıp edilenler kadar, yapıp edilenlerin arka planındaki politik algı ve anlayış da analiz konusu olabilir.

Kadınlara yönelik kamusal politikalar ve kadınların lehine olabilecek müdahaleler dört temel alan çerçevesinde analiz edilebilir: istihdam ve sosyal koruma mekanizmaları, eğitim, karar alma mekanizmalarına katılım ve cinsiyet temelli şiddet.

Tüm bu alanlarda gerçekleştirilen düzenleme, faaliyet ve müdahalelerin nasıl bir sonuç ortaya koyduğu da eylem yaklaşımı penceresinden analize tabi tutulabilir. Yapılan sosyal yardımların kadınların ekonomik durumunda yarattığı değişiklik, düzenlemelerin kadınların eğitim düzeyinde, istihdam oranında, temsil imkânlarında izin verdiği değişimler, cinsel suç ve şiddet oranlarındaki değişim bu eylemlerin değerlendirilmesinde başvurulabilecek göstergeler olarak sayılabilir.

Kamu Politikalarının Ortaya Çıkma Süreci

Devletin müdahalesi ya da ataleti bir anda olup biten bir hal değildir. Kamu politikalarını bir süreç olarak görmek ve değerlendirmek gerekir. Bunun için de bir kamu politikasının ortaya çıkışını izlememize izin veren beş farklı aşamadan bahsedebiliriz. Kamu politikasının konusunun gündeme gelişi ile başlayan bu süreç onun etkisinin değerlendirilmesi ile son bulur. Şimdi bu aşamaları birer birer ele alalım.

Sorunun Gündeme Gelişi

Günümüz toplumsal yaşamları sayı ve nitelik olarak çok büyük farklılıklara sahip bireyleri barındırdıkları için alabildiğine karmaşıklaşmış halde. Sayısız, birbirinden çok farklı ve hatta birbiriyle çelişen talep ve ihtiyaçların tamamına devletin cevap verebilmesi haliyle mümkün değil. En başta da tanımladığımız gibi siyaset, işte bu devasa beklentiler arasından hangilerine nasıl karşılık verileceğini belirleme sürecidir. Dolayısıyla siyasi iktidar, hangi konuların devletin müdahalesini hak ettiğinin ortaya çıkmasında da kendini hissettirir. Bu sebeple sadece kararlara ve bu kararlar sonunda ortaya çıkanlara odaklanmak siyasi iktidarı tam olarak anlamaya yetmeyecektir. Siyasi güç kamu erkinin hangi konularla ilgilenmesi gerektiğini etkileme becerisinde ve kapasitesinde kendi belli eder.

Hangi konuların, sorunların, taleplerin devletin dikkatine ve müdahalesine mazhar olduğunun anlaşılması, kamu politikalarının gündem belirleme sürecinde gerçekleşir. Devlet müdahalesi gerektiğinin kamuoyu tarafından kabul görmesini sağlayan bu süreç ya devletin yapmak istediği müdahalenin zeminini hazırlamak için bir kamuoyu yaratması ya da birtakım siyasi girişimcilerinin bu yöndeki çabala sarf etmesi ile mümkün olur.

Bir konunun siyasi iktidarın kendi inisiyatifinin dışında kamuoyu gündemine gelmesini sağlayan farklı siyasi girişimci tiplerinden bahsedebiliriz. Sorunun doğrudan muhatapları doğal olarak bir konunun gündeme gelmesinde rol oynaması beklenebilecek ilk grup olacaktır. Bir projeden zarar görenlerin mağduriyetini dillendirmesi buna örnek verilebilir. Bu mağduriyeti kendi çıkarları için araçsallaştırmaya çalışanlar da başka bir siyasi girişimci tipi olarak zikredilebilir. Mağdur olmadığı veya doğrudan bir çıkarı olmadığı halde sırf etik olarak, belli idealler adına seferber olan diğerkâm bir siyasi girişimci tipi de olabilir. Son olarak iradi girişimlerin dışında kazalar, afetler ya da skandallar da belirli bir sorunun doğrudan kamuoyu gündemine girmesine sebep olabilir.

Bu siyasi girişimlere konu olan sorun alanlarının da farklı mahiyetlerde olması mümkündür. En başta elbette hissedilen, deneyimlenen sorun ve ihtiyaçların dile getirilmesi söz konusu olabilir. Bir grup çalışanın iş koşullarının içerdiği tehlikeleri ve olumsuzlukları dillendirmesi, bunların

engellenmesi, değiştirilmesi için ilgilileri müdahaleye davet etmesi bu tip taleplere örnek olabilir.

Bir sorunun, illa doğrudan hissedilerek gündeme gelmesi de gerekmez. Başkalarının haklarını, yaşam koşullarının iyileştirilmesini normatif ilkeler doğrultusunda savunanlar olması doğaldır; tıpkı kadına şiddete karşı girişimlerde bulunmak için böyle bir şiddetin mağduru olmanın şart olmaması gibi.

Bazı ihtiyaçlar ise daha bilimsel bir bakışla ortaya koyulabilir. Çocuk bakım sorumluluklarının kadın istihdamının önünde bir engel teşkil ettiğini ortaya koyan bilimsel çalışmalar çocuk bakımında kadınlara ücretsiz desteğe dair politikaların gelişmesine yol açabilir. Böylesi analizlerle ortaya koyulabilecek ihtiyaçların bir diğer şekli de görelî durum tespitleri olarak ifade edilebilir. Başka yerlerdeki durumun mevcut durumla kıyaslanması ile ortaya çıkan farklılıkların bir ihtiyacın semptomu olarak görülmesi, konunun kamuoyu gündemine girmesini sağlayabilir.

İşte bir kamu politikasının ortaya çıkmasının ilk aşaması onun kamuoyunun ve sonrasında da kamu yöneticilerinin dikkatinin bu şekilde konuya yönelmesi ile gerçekleşir.

Alıştırma: Toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanması adına konunun farklı boyutlarının gündeme getirilmesinde kadın örgütlerinin, aktivistlerin, bilim insanlarının geçmiş tecrübelerini düşünelim. Böylesi süreçlerde ulusal ve yerel, sivil ve bürokratik hangi aktörler rol aldı, alabilirdi? Ne gibi çalışmalar, eylemler ve işbirlikleri ile konuyu gündeme getirdiler?

Kamusal Karar

Kamuoyunun gündemine gelmiş sorunlara ilişkin siyasal iktidar, eylemde bulunma hazırlığına giriştiğinde kamu politika sürecinin ikinci safhası, yani nasıl bir müdahalede bulunulacağını belirleme ve bunun karara bağlanma aşaması başlar. Kamu politikasının içeriğinin ve uygulama şeklinin kurgulandığı ve meşrulaştırıldığı bu aşama yukarıda tarif ettiğimiz biçimiyle siyasetin kristalleştiği bir andır. Hem kullanılan yöntemler, hem de sergilenen öncelikler ve yönelimler siyasal iktidarın doğasını belli eder.

Karar aşaması mevcut müdahale yöntem ve olanaklarının araştırılması, bunların belirlenmesine yönelik çalışma ve araştırmaların yapılmasıdır. Farklı bilimsel yöntemlerin varlığını ve dahası bilim insanlarının, araştırmacıların da belirli değerler ışığında sorunlara yaklaştığını kabul edecek olursak bu değerlendirmelerin tek bir çözüm, müdahale yolu ortaya koymayacağını rahatlıkla tahmin edebiliriz. Dolayısıyla, karar aşamasının kalbinde analizlerle ortaya koyulan farklı eylem biçimlerinden birinin seçilmesi yatar. Bu seçim sadece önerilen çözümlerin ne

kadar etkili olacağına dayanmaz; bu etkinin maliyeti ve farklı kesimlerin çıkarlarıyla ilişkisi de hesaba katılan, pazarlık konusu yapılan değişkenlerdir.

Analizlerin ve onlara dayanarak alınan kararların mutlak bir akılsallığa sahip olabilmesi için belirli koşulların gerçekleşmiş olması gerekir. Öncelikle seçimde başvuru nesnel kriterlerin varlığı gereklidir. Bu kriterlere karşılık gelen tüm çözüm alternatiflerine dair bilgi sahibi olunması bir diğer gerekliliktir. Bu alternatifler değerlendirilirken karar alıcıların somut, net ve istikrarlı tercihlere sahip olması da bir önkoşul olarak sayılabilir. Nihayet verilecek kararın bu kriterlerle belirlenmiş alternatifler arasından mantığa dayanan bir yaklaşımla kurgulanması da sağlanırsa sürecin tamamının mutlak bir rasyonalitesi olduğu varsayılabilir.

Oysa gerçekte uygun çözümün bulunması için gerekli bilgiye erişmenin sınırları ve maliyeti vardır ki karar alıcılar her zaman bunları karşılamak istemeyebilirler. Dahası karar alırken başvuru kriterler de nesnel olmayabilir çünkü öznel durumlar ve çıkarlar böylesi kriterlerin kullanılmasına mani olabilir. Bu yüzden çok fazla çözüm seçeneğinin değerlendirilmeye alınması tercih edilmeyebilir. Sınırlı alternatifler aracılığıyla karara yönelme, sadece mevzu bahis çıkarlarla da ilgili olmayabilir. Karar almanın psikolojik bir boyuta sahip olması nedeniyle karar alıcılar sürecin karmaşıklaşmasına sıcak bakmayıp mevcut alternatiflerden birine yönelmeyi tercih edebilirler.

Mutlak akılsallığın karşısındaki bu engeller, kararların sınırlı bir akılsallıkla alınmasına yol açar. Bütün alternatiflerin kapsamlı bir şekilde ele alınması yerine, mevcut politikaların korunmasıyla ya da bunlarda küçük değişiklikler yapılmasıyla politika üretilir. Gündemde olan yeni bir konu ise ya da yeni bir müdahale isteniyorsa sınırlı sayıda seçeneğe odaklanılır ve bunların olası etkileri kısmi olarak değerlendirmeye alınır. Böylece bilimsel, objektif, mutlak bir akılsallıktan ziyade sınırlı, artırımcı bir akılsallık kararlara hâkim olur.

Böylesine karmaşık bir düzlemde alınan kararların arka planında tüm bu süreci belirleyen üç temel unsur olduğunun altını çizmeliyiz. Öncelikle karar alıcıların profilleri, karakterleri bu sürecin şekillenmesinde önemli bir belirleyendir. Kişisel donanımı, algısı, karakteri, yaklaşımı bu süreci belirleyen önemli bir unsur olabilir. Karar alıcının rasyonel düzeyi tüm sürecin akılsallığı açısından önemli bir boyut haline gelir. Karar alıcı elbette bir boşluk içinde değildir. Onun taşıdığı otoritenin kurumsal bir zemini, çerçevesi ve sınırları vardır. Karar otoritesinin nasıl kullanıldığı belirli prosedürel sınırlılıklara tabi olduğu için bu yasal çerçeve de belirleyici bir rol oynar. Son olarak tüm bu şahsi ve kurumsal ilişkiler belirli güç ilişkileri içinde var olabilir. Daimi pazarlıklara tabi olan bu ilişkiler kararın da önemli bir unsuru sayılır.

Tüm bu değerlendirmelerden ve pazarlıklardan geçen süreç resmi bir karara dönüştüğünde, oylandığında, imzalandığında, yayımlandığında artık resmi bir politika haline gelmiş, doğmuş sayılır. Fakat bu politikanın gerçek hali ancak uygulama aşamasında belirecektir.

Tartışma: “Toplumsal cinsiyet eşitliği için uğraş veren örgütlenmelerin yerel ya da merkezi karar mekanizmalarını etkileme yolları nelerdir? 2000 yılından başlayarak son 20 yıl değerlendirildiğinde ne tip olumlu örnekler verilebilir?”

Politika Uygulama

Kamu politikalarını şekillendiren, onları bağlayıcı, meşru bir zemine kavuşturan resmi karar aşaması olsa da bu kararların hayata geçmesi ve amaçlanan etkilerin ortaya çıkması, uygulama aşamasında bu politikaları hayata geçirenler aracılığıyla gerçekleşecektir. Bu açıdan kamu politikalarının amaçlanan sonuçlara, etkilere ulaşmasında alınan kararların isabetliliği kadar uygulayıcı bürokrasinin bu kararları nasıl hayata geçirdiği de önem taşır.

Klasik bürokrasi okumasına bağlı kalacak olursak aslında böyle bir karar ve uygulama ayrımı çok önem taşımaz. Çünkü teorik olarak bürokrasi rasyonel ve hiyerarşik bir örgütlenme şekli olduğu için ideal bir modeldir. Rasyonelliğinin yapı ve işleyişinin bir mantık taşımasını, barındırdığı hiyerarşinin de bu modelin mutlak itaatle uygulanmasını sağlaması beklenir.

Gerçek hayatta bu rasyonel ve hiyerarşik örgütlenme, kamu politikalarının belirlenen biçimde, amaçlanan sonuçlara ulaşabilir bir etkililikle hayata geçirilmesine her zaman izin vermeyebilir. Kararlaştırılan ile gerçekleşen arasındaki uygulama açığı farklı sebeplerden kaynaklanabilir. Bu açığın en yaygın nedeni, yöntem doğru seçilmiş olsa bile yeterli ve uygun kaynakların aktarılmış, makul bir zaman planlamasının yapılmış olmaması olur. Bu açıdan da bir zaaf olmasa bile uygulama biriminin faaliyetini yürüteceği ortamın işleyişe izin verecek koşullar taşıması gerekecektir. Bu koşullar öngörülmeleyen bir biçimde birimi zayıflatarak onun kamu politikasını uygulama kapasitesini düşürebilir.

Uygulamanın öngörülen etkiyi gerçekleştirebilmesinin bir diğer koşulu, politikanın üzerine kurgulandığı nedenselliğin doğrudan kurulmuş olması ve uygulayıcıların da bunu anlamasının sağlanmasıdır. Bürokratin bir kararı hayata geçirirken bu kararın amacını ve uygulama yöntemini anlamış olması gerekir. Buna ek olarak kendi rolünün net bir şekilde tanımlanmış, sürecin diğer aktörleri ile iletişiminin ve eşgüdümünün sağlanmış olması gerekir. Eşgüdümün kolay ve etkili bir şekilde kurulması için uygulama mümkün olduğunca tek birim tarafından yürütülmelidir.

Yukarıdaki şartların gerçek hayatta sağlanması pek muhtemel değildir. Çünkü Weber'in öngördüğü ideal bürokratik yapı ve işleyişin hayata geçme olasılığı çok düşüktür. Görünen, resmi müzakerelerin karar aşamasında gerçekleştiği düşünülse bile uygulama aşamasında pazarlıklar devam eder. Çünkü karar alıcılar ile uygulayıcıların, politikanın muhataplarının ve diğer sosyopolitik aktörlerin sahip oldukları değer ve çıkarlar üzerinde süren fiili pazarlıklar politikanın uygulamasını etkilemeye devam eder; zira bürokraside mevcut olduğu varsayılan mutlak itaate rağmen uygulayıcı bürokratların bir hareket marjı vardır.

Bürokrat, uygulamanın fiili koşullarından tam haberdar olmadan belirlenen çerçeveyi esneterek politikanın gerçek koşullara uyum sağlamasını sağlayabilir ya da tam tersine mutlak bir şekilcilik içinde yapılması isteneni politikanın muhataplarının uyarı ve taleplerine aldirmeden sürdürebilir. Çünkü yalın bir okumayla sorumluluğunun, politikanın başarıya ulaşmasından ziyade verilen görevin yerine getirilmesi olduğunu düşünebilir. Esneklik ile şekilcilik arasındaki bu hareket alanı bürokratin farklı çıkar ve değerler adına politikanın uygulama şeklini biçimlendirmesine sebep olabilir. Sonuç olarak kamu politikası uygulayıcıların elinde kararlaştırılırken öngörülenden çok farklı biçimlerde hayata geçirilebilir.

Karar ve uygulama arasındaki bu farklılıkların değerlendirilmesi, yani kamu politikasının amaçlanan etkinliğe ne oranda ulaştığının anlaşılması bu sürecin son aşaması olan politika izleme ile mümkün olur.

Alıştırma: Resmi kararlarla bağlayıcı hale geldiği halde uygulama aşamasında ihmal ya da dejenere edilen uygulamalara dair örnekler düşünelim. Bürokratların İstanbul Sözleşmesi'nin gereklerine göre hareket etmeye gösterdikleri direnç, belediyelerin sığınma evi açma konusundaki isteksizlikleri, siyasi parti örgütlerinin kadın kotalarının etrafını dolanmak için geliştirdikleri yöntemleri düşünebiliriz.

Sonuç İzleme

Kamu politikaları sürecinin son aşamasını izleme ve değerlendirme faaliyetleri oluşturur. İzleme ve değerlendirme; bir soruna müdahale etmek, bir talebe yanıt vermek için kurgulanmış bir politika çerçevesinin bunda ne kadar başarılı ve etkili olduğunu anlamaya yönelik faaliyetleri kapsar. Teknik, bilimsel ve politik perspektiflerden farklı biçimlerde yapılabilir.

Teknik izleme, politika kurgusunun dayandığı bürokratik işleyişe ne kadar uyulduğuna dair daha ziyade şekle odaklanan bir değerlendirmeye başlar. Kamu erkini kullanan tüm kurum ve aktörlerin uyması gereken yasal koşullara ek olarak, politika özelinde öngörülen işleyişe uyulup uyulmadığı denetlenir. Ayrılan kaynakların doğru biçimlerde kullanılıp kullanılmadığı, bu kaynaklarla ne gibi çıktılar elde edildiği saptanır ve raporlanır. Tüm bu süreç, iç ve dış denetim mekanizmalarına tabidir. Kurumların kendi teftiş kanalları ve yargı denetimi sürecin bu bürokratik biçiminin ve yasallığının denetimini yürütür. Fakat bu denetim süreçleri politikanın başlangıçtaki amaçlarına ne kadar eriştiğinden çok yasal ve idari çerçeveye ne kadar uygun yürütüldüğüne odaklanır. Politikanın etkisinin anlaşılmasında performans kriterlerine ve bilimsel değerlendirmelere başvurulabilir. Performans değerlendirmeyi bütçe başlığı altında ele alacağımız için burada bilimsel değerlendirme yöntemlerine bakabiliriz.

Bilimsel değerlendirme, politika sürecinin somut olgularının nesnel bir şekilde gözlenmesini ve belirli norm ve değerler ışığında analizini hedefler. En basit haliyle politikanın yarattığı

değişimin betimlenmesinden ibaret olabilir. Sürecin başındaki durum ile politikanın hayata geçirilmesi arasında değişen koşulları tasvir etmeye odaklıdır. Bulguya dayalı, bir değer yargısından bağımsız gerçekleştirilen bir değerlendirme yöntemidir. Kadınlara yönelik maddi yardımların boyutuna, dağılımına ve gelişimine dair istatistiklerin derlenmesi bu tip değerlendirme yaklaşımına örnek verilebilir.

Tasvirin ötesine geçen klinik yaklaşım ise politikanın başta ortaya koyduğu hedeflerin bir kısmına neden erişilemediğini ya da hiç hesapta olmayan sonuçların nasıl ortaya çıktığını anlamaya çalışan bir değerlendirme yöntemidir. Belirli birkaç parametreyi hesaplamaya dahil ederek amaçlarla sonuçların farklılaşmasının arka planında neyin var olduğunu anlamaya çalışır. Kadınlara engelli çocukların bakımı için sunulan yardımlara erişmek için ailelerin sahte rapor alma çabaları ve çocukların bundan nasıl etkilendiği böylesi klinik bir yaklaşım örneği olarak verilebilir.

Normatif yaklaşım, kamu politikasının başta belirlediği teknik hedeflere ne ölçüde ulaşıldığından öte, bu amaçların ne kadar yerinde olduğunu değerlendirmeye soyunur. Hedeflerin değerler, özel ve kamusal öncelikler açısından yerindeliğini incelemeye dahil eder. Yaşlı ve çocuk bakımı karşılığında kadınlara yapılan yardımların düzeyini; bunların nasıl dağıtıldığından ziyade kadının geleneksel ev içi sorumluluklarına odaklanmanın geleneksel cinsiyetçi işbölümünü ne düzeyde teşvik ettiğini tartışmaya açar.

Her ne kadar bu değerlendirmeler bir politika hayata geçirildikten sonra yapılacak analizler gibi görünse de bu politikanın sonra erdiği anlamına gelmez. Bir plan ve bütçe çerçevesinde sürdürülen politikalar her dönemde yenilenebilir. Bu yenilenme, yapılan değerlendirmeler ışığında politikanın nicel ve/veya nitel olarak değişerek devam etmesine ya da bambaşka biçimde sürdürülmesine yol açabilir. Dolayısıyla değerlendirme, bir politikanın sonu değil, politika döngüsünün bir aşaması olarak görülebilir. Değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkan olgular, yeni bir politika sürecinin ilk halkası olan yeni ihtiyaçların ve taleplerin kurgulanmasına yol açabilir.

Aktörlerin Teşhisi

Kamu Politikalarının Uygulayıcı Aktörleri

Kamu politikalarının uygulanması çok fazla unsurun etkili olduğu bir aşamadır. Coğrafi olarak farklılık gösteren uygulama alanlarında farklı farklı aktörlerin kamu politikasını algılama ve uygulama şekli nihai etkinliklerde ve başarıda belirleyici olur. Bu aktörlerin başında elbette kamu personeli gelecektir.

Kamu personelinin rolü kamu politikasının mahiyetine göre farklılık gösterir. Bunların başında düzenlemeler, yani bazı yasaklar, kısıtlamalar, kurallar gelir. Belirli bir yaptırımla doğan tüm bu politikalar ancak etkin bir denetimle, öngörülen müeyyidelerin kamu personeli tarafından uygulanması ile başarılı olabilir. Personelin politikanın amacını, yöntemini anlaması ve bunun için yeterli donanıma ve kaynağa sahip olması bu açıdan kritiktir. Örneğin ev içi şiddet vakalarında bunu özel ve çiftlerin kendi aralarında çözmesi gereken bir sorun olarak gören, dolayısıyla öngörülen müeyyideleri uygulamaktansa olayı örtbas etmeye, yatıştırmaya çalışan kolluk kuvvetleri var olduğu sürece aile içi şiddetin önüne geçilemeyecektir.

Uygulama aktörlerini sadece bireysel düzeyde düşünmemiz yanlış olur çünkü kurumsal düzeyde de politika paydaşlarının yaklaşımı önem arz eder. Tekil olarak devlet diye bir aygıttan bahsediyorsak da monolitik bir bütünden söz etmediğimiz akılda tutulmalıdır. Bu aygıtın içinde resmi ya da fiili hareket marjlarına sahip olan, yani belirli bir otonomiyle hareket edebilen kurumsal yapılar vardır. Yerel yönetim kurumları, kamu kurumu niteliğindeki meslek odaları ve kamu iktisadi teşekkülleri gibi birtakım ayrıcalıklara ve güçlere sahip farklı kurum ve kuruluşlar, karara bağlanan politikanın uygulanmasında son derece belirleyici olabilir. Örneğin belediyeler, kendi mali ve idari özerklikleri içinde izledikleri istihdam ve sosyal yardım politikaları ile geleneksel toplumsal cinsiyet rollerinin devamına ya da değişimine katkı sunabilirler.

Kamu gücünü kullanmayan sivil ve özel aktörlerin de kamu politikalarında önemli bir işlev gördüğünü ifade edebiliriz. Sivil toplum örgütleri kamusal konu ve sorunların ele alınışında, bunlara müdahalelerin şekillenmesinde ve uygulanmasında önemli işlevler üstlendi. Sahip oldukları ciddi mali ve beşeri kaynaklar belirli alanlarda önemli bir deneyim ve bilgi birikiminin oluşmasına ve uygulama kapasitesinin ortaya çıkmasına izin verdi. Özel sektör de hem piyasaya arz ettiği ürünler hem de bunları pazarlama sırasında başvurduğu dil ve araçlarla kamuoyunun bazı sorunları algılayışında, dolayısıyla da uygulamanın başarısında önemli bir işlev üstlenir hale geldi.

Son olarak hiçbir kamusal veya kurumsal kimliğe sahip olmadığı halde bireylerin, ailelerin ve toplulukların da kamu politikalarının amaçlarına uygun bir şekilde hayata geçirilmesinde çok önemli roller oynadığını hatırlamakta fayda var. Aile bakım hizmetlerinde kadınlara, eğitim

kurumlarında öğrencilere, hayati ihtiyaçların karşılanmasında akraba ve hemşerilere biçilen rolleri düşündüğümüzde özel şahıs ve toplulukların ne kadar önemli roller üstlenebildiğini anlayabiliriz.

Belediyelerde Kamu Politikaları

Türkiye'de devlet mekanizması iki ilke etrafında örgütlenir: merkezi yönetim ve yerinden yönetim. Merkezi yönetim; bakanlar kurulu, bakanlık teşkilatları ve il-ilçe yönetimleri şeklinde hiyerarşik olarak örgütlenmiş bir yapıya dayanır. Belirli bir hizmet konusundan ya da coğrafi alandan sorumlu idari ve mali özerkliğe sahip kamu kurumlarıysa yerinden yönetim yapılarıdır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile sayısı 30'a çıkan büyükşehirlerin hizmet alanı il sınırlarının tamamına uzanacak şekilde genişletildi. Bu sınırlar içindeki il özel idareleri lağvedilerek tüm köyler mahallelere dönüştürüldü. 2015 yılı için Türkiye nüfusunun %92,1'i belediyelerde ikamet ediyordu (Özçağlar, 2016). Bu veri, nüfusun çok büyük bir çoğunluğunun belediyelerden hizmet aldığını gösterir ve dolayısıyla kamu politikaları bakımından bu kurumların çok önemli bir ağırlığı olduğu inkâr edilemez. Her ne kadar merkezîyetçi yönetim anlayışı hâlâ çok güçlü, hatta günbegün gücünü artırır halde olsa da toplumsal hayata dair günlük politikalar söz konusu olduğunda belediyeler önemli bir ağırlığa sahip.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127 maddesi il özel idareleri, belediyeler ve köyleri tarih eden mahalli idareleri "mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler" olarak tanımlar. Mahalli müşterekleri belirlemek, tam olarak en başta tarif ettiğimiz anlamda bir siyasi faaliyet olarak sayılabilir. Coğrafi yakınlık ve seçime dayanan meşruiyet zeminleri ile yerel yönetimleri katılımcı, demokratik işleyişe en yakın kamu kurumları olarak sayabiliriz. Bu yüzden de kamu politikalarının planlanmasında ve bu planlara müdahil olunmasında kritik öneme sahip kurumlardan bahsediyoruz.

Belediyelerin yapısına baktığımızda kamu politikalarının planlanmasında dört temel organın etkili olduğunu görürüz. 1963 yılından beri makama doğrudan seçimle gelen belediye başkanları bunlar arasında yasal, siyasal ve bireysel açılardan en güçlü aktör olarak karşımıza çıkar. Adaylığın bile çok ciddi ekonomik ve siyasal bir sermaye gerektirdiği bu makam, fiiliyatta çok güçlü bir iktidarın sahibidir.

Fiiliyattaki bu konuma rağmen belediyenin asıl karar organı belediye meclisleridir. Nüfusa oranla siyasal parti listelerinden ve çok daha zor olarak da bağımsız adaylar arasından seçilebilen belediye meclis üyeleri ayda bir kez toplanarak belediye politikalarının müzakere edilmesini ve karara bağlanmasını sağlar. Kâğıt üzerinde ana karar organı gibi görünseler de fiili işleyişte parti disiplini ve başkanın etkisinde verilen kararları meşrulaştıran bir organ

olmanın ötesine genelde geçemezler. Dolayısıyla yurttaş katılımına açık bu meclis işleyişi demokratik katılım anlamında çok anlam ifade etmez.

Meclis kararlarının esas kararlaştırıldığı platformlar belediye ihtisas komisyonlarıdır. Belirli hizmet alanları çerçevesinde saptanan ve üyeleri meclis üyeleri arasından seçimle belirlenen bu komisyonlar meclis kararlarının şekillendiği organlardır. Yurttaş katılımına açık olmayan bu komisyonlar genelde belediye başkanının siyasi ve bürokratik ağırlığına göre kararların şekillendiği yerlerdir. Belediye başkanlarının mecliste çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda diğer partiler de bu komisyonlarda belirleyici ağırlığa sahip olabilir. Ama her hâlükârda esas siyasi müzakereler bu komisyonlarda gerçekleşir.

Belediyelerin son politika organı belediye encümenleridir. Üyelerinin yarısı meclis tarafından, diğer yarısıysa başkan tarafından belirlenen belediye encümenleri haftada bir toplanarak stratejik planlar ve yıllık planlar da dahil olmak üzere birçok mali ve idari konuda karar alır. İdari kanadın ağırlığa sahip olduğu bu organ, çok fazla müzakere ve katılıma izin veren bir politika organı değildir.

1996 yılında İstanbul'da düzenlenen HABITAT-II İnsan Yerleşimleri Zirvesi ile ülkede gündeme gelen ve 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile yasalaşan kent konseyleri vatandaşların belediye politikalarına doğrudan katılımını hedefleyen asıl mekanizma olsa da uygulamada çok anlamlı bir işlevsellik kazanamamıştır.

Tüm bunlar ışığında belediyelere ait kamu politikalarının belirlenmesinde başta belediye başkanı olmak üzere bürokratik kanadın ağırlığa sahip olduğunu ve katılıma, müzakereye açık bir politika sürecinin var olmadığını ifade edebiliriz.

Alıştırma: Yaşanan yerin belediyesinin bu farklı organlarına dair gözlem ve tecrübelerin paylaşılması.

Belediye Denetim Mekanizmaları

Tüm kamu kurumları gibi belediyeler de farklı hukuki ve idari denetim süreçlerine tabidir. Kendi iç denetim birimlerinin haricinde, Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'nın teftiş mekanizmaları ile merkezi denetim kurumları da (Cumhurbaşkanlığı Denetleme Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi) belediyelerin işleyişini denetlerler. Belediyeler özerk kuruluşlar olduğundan bu denetimlerin tamamının yasallık denetimi olması kuraldır. Dolayısıyla ne yapıldığından ziyade nasıl yapıldığının denetlenmesi esastır.

Belediyeler siyasi kurumlar olmaları hasebiyle bu hukuki denetim mekanizmalarının haricinde de denetime tabidirler. Bunun en kapsamlı hali karar organlarının periyodik seçimlerle göreve gelmesidir. Seçmenler -en azından teorik olarak- iradelerinin kurum içine yeteri kadar

yansımadığını düşündüklerinde temsilcilerini değiştirebilirler. Fakat bu seçimlerin en az beş yıl gibi uzun aralıklarla yapılması, seçmen davranışını belirleyen birçok başka ideolojik, politik ve özel sebeplerin olabilmesi, seçimlerin gerçek anlamda bir kamusal denetim işlevi görüp görmediğini tartışma konusu yapar. Yetkileri elinde toplamış, dolayısıyla belediye işleyişinin merkezinde yer alan belediye başkanları için seçim yoluyla kamusal denetim işlevi bir nebze geçerli olsa da, siyasi partilerin makamların adaylarını belirlemede sahip oldukları ağırlık, bu denetim yolunun etkisini de sınırlamakta.

Seçimler arası dönemin siyasi denetimin ana mecrası belediye meclisleridir. Meclis üyeleri meclis başkanlığına önerge vererek sözlü ya da yazılı soru sorabilirler. Bu sorular için meclis kararı gerekmez. Belediye başkanı ya da görevlendireceği kişi sözlü veya yazılı olarak cevap verebilir. Meclis üyelerinin en az üçte birinin imzası ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile belediyenin işleri ile ilgili bir konuda genel görüşme açılabilir. Ancak genel görüşmenin sonucunda bir oylama yapılsa bile çıkacak karar tavsiye niteliği taşır.

Belediye başkanı ve idaresinin faaliyetleri ve işlemleri ile ilgili hukuksuzluk ya da yetkisizlik konusunda ciddi emarelerin gözlenmesi üzerine belediye başkanı hakkında üye tam sayısının üçte birinin imzası ve meclis tam sayısının salt çoğunluğu ile gensoru görüşmeye açılabilir. Meclis üye tam sayısının üçte biri belediye başkanının açıklamalarını yetersiz bulursa gensoru valiliğe gönderilir. Valiliğin gerekçeli görüşü ile Danıştay'a iletilen yetkisizlik kararı belediye başkanlığının düşürülmesi ile sonuçlanabilir.

Belediye meclisi başkan hakkında faaliyet raporundan hareketle yetersizlik kararı da alabilir. Nisan ayı toplantısında tartışmaya açılan rapor belediye meclis üyelerinin dörtte üçü tarafından yetersiz bulunabilir. Bu durumda valilik vasıtasıyla Danıştay'a iletilen karar Danıştay'ın da onaylaması halinde, belediye başkanlığının düşmesine yol açabilir.

Meclis üyeleri tarafından bireysel veya toplu olarak uygulanabilen bu mekanizmaların haricinde her yıl kurulan denetim komisyonu da belediyenin önceki yılına ait hesap kayıt ve işlemlerini inceleyerek mart ayı sonuna kadar meclis başkanlığına raporlar. Bu raporda tespit edilen usulsüzlüklerle ilgili yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur.

Sivil Denetim Teknikleri

1960'ların ikinci yarısından itibaren temsili demokrasinin halk çıkarlarını yeteri kadar temsil etmediği inancının yayılması ve siyasi kurumlara ve aktörlere karşı genel bir güvensizlik hissedilmeye başlaması ile özellikle Batı demokrasilerinde yurttaşlar bazı sorun alanlarında bir araya gelerek, kendi talep ve ihtiyaçlarını ifade etmeye başladılar. Yeni toplumsal hareketler olarak nitelenen bu dinamizm insanların sadece makropolitik değil daha özgün, yerel, belirli temalar etrafında da toplanabilmesini sağladı. Kadınların, LGBTİ bireylerin, azınlıkların, yerel halkların haklarını ya da barışı savunan bu hareketler temsili demokrasinin dayandığı temel

ideolojik ayrımların ötesinde belirli siyasi kimliklere dayanan siyasi söylemler ve hareketler oluşturdular.

Bu dönem Türkiye için daha ziyade sınıf mücadelesi ekseninde ideolojik söylem ve örgütlenmelerle şekillenen bir siyasallaşma dönemi oldu. Artan kutuplaşma ve siyasal şiddeti bahane göstererek gerçekleştirilen 12 Eylül darbesiyle tüm siyasal kurumlar ve örgütler kapatıldı, siyaseten aktif kişilerin büyük bir kısmına ağır bedeller ödettirildi. Tüm siyasal hayat yok edildi.

Siyasal hayata indirilen bu ağır darbeden sağ çıkabilen birkaç alan kalmıştı. İlki elbette cuntanın da teşvikini alan dini oluşumlardı. Darbe sonrası atmosfer, dinin tarikatlar, Kuran kursları, Kuran okuma grupları ve İslami hayırseverlik faaliyetleri eliyle toplumsal hayatta yer edinmesinin hızlandığı bir dönemdi.

Rejimin desteklediği bu dini oluşumların haricinde tabandan filizlenen iki toplumsal hareket daha vardı: kadın örgütleri ve çevreci hareket. Rejim, o güne dek hâkim siyasal aktörlerin sınıf temelli bakışının dışında kaldığı için pek rağbet görmeyen, devletin de ciddiye almadığı "hippiler" ve kadınların örgütlenmesine diğer siyasal oluşumlara verdiği kadar büyük bir tepki vermedi. Örneğin Duygu Asena, kadın hareketinin doğuşunda her türlü politik faaliyeti yasaklayan 12 Eylül darbesinin etkili olduğunu düşünür. Solcu, entelektüel kadınların yasak döneminde kendi kimliklerini sorgulamaya, tartışmaya başladıklarını düşünür (Cantek, 2019). Özellikle 1990'larla birlikte artan sivil toplum tartışmalarıyla bu hareketler hızla Türkiye'de güçlendi ve yayıldı.

HABITAT-II İnsan Yerleşimleri Zirvesi'nin 1996 yılında İstanbul'da yapılması ve ilk defa bu ölçekteki bir zirvede sivil toplum forumunun düzenlenmesi, Türkiye'deki sivil toplum tartışmalarını yeni bir düzeye taşıdı. 1990'larda bazı belediyelerin özgün girişimleri olarak başlayan kent meclisleri, konseyleri, forumları HABITAT'tan sonra Birleşmiş Milletler'in desteğiyle hayata geçirilen Yerel Gündem 21 projesiyle tüm ülkeye yayıldı. Proje kapsamında kent konseyleri bünyesinde kurulan farklı birimlerden en yaygını ve etkini kadın meclisleriydi.

Belediye yönetimlerine vatandaşların doğrudan katılımını kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi amaçlayan konseylerin kurulması 2004-2005 yerel yönetim reformları ile yasal statüye kavuşarak tüm belediyelerin kurması gereken bir organ haline geldi. Konseylerin aldığı kararların belediye meclis gündemine otomatik olarak gireceği karara bağlanmış olsa da uygulamada ciddi katılım mekanizmaları yaratılmadı.

Kent konseylerinin bu yetersiz işleyişine rağmen kadın hareketi, yerel ve ulusal siyaset içindeki varlığını kendi örgütlenmeleriyle yürütmeye devam etmiş ve toplumsal cinsiyet konusunu her koşulda gündemde tutmayı bilmiştir. En baskıcı dönemlerde dahi sözünü, eylemini sakınmayan, kadın hakları adına ve kadına yönelik şiddete karşı politikalara yönelik kamuoyu yaratmaya ve kararları etkilemeye devam etmiştir. Birçok şiddet vakası böylelikle ülke gündeminde yer bulmuş, suçla orantılı cezalara bu sayede hükmedilebilmiş, kadının statüsüne

zarar verecek birçok düzenleme bu sayede engellenmiş ve toplumsal cinsiyete duyarlı sosyal politikalar böylelikle gündemde tutulabilmiştir.

Uzun lafın kısı, yasal imkânların yetersizliğine rağmen kadın örgütleri kamu kurumlarının kararlarına katılımı ve politikalarının denetimini kamuoyu nezdindeki örgütlenmeleri ve kampanyaları sayesinde etkili bir şekilde sürdürebilmiştir.

Alıştırma: Yaşanan yerdeki kadın mücadelesi geçmişini birlikte hatırlayalım.

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Politika Üretimi

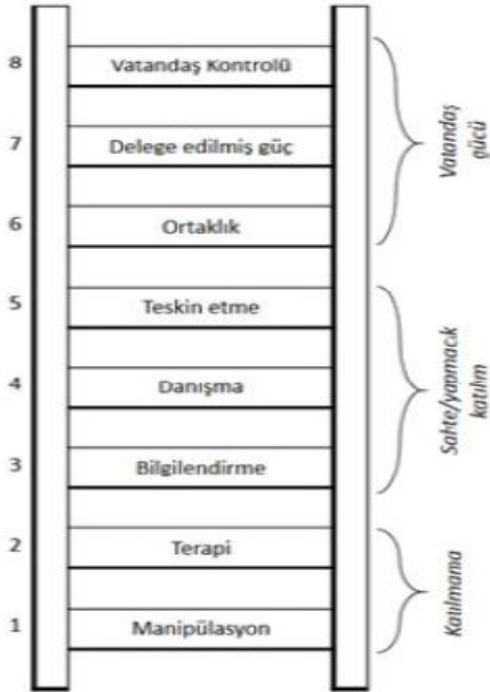
Kamu Politikalarına Katılım

Toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin durumunu ve sebeplerini önceki modüllerde ele aldığımız için bu başlık altında bir daha irdeleyip tekrara düşmeyeceğiz. Tüm toplumsal ve siyasal alanlarda olduğu gibi katılım ve planlama mekanizmalarında ve süreçlerinde de kadınların katılımının yeterli düzeyde olmadığını ifade etmemiz yeterli olur sanırım.

Burada ilginç olan nokta, katılımcı karar alma ve planlama süreçlerinin amacı geleneksel süreçlere yeteri kadar dahil olamayan kesimlerin erişimini kolaylaştırmakken, bu mekanizmaların da aynı zafiyeti sergileyerek eşitsizliği katmerlendiren bir olguya dönüşmesidir. Geleneksel işleyiş içinde daha aktif ve belirleyici olan kesimlerin yeni katılımcı pratiklerden de daha etkin şekilde faydalanması, adaletsizliğe bir katman daha ekleme riski taşır.

Toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetilen bir planlama sürecini hayata geçirebilmek için bu tür pratiklerin doğasında bulunan riskleri tartışarak başlamakta yarar görüyoruz. Katılımcı uygulama olarak sunulan her etkinliğin temsili, kapsamı genişleten demokratik bir çıktısı olmayacağını Sherry Arnstein 1969 yılında geliştirdiği "Katılım Merdiveni" ile göstermişti.

Şekil 1 Arnstein'in katılım merdiveni (Arnstein'tan uyarlayan Doğru, 2016, s. 17)



Sekiz basamaktan oluşan bu katılım yelpazesi üç temel kattan oluşur. Manipülasyon ve terapi basamaklarından oluşan ilk kat, sadece yurttaşların eğitilmesi, onlara doğru yolun gösterilmesini amaçlayan buluşmalardan oluşur. Bu aşamada yurttaşların herhangi bir girdi sağlama durumu yoktur. Yurttaşlar yöneticilerin bilgilenmesini takip etmekten sorumlu, pasif bir kitle oluşturur. Dahası bu faaliyetler katılımcıların görüşlerini almak için değil onların değiştirilmesini, teskin edilmesini hedefler. Kadınların siyasal hayattaki varlığı söz konusu olduğunda, aslında kadının duygusallığına ya da hane içindeki rolün önemine dair bir söylem onların siyasal hayattaki eksikliğini normalleştiren bir argüman olarak dillendirilip aktarılabilir. Böylece katılımcılar taleplerinden vazgeçmiş olarak ya da taleplerinin yerine getirilmiş olduğuna dair bir yanılsama ile katılım etkinliğinden ayrılabilirler.

Arnstein'in "tokenism" olarak adlandırdığı şekilde sahte katılım olarak çevrilen ikinci katı ben mostracılık düzeyi olarak ifade etmeyi tercih ediyorum. Mostra malumunuz bir malın sergisinde müşteriye bakan kısma konulan en kaliteli ürünlere verilen addır; göstermelik kaliteyi simgeler. Bu anlamda mostracı katılım, yurttaşların bilgilenmesini ve aynı zamanda birtakım katkılar sağlamasını mümkün kılar ama yurttaşların girdilerinin siyasi erk tarafından dikkate alınmayacağına bir garantisi yoktur. Çoğu zaman sadece göstermelik bir katılım süreci hayata geçirilir. Böylesi etkinliklere dezavantajlı gruplar davet edilir, hatta katılımlarına özel bir ihtimam bile gösterilebilir. Karar ya da planlama süreci hakkında bilgilendirme yapılabilir, katılımcıların buna dair düşünceleri, önerileri alınabilir. Fakat bu iletilen görüşlerin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Karar verici herhangi bir taahhüt altına girmez. Teskin katında ise bu görüşlerden bir kısmı sembolik bir şekilde seçilir ve hayata geçirilir. Gerçek bir katılımdan ziyade bazı kesimlerin kendini sürece katılmış gibi hissetmesine ya da katılmış görünmesine hizmet eder. 23 Nisan törenlerinde çocukların makam koltuklarına oturtulması gibi, dezavantajlı grup üyeleri bazı uygulamalara dahil olabilir, hatta gerçekten makamlarda görev alabilir fakat bu müdahillik o grubun talep ve tercihlerine ilişkin herhangi anlamlı bir gelişme yaratmaz.

Demokratik katkısı garantili olan katılım türlerine ancak son katta ulaşabiliriz. Bu kattaki ortaklık, delege edilmiş erk ve yurttaş kontrolü basamakları yurttaş katılımının demokratik bir açılıma evrilebileceği düzeyleri işaret eder. Bu kategorilerde yer alacak katılım uygulamalarında ancak gruplar karar ve planlama süreçlerinde eşit ve etkin olarak yer alabilirler. Fakat bunların bireysel olamayacağı açıktır. Böylesi ortaklıklar ve iktidar kullanımı ancak bu etkinlikler için gereken örgütlülük ve kapasite varlığı ile mümkün olabilir çünkü geniş kapsamlı, karmaşık konuların bu alanlarda ortaklaştırılması ve hâkim siyasetçilerle ve bürokratlarla müzakere edilebilmesi için kapasite gelişimi şarttır.

Bireysel ya da küçük topluluklar halinde gerçekleştirilmeye çalışılan katılım çabaları ya katılım merdivenin alt basamaklarında oyalanır, manipüle veya teskin edilir ya da üst basamaklarda başarısızlığa mahkûm olur. Konu hakkında ya da bürokratik işleyiş hakkında yeteri kadar bilgisi olmayan kişiler katılımcılık iddiası ile hayata geçirilen birtakım mekanizmalarda yanlış ya da önemsiz bilgilerle ve değişikliklerle taleplerinin yerine getirildiği yanılgısına kapılabilirler.

Sahici katılım süreçleri çerçevesinde belirli bir iktidarı kullanma hakkına kavuşan gruplar, eğer yetersiz ya da hazırlıksız yakalanırlarsa sorumluluklarını yerine getirirken başarısız olmaktan kurtulamazlar. Bu tür başarısızlıklar ise, böylesi iktidar paylaşımlarının imkânsızlığına ya da uygunsuzluğuna kanıt olarak kullanılarak diğer katılım imkânlarının daralmasına neden olur.

Bu sebeple katılım talebi sadece bir istek olmaktan öte, hazırlık ve kapasite gerektireceği için öncesinde ilgili kesimlerin bir araya gelmesini hayati kılar. Örgütlülük ve biraradalık, katılım talebini daha güçlü kılacaktır. Planlama ve karar süreçlerinde iktidar kullanımında söz sahibi olmak isteyen grupların kendi aralarındaki iletişimi, işbirliğini ve örgütlülüğü etkin bir şekilde kurmaları büyük önem taşır.

Alıştırma: Tecrübe ettiğiniz ya da gözlemlediğiniz farklı katılım örneklerini Arnstein'in merdiveni bağlamında konumlandırıp değerlendirelim.

Türkiye'deki Kamu Maliyesi ve Bütçe

Cinsiyete dayalı bütçe uygulamasının Türkiye'de nasıl hayata geçirilebileceği üzerine düşünmek için öncelikle yürürlükteki bütçe mantığını ve sürecini anlamak gerekir. 2003 yılında yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, bütçe sistemini tamamen değiştirerek stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesini sağlamıştır. Bu yeni sistemin bileşenlerini anlamak toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılması ve buna dayalı planlama anlayışının hayata geçirilmesi adına büyük önem taşır.

Analitik Bütçe Sistemi olarak adlandırılan yeni mali yönetim yaklaşımı fonksiyonel sınıflandırmayı temel alır. Buna göre giderler hizmet alanlarına göre (Genel, Ekonomik, Sağlık, İskân, İnşaat, Çevre, Kamu Düzeni vb.) tasnif edilir. Bu alanlar içindeki gider kalemlerinin değerlendirilmesi, tutulması zorunlu olan bütçe gider fişleri sayesinde çok daha kolay olur. Fişlerde hangi ödeneğin hangi amaçla ve ne için harcandığı bilgisi bulunur. Böylece bütçenin örneğin cinsiyet eşitliğine ne kadar destek verdiğinin anlaşılması mümkün olur (Klatzer, Akduran ve Gültaşlı, 2015b, s. 11-13).

Bütçe bir boşlukta doğmaz. Karar alıcıların ve genel siyasi ve toplumsal bağlamın özelliklerini taşır, önceliklerini yansıtır. Hâkim bütçe mantığının gelir ve gider öngörülerinin bu bağlamla ilişkisini açıkça belirtmesi beklenir. Uzun vadeli ve orta vadeli kalkınma planları ve yıllık programlar, bütçelerin referans vermesi ve uyum göstermesi gereken makro çerçevelerdir. Bu programlara dayanarak stratejik planlar yapılır. Toplumsal cinsiyet eşitliği meselelerinin anaakımlaştırılmasının ilk basamağı, yani temel anlayış değişikliğinin en kritik safhası bu yöndeki niyetlere programlarda yer verilmesidir.

Stratejik planlar kurumların kapasitelerini ve zayıflıklarını ortaya koyarak ulaşmak istedikleri hedefleri ve bu noktaya varmak için kullanacakları yöntemleri içerir. Stratejik planların üst ölçekli plan ve programlarla uyumlu olması gerekir. Böylece devlet mekanizması içindeki farklı kurumların ortak bir perspektifle, uyum içinde çalışması amaçlanır.

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin kurumların stratejik hedefleri arasında yer alması bu yönde somut adımlar atılabilmesinin önkoşuludur, çünkü bütçe stratejik planlara somut referanslarla oluşturulur ve gerekçelenir. Prensip düzeyinde bütçe, kurumun stratejik hedefleri ile uyumlu olmayan bir konuya kaynak ayıramaz, böyle bir konu için harcama yapamaz. Stratejik hedeflerin bütçeye ne derece yansıtıldığının bir denetimi olmasa da stratejik planlar, hedeflerle çelişen kaynak tahsislerinin eleştirisi için bir referans metin işlevi görür.

Plan ile bütçe arasındaki bağın kurulması performans programları ile mümkün olur. Performans programları yıllık bütçelerin dayanağını oluşturur çünkü bu programlar stratejik planda belirlenen amaçlar doğrultusunda kurumun bir mali yılda hedeflenen performans düzeylerini saptar. Programlar ayrıca söz konusu hedeflere ulaşmak için yürütülmesi gereken faaliyetleri ve projeleri içerir.

Bu programa göre kurum bir yıl içinde hangi birim ve faaliyete neden ve ne kadar kaynak tahsis edeceğini belirleyen bütçeyi hazırlar. Bu bütçenin fonksiyonel sınıflandırmalar çerçevesinde, analitik bir yaklaşımla yapılması, harcamaların hangi bağlamda yapıldığının somut olarak izlenmesini mümkün kılar. Genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri gibi ana fonksiyonlardan, yükseköğretim hizmeti, yaşlılık yardımı hizmeti, aile ve çocuk yardımı hizmeti gibi alt fonksiyonlara ve onların da altında doktora hizmeti veren yükseköğretim hizmetleri, iskân yardımı hizmetleri gibi somut hizmet alanlarına kadar inen bir sınıflandırma sistemi mevcuttur. Fakat toplumsal cinsiyet eşitliği fonksiyonel sınıflandırmanın hiçbir kategorisinde yer almaz.

Bütçe sürecinin son aşaması harcama yılının sonunda hazırlanan faaliyet raporudur. Rapor sayesinde performans hedeflerinin ve bütçe öngörülerinin ne oranda gerçekleştiği tespit edilmiş ve belgelenmiş olur. Bu süreci en yakından ve doğrudan izleyebileceğimiz düzey belediyeler olduğundan belediyelerdeki bütçe sürecine daha yakından bakabiliriz.

Belediyelerde Bütçe Süreci

Belediyeler yurttaşa en yakın yönetim kademesi olduğu için kamu politikaları açısından katılıma en uygun siyasi kurumlardır. Yöneticilerin ulaşılabilirliği ve yürüttükleri hizmetlerin somutluğu bakımından bütçe süreçlerinin en rahat izlenebileceği ve etkilenebileceği kamu kurumu sayılırlar. Toplumsal cinsiyet eşitliği gözetilen bütçeleme açısından da bilinmesi ve takip edilmesi anlamlı olduğu için belediyelerdeki bütçe süreçlerini daha yakından izlemek önemlidir.

Belediyelerde bütçenin ana çerçevesi kurum bürokrasisi tarafından başkanlık makamına sunulmak üzere hazırlanır. Belediye başkanının ağustos ayının sonuna kadar bunu tasarı halinde belediye encümenine sunması gerekir. Dolayısıyla yaz ayları aslında belediyenin birimlerinin bütçe hazırlığı yaptığı dönemdir. Talep edilen hizmetler ve aktarılması beklenen kaynaklar için bu aylarda belediye başkanı ve ilgili birim yöneticileri ile temas kurmak çok önemlidir. Çünkü kabul edilen taslakta büyük değişiklikler olması genelde olası değildir.

İdari hazırlık süreci üç ayrı aşamadan geçer. Haziran ayı sonunda belediye başkanı birimlere stratejik plan ve performans programına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere çağrı yapar. Dolayısıyla bu dönem, plan ve programlarda yer verilen hedef ve projelerin gündeme getirilmesi için kritik önem taşır. İzleyen bir ay boyunca harcama birimleri, bütçe tekliflerini mali hizmetler birimine iletir. İlgili birim, yöneticilerle ve çalışanlarla bu dönem kurulacak iletişim ve özellikle belediye meclis üyelerinin bu birimlerle olan teması bütçe teklifinin şekillenmesi açısından belirleyici olabilir.

Ağustos sonunda mali hizmetler birimi, hazırlık bütçesini hazırlayarak belediye başkanına sunar. Belediyelerde genelde mali hizmetlerden sorumlu bir başkan yardımcısı olduğu için bu ay söz konusu yöneticiye talep ve beklentileri iletmek, daha öncesinde verilen taahhütleri hatırlatmak bakımından önemlidir.

Eylül ayının birinci gününden önce encümenine iletilen bütçe ilçe belediyelerinde ekim, büyükşehir belediyelerinde kasım ayından önce belediye meclisine iletilir. Belediye encümeninden atanmış üyelerin yanı sıra meclis üyeleri de görev aldığı için bu dönemde encümende görevli belediye meclis üyeleriyle temasta olmak belirleyici olabilir.

İlçe belediyelerinde ekim, büyükşehir belediyelerinde kasım ayı, belediye meclislerinin yoğun ve sürekli bir şekilde bütçe çalışması yaptığı aylardır. Plan ve bütçe komisyonunun merkezde olduğu bu süreçte, ilgili komisyon üyeleri ile temasta bulunmak ve meclis görüşmelerinde görünür biçimde hazır bulunmak süreç içinde yapılacak değişiklikler bakımından çok kritik olabilir.

Tablo 1 Belediyelerde bütçe süreci takvimi ve ilgili aktörler

Dönem	Aşama	Birim	Temasta olunacak aktörler
Haziran	Bütçe çağrısı	Tüm birimler	Belediye başkanı
Temmuz	Bütçe teklifleri	Tüm birimler	Birim yöneticileri
Ağustos	Hazırlık bütçesi	Mali hizmetler birimi	Mali hizmetler birimi yöneticisi Mali hizmetlerden sorumlu belediye başkan yardımcısı
Ağustos sonu	Hazırlık bütçesi	Belediye başkanı	Belediye başkanı
Eylül	Bütçe taslağı	Belediye encümeni	Belediye encümeni üyesi belediye meclis üyeleri
Ekim (ilçeler) / Kasım (büyükşehirler) başı	Bütçe görüşmeleri	Plan ve bütçe komisyonu	Plan ve bütçe komisyonu üyesi belediye meclis üyeleri
Ekim (ilçeler) / Kasım (büyükşehirler)	Bütçe görüşmeleri	Belediye meclisi	Tüm meclis üyeleri

Bu takvim göz önünde bulundurularak içinde yaşanan kentin bütçesinde toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı bir yaklaşımın hâkim olması adına belli temas ve girişimlerde bulunabilir. Fakat bu çabalar, stratejik planda söz konusu taleplerin karşılığının olmaması gibi bir gereksinimle karşılanabileceği için bütçeye temel teşkil eden planlama sürecinin bilinip takip edilmesinde büyük yarar vardır. İzleyen bölümde stratejik planlama süreçlerine daha yakından bakıyoruz.

Alıştırma: Kendi yerel alanımızda, yerel yönetim kararlarına katılma yolunda izleyebileceğimiz mekanizmaları içeren bir katılım şeması oluşturalım.

Cinsiyete Duyarlı Bütçe

CEDAW Sözleşmesi'nin girişinde "İnsan Hakları Sözleşmelerine taraf devletlerin kadınlar ile erkeklerin tüm ekonomik, sosyal, kültürel, medeni ve siyasi haklardan eşit olarak yararlanmalarını temin mükellefiyeti bulunduğu" hatırlatılır. Buna rağmen "kadınların erkeklerle eşit olarak ülkelerinin siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel hayatla katılmalarının engellediği, toplumun ve ailenin refahının artmasına engel teşkil ettiği ve kadınların ülkeleri ve insanlık hizmetinde kullanabilecekleri olanaklarını geliştirmelerinin zorlaştığı" ifade edilir. Bu sürgit eşitsizliğe karşı sözleşmeye taraf devletlerin "özellikle politik, sosyal, ekonomik ve kültürel sahalarda olmak üzere bütün alanlarda, erkeklerle eşit olarak insan hakları ve temel özgürlüklerinden yararlanmalarını ve bu hakları kullanmalarını garanti etmek amacıyla, kadının tam gelişmesini ve ilerlemesini sağlamak için yasal düzenleme dahil bütün uygun önlemleri" alacakları şarta bağlanır.

Bu yasal düzenleme alanlarından en önemlilerinden biri de kamu maliyesidir. Kamusal bütçeler de toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılmasındaki kamu maliyesi boyutunun ete kemiğe büründüğü süreçler ve araçlar olarak görülebilir. Nitekim 1995 tarihinde toplanan Dördüncü Dünya Kadın Konferansı sonunda kabul edilen Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu ilgili "politika ve programların bütçesine ilişkin kararlarda, cinsiyete dayalı bakış açısına yer verme[nin] ve kadın erkek eşitliğini güvenceye alacak özel programların yeterli finansmanını[n]" (md. 345) gerekliliğinin altını çizer. Beş yıl sonra gerçekleştirilen Pekin+5 Birleşmiş Milletler özel oturumlarında cinsiyet eşitliği odaklı kamu maliyesi değişiklikleri daha açık olarak ifade edilerek bütçelerle ilgili tüm süreçlerin tasarlanma, benimsenme ve uygulanmasına toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifi getirilmesi karara bağlanmıştır (73b).

Bütçe süreçlerinin cinsiyete duyarlı olarak yapılması bir yandan kadınlara yönelik ayrımcılıkların ortadan kaldırılmasını amaçlar, öte yandan da kadınların statülerinin ve kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik mali düzenlemeler içerir. Bu anlamda, cinsiyete duyarlı bütçeleme dendiğinde doğrudan kadınlara yönelik bütçelerden ya da sadece bütçe içinde kadınlara tahsis edilen kaynaklardan bahsetmiyoruz. Birçok genel düzenlemenin kadınlar için adaletsizlik yaratması ya da mevcut eşitsizliklerin sürmesine sebep olması bütçelerin daha kapsamlı ve dolaylı etkiler de dikkate alınacak biçimde incelenmesini gerektirir. Her bütçe kaleminin, her kurum organının ve kararının toplumsal cinsiyet eşitliğini gözetmesi amaçlanır. Bu inceleme temel olarak iki boyutta gerçekleştirilebilir: kamu harcamaları ve kamu gelirleri.

Cinsiyete Duyarlı Kamu Harcamaları

Kamu harcamalarının ve kesintilerinin cinsiyet eşitliği sağlama amacıyla yeniden kurgulanması CEDAW Sözleşmesi'nin hedeflerine ulaşılmasında önemli araçlardan biri sayılabilir. Bunun için öncelikle kamu harcamalarının cinsiyet eşitliği perspektifinden yeniden düşünülmesi gerekir. Sözleşmenin eğitimde (md. 10), istihdamda (md. 11), sağlıkta (md. 12), toplumsal ve ekonomik yaşamın diğer alanlarında (md. 13) ve kırsal alanlarda (md. 14) eşitsizlikleri ortadan kaldırma hedefi ancak kamu harcamalarında yapılacak değişikliklerle mümkün olabilir. Kadınların siyasette ve kamu idaresinde daha fazla mevcut olabilmesi için gerekli olan eğitimin ve desteğin kamu tarafından üstlenilmesi gerekecektir.

Böylesi kamu harcamaları temel olarak iki farklı biçimde ortaya çıkabilir (Elson, 2006, s. 50-52):

1. Doğrudan kadınlara yönelik harcamalar: Özellikle yoksullukla mücadele programları çerçevesinde, maddi ve ayni yardımlarda, konut ve istihdam programlarında doğrudan kadınlara ayrılan paylar ve öncelikler örnek olarak verilebilir.
2. Kadınların güçlenmesine yönelik harcamalar: Doğrudan yardımların bazı durumlarda geleneksel toplumsal cinsiyet rollerini, özellikle kadınların hane içi sorumluluklarını yerine getirmelerine hizmet ettiği düşüncesi ile toplumsal cinsiyet konularını değiştiren harcamalar önerilir. Dul kadınlara yönelik yardımlar, üreme sağlığı gibi kadınların kabul edilmiş toplumsal rollerine ya da mevcut dezavantajlarını aşmaya yönelik harcamalar bu kategoride sayılabilir.

Doğrudan harcamaların ötesinde kamu harcamalarının cinsiyete duyarlı hale getirilmesi için bütçelerin ayrımcılık içeren düzenlemeler barındırıp barındırmadığının kontrol edilmesi gerekir. Bu izleme sadece tek cinsiyete yönelik harcamaların (sadece erkeklere ya da kadınlara yönelik eğitim, spor ve sağlık imkânları vb.) teşhisi biçiminde olabileceği gibi, kâğıt üzerinde herkese yönelik harcamaların uygulamasında ortaya çıkan eşitsizliklerin tespiti şeklinde de olabilir. Örneğin okullaşma oranlarının cinsiyete göre karşılaştırılmasıyla eğitim harcamalarında kadın ve erkek paylarının anlaşılması mümkün olabilir. Kız çocuklarının okullaşma ve mezuniyet oranlarının artırılması için özel burs programları, okullarda fiziki düzenlemeler ve öğretmen istihdamına yönelik harcamalar söz konusu olabilir. Benzer özel harcamalar tarım, istihdam ve sosyal politika alanlarında da mümkün olabilir.

Son olarak kullanıcısı tespit edilemeyecek altyapı, güvenlik, temizlik gibi kamusal hizmet harcamalarının cinsiyet perspektifinden incelemesi yapılabilir. Bireysel düzeyde analiz yapılamasa da bir cinsiyetin kullanması ya da faydalanması daha muhtemel hizmetlere yönelik harcamalar bu kategoride değerlendirilebilir. Evlerdeki su altyapısı temizlik ve yemek gibi sorumlulukları üstlenen kadınların hayatını daha çok kolaylaştıracaktır. Sokak aydınlatmaları

kadının kamusal alandaki güvenliği, kolluk hizmetlerinin etkinliği kadına yönelik şiddetle baş etme adına daha büyük önem taşıyacaktır.

Cinsiyet eşitliğine yönelik kurgulanan kamu harcamalarının gerçekten bu amaca hizmet edip etmediğinin de izlenmesi gerekir. Zira bütçe ayrılmış olsa bile planlanan faaliyetler çevresel ya da idari sebeplerle hayata geçirilememiş ya da öngörülen amaçlara hizmet edememiş olabilir. Dolayısıyla, harcamaların kâğıt üzerindeki manzarasının ötesinde ne gibi sonuçlar doğurduğunun da nicel ve nitel olarak izlenmesi gerekir. Bunu yaparken harcamalara ve sonuçlarına dair istatistiki göstergeler kullanılabileceği gibi, faydalanıcıların tecrübe ve gözlemlerine de başvurulabilir.

Cinsiyete Duyarlı Kamu Gelirleri

Kamu gelirlerinin de benzer bir mantıkla cinsiyet eşitliğini sağlamaya yönelik düzenlenmesi bütçeleri cinsiyete duyarlı hale getirir. Kamu giderlerinde yapılacak düzenlemelerin odağında cinsiyete dayalı ayrımcılıkların giderilmesi yatar çünkü kadınlar farklı vergi türleri bağlamında ayrımcılığa ve adaletsizliğe maruz kalabilirler. Örneğin gelir vergileri söz konusu olduğunda evli kadınların eşleri ile birlikte mükellef olması durumunda hane reisi olarak erkeğin muhatap alınması, vergi muafiyetinin de ona tanınması sonucunu doğurabiliyor. Veya ortak mükellefiyet daha az gelir elde eden kadının kocası ile birlikte olunca daha yüksek bir vergi dilimine girmesine sebep olduğu için kadının haksız oranlarda vergi ödemesine sebep olabiliyor.

Kamu gelirlerinin cinsiyet eşitliği bakımından ele alınmasında gündeme gelen bir diğer tartışma, ücretsiz hane içi emeğin vergilendirilip vergilendirilmemesi hakkında. Bir yandan geleneksel olarak kadınla özdeşleşen bu hane içi işlerin vergilendirilmesinin özellikle düşük gelirlili aileler üzerindeki ekonomik baskıyı arttıracığı iddia ediliyor. Öte yandan bu işlerin vergi kapsamı dışında tutulmasının cinsiyetçi işbölümünün devamını teşvik eden bir avantaj sunması sebebiyle eşitsizliği sürdüren bir tercih olduğu düşünülüyor. Erkeğin haneye geliri sağlayan, dolayısıyla vergi mükellefi olan hane reisi olduğu bu manzarada kadın vergiden muaf ücretsiz işlerden sorumlu, dolayısıyla erkeğin gelirine bağımlı aile ferdi olarak kalıyor.

Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme

Türkiye'de şimdiye kadar toplumsal cinsiyete duyarlı bir bütçeleme tecrübesi ne ulusal ne de yerel ölçekte gerçekleşmiş. Oysa konu Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine 2012 yılında gelmiş, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (KEFEK) tarafından geçici olarak kurulan Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Konulu Alt Komisyonu'nun 2014 tarihli raporu ile resmi bir politika referans belgesine dönüştürülmüştü. Rapor, konuyla ilgili kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları nezdinde duyarlılık, farkındalık ve bilgilendirme çalışmaları yapılmasını, kılavuzlar hazırlanmasını, merkezi ve yerel yönetimler nezdinde örnek uygulamalar geliştirilmesini, toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı veri ve istatistiklerin üretilmesini, genişletilmiş GSYH hesaplamaları hakkında çalışmaların yürütülmesini ve bunların performans denetimlerine dahil edilmesini öneriyordu.

KEFEK Raporu'nun ardından geçen altı yıldan beri bu hedefler adına pek bir gelişme yaşanmamış olduğunu, hatta bir geriye gidiş olduğunu ifade edebiliriz. Zira bir önceki Onuncu Kalkınma Planı'nda "Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme konusunda farkındalık oluşturulacak ve örnek uygulamalar geliştirilecektir" (madde 257) şeklinde doğrudan bir gönderme olduğu halde 2019-2023 yıllarını kapsayan On Birinci Kalkınma Planı'nda TCDB'ye yönelik herhangi bir referansa yer verilmemiştir. Oysa Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bir yıl önce kabul ettiği "Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023)", toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarını bir faaliyet hedefi olarak kabul etmişti (3.1). Hatta Maliye ve Hazine bakanlıkları ile beraber "Türkiye'de Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) ve Planlamanın Uygulanması Projesi" yürütülmesi planlanıyordu (ASPB, 2018).

Yerel yönetimler düzeyinde TCDB'nin gündemde olduğunu, fakat somut uygulamalara pek rastlanmadığını gözlüyoruz. Oysa 2019 sonu itibarıyla Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartı'nı imzalayan 26 belediye olduğunu biliyoruz.¹ Şartın beşinci ilkesi olan yerel yönetimlerin tüm faaliyetlerine toplumsal cinsiyet eşitliği gözetilen bakış açısını yerleştirilmesini gerekliliği TCDB'leri de bu amaca yönelik bir teknik olarak ortaya koyar. Fakat şart imzacısı 26 belediyeden sadece Urla ve Beylikdüzü'nün TCDB çalışmaları yürüttüğünü görüyoruz.

Urla Belediyesi şartı imzalamadan önce, 2016 yılı bütçesi kapsamında faaliyet ve proje bazlı TCDB çalışmalarını resmî bütçesine ekledi. Bu kapsamda, kadın üretici pazarları açılması, üretici kadınların satış alanları çeşitliliğinin geliştirilmesi, kadın sağlığı ve hakları konusunda bilgilendirme eğitimleri verilmesi, kadın danışma ve dayanışma faaliyetleri sürdürülmesi, kadın meslek edindirme ve hobi kursları düzenlenmesi, kadınlar için genel sağlık taraması yapılması,

¹ <https://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/uluslararasi-iliskiler/cemr-avrupa-yerel-yasamda-kadin-erkek-esitligi-sarti>, son erişim: 5 Haziran 2020.

kadınlara ve çocuklara yönelik etkinlikler için semt merkezleri açılması gibi faaliyetler öngörülmüş olsa da bu çalışmaların devamına dair bir bulguya erişemedik.²

Beylikdüzü Belediyesi de 2015 yılında şartı imzaladı, hemen ardından Eşitlik Eylem Planı'nı onayladı ve TCDB konusunda farkındalık yaratmayı ana hedeflerden biri olarak benimsedi. Belediye birimleri, meclis üyeleri, kent konseyi ve muhtarlarla yapılan eğitim çalışmalarının ardından birtakım kurumsal düzenlemeler gerçekleştirildi. Bu çalışmalar sonucunda toplumsal cinsiyet eşitliği belediyenin stratejik planında hedeflerden biri olarak kabul edildi. TCDB sisteminin izlenmesinin ve raporlanmasının yapılması, hedefin faaliyetlerinden biri olarak planda yer alırsa da hayata geçirilmedi (Akduran: 2019).

Şartın imzacıları arasında olmayan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, 2015-2019 stratejik planını TCBD perspektifinde amaç ve hedeflere yer vererek hazırlamıştır. Toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı bir belediye olma amacı doğrultusunda TCBD'ye yönelik pilot analiz çalışmaları yapmayı, TCBD Komisyonu kurma hazırlıklarına başlamayı ve eşitlik birimi yönergelerinin hazırlanmasını faaliyet hedefi olarak plana koymuştur (Polat ve Ağduk, 2019).

Dünyadan TCDB Örnekleri

Viyana şehir yönetimi 2005 yılında toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması kararını almıştı. Bu süreç içinde TCDB, bütçe tasarısı hazırlama sürecinin ana bileşenlerinden biri haline geldi ve uygulamaya yönelik standart yönergeler, ölçü ve yöntemler geliştirildi. Bu düzenlemeler ışığında Viyana Şehri, belediye meclisine sunulan bütçe çalışmalarına ek olarak yıllık Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçe Beyanı yayımlar. Ayrıca, bir önceki yılın denetim raporuna, yapılan uygulamaları değerlendiren bir toplumsal cinsiyet performans raporu eklenir (Klatzer, Akduran ve Gültaşlı, 2015a, s. 23).

Berlin'de, TCDB perspektifinde kademeli bir yaklaşım benimsenerek çeşitli bölümlerde ve ilçelerde pilot çalışmasına başlanmış, sonradan bu çalışmalar daha fazla bütçe kalemini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Berlin'de kullanılan ana yöntem, kamu harcamalarının cinsiyete göre ayrıştırılmış veriye göre analiz edilmesidir. Bu analiz, kullanıcılara ilişkin nicel verilere dayanmaktadır: Temel yaklaşım kamu hizmetlerini kullanan kadınların ve erkeklerin oranını belirleyerek bunu kamu harcamalarıyla ilişkilendirmektir (Klatzer, Akduran ve Gültaşlı, 2015a, s. 25).

Arnavutluk'taki Elbasan Belediyesi'nin halihazırda yürüttüğü katılımcı bütçe süreçlerinde kadınların yeteri kadar yer alamadığı gözleminin ardından bu eşitsizliği aşmak adına 2009 yılında UNIFEM desteğiyle pilot bir strateji belirlenerek kadınların katılımcı bütçeleme sürecine katılımının nicel ve nitel açıdan artması amaçlandı. Yürütülen medya kampanyaları, doğrudan

² <https://www.egepolitik.com/toplumsal-cinsiyete-duyarli-butce/3495/>, son başvuru: 5 Haziran 2020.

bilgilendirme çalışmaları, açık hava toplantıları sayesinde katılımcı bütçe çalışmalarına katılan kadınların sayısında ciddi artışlar oldu ve katılımcı bütçe merkez komisyonundaki kadın üye sayısı 3'ten 11'e çıktı (Klatzer, 2012, s. 42-43).

Alıştırma: Yaşadığımız kentin yıllık programı içinde yer alabilecek TCDB ilkeleri ile uyumlu örnek faaliyetler ve düzenlemeler önerelim.

Planlama Süreci

Planı basitçe varılacak hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli yöntemin ve organizasyonun belirlenmesi olarak tarif edebiliriz. Bir yol haritası olan planın bir yöntemi olduğunu ve düzenlemeden geçtiğini akılda tutmalıyız. Başka bir deyişle planlama sürecini planlamak gerekir. Bu bölümde planlama sürecinin farklı aşamalarını tartışmayı amaçlıyoruz. Böylece hem örgütlerin kendi planlarını yapabilme hem de başka kurumların plan süreçlerini takip etme ve bunlara müdahil olma kapasitelerinin gelişmesini hedefliyoruz.

Özellikle son dönemde kamu kurumları için zorunlu hale gelen stratejik planlar, kamu politikalarının işleyişini ve yürütülüşünü belirleyen ana çerçeveler haline geldi. Bu nedenle toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik çabaların stratejik planlama süreçleriyle anaakımlaştırılması ve toplumsal cinsiyet eşitliğine hizmet etmeye çalışan örgütlerin böylesi planlara dayanan bir örgütsel işleyişe sahip olması büyük önem taşıyor.

Stratejik plan, geleceğe dair kararların mevcut şartların, kapasitenin ve önceliklerin analiz edilmesiyle alınması ve belgelenmesidir. Stratejik planın etkili olabilmesi için plan yapmanın aşağıdaki şartları sağlaması gerekir (James, 2016, s. 4):

- Kurumun mevcut konumunu, durumunu bilmek: Yola çıkmak için nerede olduğunun ve nereye gitmek istendiğinin netleştirilmesi gerekir. Özellikle belirli bir geçmişe sahip kurumlarda bu soruların cevapları yıllar geçtikçe muğlaklaşabilir. Plan yapabilmek için kurumun önce kendi pozisyonunu ve hedeflerini netleştirmesi gerekir.
- Neyin nasıl bir değişiklik yaratacağının farkında olmak: Net hedeflere sahip olmak onlara ulaşmanın reçetesini sunmaz. Hedef grupların durumunun nasıl düzeltileceğine ya da çözülmesi amaçlanan sorunun nasıl çözüleceğine dair bilgiye dayalı nedensellik ilişkilerinin kurulması gerekir. Özellikle projeye dayalı sivil toplum faaliyetlerinin çok yaygınlaştığı bir dönemde, bu projelerin biçimsel ve bürokratik gerekliliklerinin sağlamak bazen hedeflenen asıl değişimlerin ihmal edilecek kadar geri planda kalmasına sebep olabilir. Planlama öncesinde verilen hibe veya destek ilanlarına göre şekillenen faaliyetlerin neyi ne kadar değiştirdiğini değerlendirmek, etkili yeni değişim ilintileri kurmak gereklidir.
- Çevrenin nasıl değişeceğine dair tahminde bulunmak: İktisatçıların çok başvurduğu *ceteris paribus*, yani diğer tüm değişkenlerin sabit kalması koşulu hiçbir zaman gerçekleşmeyecek bir durumdur. Tüm değişkenler daimi bir değişim içinde olduğundan kurumların yaptıkları ve yapabilecekleri de bu değişikliklerden mutlaka etkilenecektir. Geleceğe dair planlar yapılırken bu değişiklikleri de hesaba katmak, ona göre hedef ve güzergâh belirlemek gerekir.

Tahminde bulunmak, kurumu bekleyen muhtemel tehditlerin ve fırsatların öngörülme çalışmasıdır.

- Tutarlı ve dürüst bir şekilde özdeğerlendirme yapabilmek: Çıkmak üzere olan yolun tayin eden en önemli değişken elbette yolcunun kendisidir. Kapasitenin, becerilerin, zaafının ve güçsüzlüklerin değerlendirmek, yolculuğu gerçekçi bir biçimde şekillendirmenin olmazsa olmazıdır.

Örgütlenme

2000'li yıllarından itibaren gerçekleştirilen yasal değişikliklerle stratejik planlama kamu kurumları için bir zorunluluk haline geldi. Çalışma alan ve hacimleri genişleyen sivil toplum örgütleri de benzer planlama faaliyetleri gerçekleştirme ihtiyacı hissetmeye başladığından planlama başlı başına kurumsal bir süreç olarak kamuda ve sivil alanda yaygınlaştı. Buna rağmen birçok kurum ve kuruluşun bu süreci sadece yasal bir yükümlülüğü yerine getirmek ya da kurumsal imaj çalışması olarak yasak savmak kabilinden yürüttüğü gözleniyor. Oysa planlama, daha gerçekçi ve etkili bir kurumsal işleyişin daha katılımcı ve demokratik olarak tesis edilmesi için çok önemli bir fırsat olarak algılanmalı, kurum ekibi tarafından bir angarya değil, temel sorumluluklarının bir parçası olarak görülmesi gerekir. Bunun için sürecin özenle düzenlenmesi önem taşır.

Planlar, orta ve uzun vadeli hedeflerle ve yöntemlerle paralel ilerlediğinden bunlara dair nihai kararın kurumların karar ve yürütme organları tarafından verilmesi doğaldır. Fakat etkili, gerçekçi planlar ancak söz konusu kurumun idaresinde ve çalışmalarında rol alan, bu işleyişi etkileyen ve ondan etkilenen kesimlerin katkıları ile yapılabilir. Planların katılımcı ve demokratik şekilde yapılması bu açıdan önemlidir. O yüzden de planlama sürecinin kurumun tüm kadroları ve paydaşlarıyla birlikte yürütülmesi gerekir.

Planlama sürecinde görev alacak dört farklı aktörden bahsedebiliriz.

1. Yönetim kademesi: Kurumun karar ve yürütme organı olan yönetim planlama sürecini başlatacak ve resmi politikaya dönüştürecek ölçekte olduğu için en kritik aktörleri barındırır. Planların yapılıp yapılmayacağı ve bu sürecin nasıl yürütüleceğinin kararı burada verilir. Daha da önemlisi planlama süreci kurumun o zamana kadarki hedeflerinin ve faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve belki de yeni bir yön tayin edilmesi anlamında geldiği için bir anlamda yönetim kademesinin vermiş olduğu kararların sorgulanmasını ve değiştirilmesini gerektirir. Genelde gerekeni en doğru şekilde yaptığını inanan yöneticilerin örgütlenme, düzenleme ve amaç değişikliklerini kabullenmesi, planlama sürecinin ve nihayetinde ortaya çıkacak planın başarılı olmasının en önemli

koşullarından biridir. Dolayısıyla yöneticinin ve yöneticilerin başından itibaren sürecin içinde olmaları, süreci sahiplenmeleri zaruridir.

2. Planlama ekibi: Planlamanın katılımcı ve demokratik bir şekilde yürütülebilmesi için kurumun olağan işleyişine ek yeni görev ve sorumluluklar üstlenilmesi gerekecektir. Tüm birimlerin ve bileşenlerin katkı vermesi gereken bu sürecin yönetilmesi ve koordinasyonunu için ayrı bir birim veya ekip kurulması gerekir.
3. İç paydaşlar: Gerçekçi planlar kurum birimlerinden gelecek bilgilere ve raporlara dayanacaktır. Bu yüzden birimlerin işbirliği ve katkıları başarılı bir plan için olmazsa olmazdır. Bu birimlerin halihazırda yürüttükleri işlere ek raporlama ve belgeleme yapmaları gerekeceği için istenen bilginin içeriğinin ve formatının net bir şekilde anlatılması gerekir. Dahası planlama ile değiştirilen hedefler ve örgütlenme şeklinin kurum içinde bazı çalışanların konumlarını da değiştirmesi olasıdır. Daha öne çıkacak ya da pozisyon kaybedecek çalışanlar olabileceği için planlama sürecinin bireylerden öte kurumun kendisi için ne ifade ettiği, nasıl faydalar sağlayacağına çok iyi anlatılması personelin bunu sahiplenmesi bu açıdan kritiktir.
4. Dış paydaşlar: Kuruluşlar sonuçta toplumsal ve ekonomik bir çevre içinde etkinlikte bulunduğu için ihtiyaçların tespiti, yöntemlerinin uygunluğu ve hedeflerinin gerçekçiliği adına faaliyetlerinde yer alan ya da bunlara katkı veren kurum ve kuruluşların da sürece dahil edilmesi büyük önem taşır.

Bu farklı bileşenlerin dahil olacağı bir planlama sürecinin kurgulanması için öncelikle planlama ekibi tayin edilir. Bu ekip süreç boyunca gerçekleştirilmesi gereken işlem ve faaliyetleri belirleyecektir. Sonuçta planlama süreci önemli ölçüde bilgi, belge toplama, bunları derleme ve değerlendirme gerektirir. Bu işlerin somut olarak saptanması ve tanımlanması, sürecin şekillenmesi ve yönetilmesi bakımından gereklidir.

Yapılacak işler belirlendikten sonra bu işlerin hangi birimler ya da kişilerce yapılacağı tespit edilir. Hangi birimin nasıl bir bilgi sunacağı, hangi birimde kimin hangi işten sorumlu olacağı gibi soruların cevaplanması ve bu cevaplara göre görevlendirme ya da yetkilendirme yapılması gerekir.

Bu işler normalde yürütülen sorumluluklardan farklı bilgi ve beceriler gerektireceği ya da en azından planlama bilincinin oluşturulması gerekeceği için belli eğitim etkinliklerin düzenlenmesi gerekebilir. Bu eğitimlerin neler olacağı ve hangi aşamada kimlere yönelik olarak düzenleneceğine baştan karar verilmesi gerekir.

Böylesi bir örgütlenme ve akışın başarılı olabilmesi için tüm kurum çalışanlarının süreçten baştan haberdar edilmesi ve bu süreçten beklenenlerin açık bir şekilde anlatılarak tüm birim ve aktörlerin hedeflenen çıktıları, sürecin mantığını ve yöntemini anlaması sağlanmalıdır. Aksi takdirde planlamanın bir angarya olarak görülmesi ve yasak savma şeklinde katkı yapılması

planların sağlıklı ve gerçekçi bir şekilde kurgulanmasına engel olacaktır. Bu nedenle planlama sürecinin tüm kuruluş çalışanları tarafından anlaşılması ve sürece sahip çıkılması için en baştan yeterli bilgilendirme ve fikir alışverişinin yapılması büyük önem taşır.

Alıştırma: Örnek bir stratejik planı inceleyerek planlama tecrübesinin aşamalarını değerlendirelim.

Plan Takvimi

Planlamanın kendisi de bir süreç olduğu için onun da planlanması ve tüm bu sürecin aşama ve faaliyetlerine dair zaman çizelgesinin oluşturulması büyük önem taşır.

Plan dört temel evreden geçerek oluşur: hazırlık, analiz, yazım, yayın.

Hazırlık aşaması yukarıda da ifade etmiş olduğumuz gibi plan sürecinde yer alacak aktörlerin belirlenmesi ve görevlendirilmesi ile başlar. Bunun için kurumun yürütme kişi ya da kurulları planlama çalışmasının başlamasına yönelik talimatları verir, gerekli kaynak ve altyapıyı oluşturur. Bu aşama aynı zamanda sürecin tüm kurum çalışanlarıyla paylaşıldığı, yürütülecek çalışmaları onların da sahiplenmesine çalışıldığı aşamadır. Personelin inancı ve işbirliği olmadan hazırlanan plan sadece yasak savmaktan ibaret olacaktır.

Tablo 2 Örnek Plan Aşamaları ve Takvimi

Aşamalar		1. ay	2. ay	3. ay	4. ay	5. ay	6. ay
Hazırlık	Başlama kararı						
	Personelin bilgilendirilmesi ve teşvik edilmesi						
	Görevlendirmeler						
	Kaynak tahsisleri						
Analiz	Paydaş analizleri						
	Kurum analizi						
	Çevre analizleri						
	Veri toplama						
Yazım	İhtiyaçların ve mevcut durumun saptanması						
	Amaç ve hedeflerin tayini						
	Göstergelerin seçimi						
	Faaliyetlerin belirlenmesi						
	Risk analizleri						
	Maliyetlendirme						
	Hedef kartlarının oluşturulması						
Yayın	İzleme ve değerlendirme süreçlerinin belirlenmesi						
	Plan taslağının yönetim kadrolarına sunumu						
	Planın kabulü						
	Planın kamuoyuna sunumu						

Alıştırma: Yukarıdaki plan takviminin farklı aşamalarına dair katılımı tartışalım.

Mevcut Durum Analizleri

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, kurumlarda sağlıklı bir planlama yapılabilmesi mevcut konumlarının, kapasitelerinin, etkilerinin ve tüm zafiyet ve imkânsızlıklarının bilincinde olmaktan geçer. Fakat bunu yapmak söylemek kadar kolay olmayabilir. Kişiler gibi kurumların da kendini dürüst ve tutarlı bir şekilde değerlendirmesi için üç farklı düzeyde analiz yapmak gerekir.

1. Paydaş Analizi: Kurumlar mekanik bir örgütlenme ile bir boşlukta işlemez. Bir yandan kurumun içi, bir yandan da kurum dışın aktörlerle etkileşim içinde, onlarla birlikte faaliyet gösterirler. Bu sebeple, planlama aşamasında, tüm paydaşların, yani tüm iç ve dış aktörlerin gözlemlerine ve düşüncelerine başvurulması kurumun mevcut durumunu değerlendirmek adına büyük önem taşır.

İç paydaşlar, idareden etkilenen veya idareyi etkileyen idare içerisindeki kişi ve gruplardır. Dış paydaşlar ise idarenin sunduğu ürün ve hizmetlerden yararlananlar ile idareden etkilenen veya idareyi etkileyen idare dışındaki kişi, grup veya kurumlardır.

İç ve dış paydaşlarla yürütülecek analizler aşağıda açıklayacağımız GZTF analizi şeklinde olabileceği gibi bilindik memnuniyet anketleriyle ya da karne çalışmalarıyla veya toplantılarla, atölye çalışmalarıyla ya da derinlemesine görüşmelerle gerçekleştirilebilir.

2. GZTF Analizi: GZTF analizi, kurumun güçlü (G) ve zayıf (Z) yanları ile karşısına çıkması olası tehdit (T) ve fırsatları (F) ortaya koymayı hedefler. Örgütün hedeflerini gerçekleştirilmesine yardımcı ya da engel olacak etkenleri teşhis etmeye yönelik bir analizi temsil eder. Hem kurum çalışanlarının hem iş ortaklarının hem de hedef grupların gözünden örgütsel işleyiş tüm boyutları ele alınır. Bu sayede hem kurumun iç potansiyeline hem de dış çevrenin bu potansiyelin gerçekleşmesini nasıl etkileyeceğine dair bir tespit yapılmış olur.
3. Çevre Analizi: GZTF analizi kurumun var olduğu ve faaliyette bulunduğu yakın ve somut çevredeki olası değişiklikleri mercek altına alsa da planlama yaparken bu çevreyi etkilemesi olası daha genel değişikliklerin de dikkate alınması gerekir. Çevre analizi makro düzeyde farklı alanlardaki değişiklik ihtimallerini hesaba katmaya yönelik bir dış çevre analiz yöntemidir. Analizin İngilizcede kullanılan ismi (PESTLE) değerlendirmeye tabi tutulacak farklı alanların İngilizcedeki baş harflerinden alınmıştır.
 - *Political* (Siyasi Etkenler): Hükümet ya da sektör politikalarındaki değişiklikler, bölgesel ya da küresel gelişmeler, kurumun hedeflerinin gerçekçi olabilmesi için dikkate alınması gereken değişkenlerdir.

- *Economic* (İktisadi Etkenler): Yerel ya da ulusal düzeydeki ekonomik durum ve bu durumun ne yönde değişeceğine dair öngörüler hem kurumun önceliklerinin belirlenmesi hem de belirlenen hedeflere ne şartlarda ulaşılabileceğinin anlaşılması adına önem taşır.
- *Social* (Sosyokültürel Etkenler): Beşeri ve kültürel değişiklikler, nüfus hareketleri ile ihtiyaç, alışkanlık ve tercihlerde yaşanması muhtemel dönüşümler kurumun yürüteceği faaliyetlerin sosyal beklentilere ne oranda karşılık geleceğini belirleyecek değişkenler olarak hesaba katılmak zorundadır.
- *Technological* (Teknolojik Etkenler): İzleyen dönemde kurumun faydalanabileceği teknik araçların tayini, yaşanması beklenen teknolojik gelişmeleri hesaba katarak belirlenmelidir. Faaliyet yürütülen alan ve programlarda fayda sağlayacak ya da zorluklara sebep olacak teknolojik gelişmeler planlama yapılırken göz önünde bulundurulmalıdır.
- *Legal* (Yasal Etkenler): Başta belirttiğimiz politik etkenler büyük olasılıkla yasal çerçevenin de değişmesine sebep olacaktır. Bu değişiklikler hem kurumun işleyişini, hem dış paydaşlarla olan etkileşim ve ortaklıklarını hem de alandaki etkinlik şartlarını etkileme olasılığı taşır. Neyin, kiminle, nasıl yapılacağını belirlerken yasal alanda gerçekleşmesi muhtemel değişiklikler bu nedenle mutlaka değerlendirilmelidir.
- *Ecologic* (Çevresel Etkenler): Yaşam alanlarında ve doğal çevrede yaşanması olası sorunlar veya değişiklikler kurumun hedefleri belirlenirken ve bu hedeflere ulaşma yöntemleri belirlenirken mutlaka hesaba katılması gereken etkenlerdir. Bu alandaki gelişmeler hem önceliklerin ani ve kökten bir şekilde değişmesine hem de faaliyet imkânlarının yapısal olarak dönüşmesine sebep olabilir.

Tablo 3 Örnek Bir PESTLE Analiz Tablosu

Etkenler	Olası değişiklikler	Kuruma etkisi	Alınacak tedbirler
Politik			
Ekonomik			
Sosyal			
Teknolojik			
Yasal			
Çevresel			

Alıştırma: Örnek bir stratejik plandan hareketle söz konusu kurumun gerçekleştirdiği GZTF ve çevre analizlerini cinsiyet perspektifinden değerlendirerek, kurum bu analizleri yürütürken toplumsal cinsiyet eşitliği penceresinden değerlendirme yapmış olsaydı tablonun değişip değişmeyeceğini, değişecekse nasıl değişebileceğini tartışalım.

Veri Toplama

Gerçekçi ve işlevsel bir planlamanın en önemli önkoşullarından biri hem bağlamın hem de sorunların analizinin güncel ve güvenilir bilgiye dayanmasıdır. Uzun vadeli ve çokboyutlu bir sürecin söz konusu olması aynı oranda geniş bir alanda veri derlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirir. Fakat veriye dayalı planlama, bilgi kaynaklarının azlığı ve bu kaynaklara ulaşmanın zorluğu sebebiyle oldukça güç olabilir. Bu yüzden mümkün olduğunca çok sayıda kaynağa başvurulmasında büyük yarar vardır. Toplumsal cinsiyet eşitliği alanında çalışan bir sivil toplum kuruluşunun makro ölçekten en bireysel düzeye kadar başvurulabileceği kaynaklardan ilk akla gelebilecek olanları sıralayacak olursak ne kadar farklı kurum ve çalışmalardan bilgi sağlanabileceğini görebiliriz.

Yasal Bilgi

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılması kamu yönetiminin yapı ve süreçlerinin dönüşümü ile ilgili olduğundan öncelikle ilgili yasal mevzuatın analizi şarttır. Tüm değişiklikler ve yenilikler *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği için *Resmî Gazete*'nin sadece planlama döneminde değil daimi olarak izlenmesi gerekir. Özellikle yeni yasa yapma mantığı içinde çok farklı konuları kapsayan ve çok da tartışılmadan kabul edilen torba yasaların takibi çok güç olduğu için bunların *Resmî Gazete*'de yayımlandığı şekli incelenmelidir. Gazetenin 7 Şubat 1921 tarihinden itibaren yayımlanan tüm sayılarına resmigazete.gov.tr adresinden ulaşabileceğiniz gibi mobil uygulamasını indirerek cep telefonundan da faydalanabilirsiniz.

Hızla değişen ve *Resmî Gazete*'den takip edilememiş kanun, kararname, tüzük, karar, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerin toplu halde izlenmesi için de mevzuat.gov.tr adresi en güvenilir bilgi kaynağıdır. Her ne kadar toplumsal cinsiyet yer almasa da sayfanın ihtisas konularına göre derlediği yasal düzenlemeler de belli alanlarda yasal inceleme yapmak için faydalı olabilir.

Yürürlükte olan yasaların Anayasa ve diğer yasalarla olan çelişkilerinin dava konusu yapıldığı Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay kararları da belirli alanlardaki içtihatları, hukuki ve siyasi bakışı

anlayabilmek, değişimi izleyebilmek adına çok önemlidir. Her iki mahkeme kurumsal internet sitesinde karar bilgi bankaları mevcuttur.³

Son olarak bilindiği gibi uluslararası hukuk, normlar hiyerarşisi içinde yasa ve anayasanın üstünde yer alır. Tüm yasal düzenlemelerin kabul edilmiş uluslararası sözleşmelerle uyumlu hale getirilmesi hukuki bir zorunluluktur. Dolayısıyla ilgili uluslararası hukuk metinlerinin takibi ve bunlarla ulusal mevzuat arasındaki resmi ya da uygulamadaki uyumsuzlukların tespiti anaakımlaştırma adına önemli bir bilgi kaynağı olarak görülebilir.

Siyasal Bilgi

Devletin yapı ve işleyişini belirleyen hukuki metinler, aslında hâkim siyasi düşüncelerin görünür hale gelmiş boyutudur. Siyasi arka planı daha iyi anlamak ve bu anlayışın sonucu ilerleyen günlerde ortaya çıkması muhtemel gelişmeleri kestirmek gerçekçi bir planlama açısından önemlidir.

Siyasal iradenin henüz yasalaşmamış ama ortaya çıkma biçimlerini haber veren en temel belgeleri uzun ve orta dönem planlar ile yıllık programlardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinden itibaren bunların tümüne Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın internet sayfasından erişim mümkün hale geldi.⁴

Her ne kadar yeni sistem içinde önemleri azalsa da hükümeti oluşturan bakanlıkların kendi plan ve programlarının da incelenmesinde yarar olabilir. İnternet sayfalarından ulaşılabilen stratejik planlar, yıllık faaliyet raporları ve performans programı raporları her bir bakanlığın soruna yaklaşımını ve bu yönde gerçekleştirdikleri icraatları değerlendirmek için faydalı olabilir.

Siyasi iradenin temsil edildiği ve hâkim siyaset anlayışının somut kamu politikalarına nasıl yansıtılacağına müzakere edildiği kurum olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı sistemi içinde bakanlıklardan daha fazla etki kaybına uğrasa da mutlaka dikkate alınması gereken bir kurumdur. Özellikle hayata geçirilmeyen fikirlerin ve göz ardı edilen eleştirilerin takibi bakımından TBMM'nin izlenmesinde büyük yarar olabilir. Meclis görüşme tutanaklarının görüşmelerden kısa bir süre sonra internetten ulaşılabilir bir formatta yayınlanması ve bunlar içinde dönem, tarih ve kelime temelinde arama yapılabilir olması bu kaynağın kullanımını çok kolaylaştırmış durumda.⁵

Meclis görüşmelerine konu olmamış siyasi yaklaşımlar için de siyasi aktörlerin kendi resmi belgelerine başvurmak mümkün olabilir. Partilerin tüzükleri, parti programları ve seçim

³ <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/> ve <https://karararama.yargitay.gov.tr/YargitayBilgiBankasiIstemciWeb/>

⁴ <http://www.sbb.gov.tr/>

⁵ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/tutanaklar.htm#>

bildirgeleri bu konuda başvurulabilecek resmi metinler arasında sıralanabilir. Öte yandan, daha güncel konularda genelde parti politikalarını seslendiren genel başkan konuşmaları ile tematik raporlar da başvurulabilecek diğer kaynaklar arasında yer alır.

İstatistiki Bilgi

İstatistiki veriler planlama aşamasında başvurulacak en önemli veri kaynakları arasındadır. Bu konuda Türkiye'nin temel çalışmaları yürüten Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) toplumsal, ekonomik ve siyasi konularda çok geniş bir veri seti sunar. İstatistiklerin bir kısmı konu başlıkları altında gruplandırılmış olarak da bulunulabilir. Örneğin Toplumsal Yapı ve Cinsiyet İstatistikleri başlığı altında yaşam memnuniyeti, aile yapısı, toplumsal cinsiyet göstergeleri ve Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Göstergeleri Minimum Seti'ne erişilebilir.⁶ Tablolar ya da dinamik sorgulama ekranlarında paylaşılan verileri haricinde, daha mikro ve özelliği konulardaki veri ihtiyaçları için kurumdan ayrıca istatistiki bilgi talebinde bulunmak da mümkündür.

Türkiye'de derlenen resmi istatistikler TÜİK tarafından yayımlansa da bakanlıklar ve diğer kamu kurumları kendi faaliyet alanlarında veri yayımlamaya devam edebiliyor. Kurumlar, özellikle stratejik planlarında ya da faaliyet programlarında çalışmalarını gerekçelendirip değerlendirirken TÜİK verilerinin haricinde ya da bu verilerden farklı bir analize dayanan veri yayımlayabiliyorlar. Kurumların kendi icraatları ve bütçeleri de başlı başına bir istatistiki veri kaynağı olduğu için böyle bir başlık altında olmasa bile kurumların yayımladığı diğer veriler arasında kullanılacak istatistiki verilere rastlamak hayli olası. Özellikle yerel ölçekte yapılan çalışmalar bakımından yerel yönetimlerin yukarıda da süreçlerini tarif ettiğimiz politik belgelerine başvurmak büyük önem taşır. Yerel ve bölgesel verilere ulaşmak adına başvurulabilecek bir başka kaynak da kalkınma ajanslarının kendi bölgelerine dair derledikleri ve yayımladıkları veriler olabilir.

TÜİK veya diğer kurumların değişken temelinde sundukları verilerin haricinde ulusal veya uluslararası kuruluşların oluşturdukları endeksler de planlamada başvurulmasında yarar sağlayabilecek veri setleri olarak düşünülebilir. Birçok değişkeni bir arada değerlendirmeye tabi tutması, yıllara ve yerlere göre kıyaslanma imkânı sunması bakımından endeksler öncelik ve yöntemlerin belirlenmesi açısından son derece işlevsel olabilir. Dahası bu endekslerden hareketle, farklı verilerin bir arada değerlendirilmesi yoluyla yeni veri setleri oluşturularak faaliyet alanına dair durum daha kapsamlı bir şekilde ortaya koyulabilir, durumdaki değişiklik kolaylıkla izlenebilir.

⁶ http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1068

Akademik Bilgi

Planlama aşamasında başvurulacak başka bir bilgi kaynağı, konu ve alan hakkında yapılmış ve yayımlanmış akademik araştırmalar olabilir. Birçok üniversitede kurulan kadın araştırmaları merkezleri ve bunların yayımladığı kitap, dergi, makale, çalışma notları ya da bültenler, yürüttükleri bilimsel projeler, gerçekleştirdikleri toplantı ve seminerler bu anlamda başvurulması gereken ilk akademik kaynaklar olabilir.

Hazırlanmış kadın çalışmaları bibliyografyaları da alanda yapılmış çalışmaları toplu olarak görmek için başvurulmasında fayda olabilecek bir kaynak sayılabilir. Özellikle Kadın Eserleri Kütüphanesi'nin koleksiyonu ve kütüphane bünyesinde hazırlanan bibliyografyalar akla ilk kaynaklar arasında yer alır.

Bu kurumsal yapılardan bağımsız olarak gerçekleştirilmiş akademik tez ve projeler için, Yüksek Öğretim Kurumu'nun tez arama veritabanıyla TÜBİTAK'ın bilimsel projeler veritabanı anahtar kelime temelinde arama yapma imkânı tanır.

Bunlara ek olarak bir internet platformu olan *academia.edu* sayfası, araştırmacıların kendi yayın ve çalışmalarını yükledikleri dünya çapında bir veri kaynağı olarak alanla ilgili çalışmalarla ilgili güncel çalışmalardan haberdar olmak ve yapılmış çalışmaları taramak açısından yararlı olabilir.

Basın Taramaları

Toplumsal cinsiyet eşitliği özellikle kadına yönelik şiddet bağlamında sık sık medyada yer aldığı için haber izleme önemli bir bilgi kaynağı olarak kabul edilebilir. İnternetin yaygınlaşması basın kuruluşlarının konu ile ilgili yaptığı haberlere erişimi oldukça kolaylaştırdı. Eskiden konuyla ilgili herhangi bir haberin çıkıp çıkmadığını anlamak için ya ilgili yayınları tek tek taramak ya da profesyonel bir firmadan bu hizmeti almak gerekiyordu. *Google* arama motorunun sunduğu alarm imkânı sayesinde takip edilmek istenen konuya dair ilişkili kelimeler girilerek bu kelimelerin geçtiği yeni içeriklerin internete yüklenmesi halinde bir uyarı alma şansımız var.

Bir diğer benzer imkan da sosyal medya platformlarında kullanımı hızla yayılan etiket (*hashtag*) özelliği. Yayınlanan gönderiler, mesajlarda ilgili konulardaki terimlerin # işareti ile mimlenmesi sayesinde bu mesajlar kolayca taranıp izlenebiliyor. Hatta bazı sosyal medya platformları bu amaca yönelik ücretli ya da ücretsiz meta veri de sunuyor.

Bu sosyal medya kanallarının haricinde gazeteler gibi geleneksel basın kuruluşlarının bir kısmı arşivlerini dijitalleştirip internet üzerinden taranabilir hale getirdikleri için alanda geçmişe yönelik arama ve araştırma yapma imkânı da oldukça kolaylaşmış oldu.

Son olarak bu izleme ve taramaları sistematik olarak yapan oluşumların da varlığını zikretmeliyiz. Özellikle kadına yönelik şiddet vakalarını izleyen Bianet Erkek Şiddeti Çetelesi⁷, *Anıtsayac.com* ve *kadincinayetleri.org* gibi derleme platformları cinayete kurban giden kadınları günlük olarak raporlayan, bu vakalar hakkında bilgi sunan mecralar olarak akılda tutulmalı. Bir başka şiddet vakalarını izleme kaynağı da KAOS GL Derneği'nin yıllık olarak yayımladığı *Homofobi ve Transfobi Temelli Nefret Suçları Raporu* olabilir.⁸

Tüm bu bilgi kaynaklarının haricinde saha çalışmaları, görüşmeler, anketler sayesinde özgün veri üretme yollarının da mevcut olduğunu hatırlatalım. Bu tür bilgi üretme yöntemleri veri eğitim modülünde ayrıntılı olarak ele alınacağı için çalışmamızda bu konulara değinmiyoruz.

Önceliklendirme

Yukarıda sıraladığımız durum analizleri ve toplanan bilgiler ışığında planın yöneliminin ortaya koyulması gerekir. Ortaya koyulan eksikliklerin tamamen giderilmesi, yapılmak istenen işlerin tümünün yapılması, projelerin tamamının gerçekleştirilmesi mümkün olmadığı için bir planlama sürecine ihtiyaç duyulur. Tüm bu sorun, ihtiyaç ve beklentiler içinde amaç, öncelikli ve yapılabilir olanların belirlenmesi, bunlara yönelik yöntemlerin ve takvimin ortaya koyulmasıdır. Bunun için planın odağının, kapsamının belirlenmesi, önceliklerin saptanması gerekir. Bu çerçeve planı yapan kurumun en varoluşsal karakterinden en somut faaliyetlerine kadar giden bir silsile içinde ortaya çıkar.

Misyon ve Vizyon

Planlamaya girişen kurumun ilk yapması gereken, nerede olduğu, nereye nasıl varmak istediğini kurgulamaya girişmeden önce varoluşunu tanımlamaktır. Habercilikteki 5N1K kuralına benzer bir şekilde, kurumun neyi, neden, kimin için veya kimin adına ve nasıl yapmak için var olduğunu ifade edebilmesi gerekir. Somut hedeflerin tayinine, uygun yöntemlerin seçimine girişmeden önce yapılması gereken kısa, net ve öz bir kimlik tanıımıdır.

"Yaşamın tüm alanlarında toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak adına kadına yönelik tüm şiddet ve ayrımcılık unsurlarıyla mücadele etmek, kadınların tüm sosyal, ekonomik, kültürel haklarına kavuşmasını sağlamak" örnek bir misyon ifadesi olabilir.

Bir kurumun vizyonu ise çizilen misyon çerçevesi bağlamında kısa, orta ve uzun vadede ulaşılması hedeflenecek somut fakat genel hedefleri belirler. Vizyon bir gelecek tahayyülü,

⁷ <http://bianet.org/kadin/bianet/133354-bianet-siddet-taciz-tecavuz-cetelesi-tutuyor>

⁸ <https://www.kaosgl.org/haber/2019-raporu-cogu-nefret-sucu-linc-niteliginde>

varılması hedeflenen bir ideal barındırır. Bir önceki misyon bağlamında kurgulanacak bir vizyon örneği şu olabilir:

“Toplumsal cinsiyet eşitliğinin tesis edilebilmesi için yasal olarak gerekli düzenlemelerin yapılması, kadınların doğal haklarının farkına varması, bunlara sahip çıkması ve ekonomik olarak güçlenmesi adına kamuoyu çalışmaları, eğitim faaliyetleri düzenlemek, karar alıcılar nezdinde girişimlerde bulunmak ve kadınlara aynı ve maddi destekler sunmak.”

Bu genel varoluş tanımlarının ardından plan dönemini kapsayan çok daha somut ve pratik hedeflerin tayinine geçilir.

Alıştırma: Örnek bir stratejik plan belgesindeki vizyon ve misyon tanımlarını toplumsal cinsiyet eşitliğini içerecek şekilde yeniden yazmayı deneyelim.

Tespitler ve İhtiyaçlar

Planlamanın başında yürütülen analizlerin temel amacı plan konusu alanın mevcut durumunu tespit etmektir. Yasal olarak mevcut çerçeve, siyasal alandaki durum ve muhtemel değişiklikler, kurumun ve ülkenin ekonomik koşulları, toplumsal yapının konuya olan yaklaşımı, konuyla ilgili bilimsel çözümler ve sosyal beklentiler gibi unsurların tamamı planın temelini oluşturacak tespitleri ortaya çıkarır. Bu aşamayı, yürütülen tüm araştırmaların ve analiz bulgularının somut ifadelerle dönüştürülmesi şeklinde bir tercüme faaliyeti olarak düşünebiliriz. Bu tespitler planın dayanacağı hedeflerin gerekçeleridir. Çünkü ihtiyaçlar bu tespitlerden yola çıkarak formüle edilir.

Yasal planda, örneğin, İstanbul Sözleşmesi'nin suç olarak düzenlenmesini öngördüğü eylemlerin Türk Ceza Kanunu'nda karşılanmadığına dair bir tespit, kadın örgütlerinin TCK'nın değiştirilmesi yönünde kamuoyu oluşturması ihtiyacına gerekçe oluşturabilir.

Salgın dönemindeki kısıtlamaların hane içi şiddeti artırdığı, ihbarların arttığına yönelik bir tespit bu konuda farklı müdahale ve destek biçimlerinin geliştirilmesine dair bir gerekliliğe işaret edebilir.

Tüm bu tespit ve ihtiyaçların bir tablo ile özetlenmesi bütünün daha kolay görülmesi bakımından yararlı olabilir.

Tablo 4 Durum Analizi, Tespit ve İhtiyaçlar Tablosu

İnceleme konusu	İlgili bölüm	Tespitler	İhtiyaçlar
Ulusal Kalkınma Planı			
Bölgesel Kalkınma Planı			
Yıllık Program			
Basın Taraması			
Bilimsel Çalışma Taraması			
Anket Çalışması			
Görüşmeler			

Amaçlar

Tespit ve ihtiyaçların ortaya koyulması kurumun plan döneminde kendine rehber edeceği amaçların belirlenmesine izin verir. Amaçlar, plan dönemi sonunda elde edilmesi düşünülen sonuçların kavramsal ifadesini içerir. Bu süre zarfında yapılacak tüm çalışma ve etkinliklerin üst başlığını, varoluş sebebini özetler. Sayıca çok olmamaları, somut ifadeler içermeleri, orta ve uzun vadeli bir erime sahip olmaları fakat yöntem zikretmemeleri gerekir.

Yasal ve anayasal çerçevenin toplumsal eşitlik ilkeleriyle uyumlu hale getirilmesi, kadınların eğitime erişiminde engel teşkil eden dezavantajlarla mücadele, siyasal temsil ve katılım süreçlerinde daha fazla kadının yer alması, kadının kamusal alanda daha mevcut ve görünür olması, kadına yönelik şiddeti mümkün kılan kültürel ve siyasal anlayışla mücadele gibi ifadeler örnek amaçlar olarak düşünülebilir.

Hedefler

Hedefler, amaçlara yönelik olarak plan döneminde önceden belirlenmiş zaman dilimlerinde ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçlardan oluşur. Bu çıktıların nitel ve nicel olarak da tanımlanmış olması gerekir.

Hedefler belirlenirken öncelikle ulaşılmaya çalışılan sonuçların somut ve belirgin bir şekilde tanımlanması gerekir. Erişilecek çıktının ölçülebilir olması ve nasıl ölçüleceğinin de saptanmış olmasına ihtiyaç vardır. Ölçüm için hangi verilerin kullanılacağı ve bu verilerin nasıl temin

edileceği de ortaya koyulmalıdır. Bu sonuçlara ulaşmakta etkisi olabilecek faktörler analiz edilmeli, riskler saptanmalıdır. Halihazırda bu hedeflere yönelik atılmış adımlar, elde edilmiş çıktılar dikkate alınmalıdır.

Hedeflere örnek vermek için önceki başlıkta zikrettiğimiz amaçlardan biri olan kadının kamusal alanda daha fazla yer almasını/temsil edilmesini ele alalım. Bu amaca yönelik olarak şu hedefleri ortaya koyabiliriz:

1. Ulusal siyasette daha fazla seçilmiş kadının olması
2. Yerel siyasal kurumlarda daha fazla kadının görev alıyor olması
3. Belediyelerde daha fazla kadın yöneticiye görev verilmesi
4. Kadınların siyasi partilerin karar organlarında daha fazla görev alması
5. Kadın örgütlenmelerinin sayısının artması

Gerçekçi bir planlama sadece arzu edilen amaçları gerçekleştirebilmek için kurgulanan somut hedeflerin ötesinde bu sonuca ne denli ulaşılabildiğinin izlenmesinde kullanılacak göstergeleri de baştan tayin eder.

Göstergeler ve Performans Kriterleri

Bir plan sadece varılması düşünülen bir noktanın ilanından öte, bu yönde atılan adımların niteliğini ve düzeyini de izlemeye yarayan bir referans çerçevesi olmalıdır. Dostlar alışverişte görsün anlayışıyla bir şeyler yapıyor görünme halinin kurumların nihai hedeflerine ulaşmada çok yararlı olmayacağı tahmin edilebilir. Bu eylemde ama yerinde sayar hali engellemek için gerçekleştirilmesi planlanan eylemlerin hedeflere ne kadar hizmet ettiğini ölçmeye yarayacak yeterli sayıda ve nitelikte göstergelere ihtiyaç vardır. Bu göstergeler muğlak olmamalı, açık ve kesin olarak tanımlanabilmelidir.

Beş farklı gösterge çeşidinden bahsedebiliriz:

1. Girdi göstergeleri: Bir faaliyetin gerçekleşmesi ya da bir hizmetin sunulması için gerekli beşeri, mali ve fiziki kaynaklardır. Planlanan hedeflere ulaşabilmek için bunlar için uygun nitelik ve yeterli nicelikte kaynağın varlığı kritik önemdedir. Örneğin yeterli sayıda personelin varlığı, bu personele ihtiyaç duydukları ekipman ve finansmanın sağlanmış olması bu ekipten beklenen çıktılarının alınabilmesinde temel etken olabilir. Toplumsal cinsiyet eşitliği penceresinden bakıldığında personelin kadın-erkek dağılımı da bir toplumsal cinsiyete duyarlı bir girdi göstergesi düşünülebilir.

2. Çıktı göstergeleri: Somut olarak gerçekleştirilen hizmet ve faaliyetlerin bilgisini içerir. Örneğin düzenlenen toplantı, eğitim, saha ziyareti sayısı. Yayınlanan eğitim materyalleri gibi plan döneminde gerçekleştirilmesi planlanan somut üretimlerin izlenmesini sağlar. Bu faaliyetlerin toplumsal cinsiyet temelli olanların teşhisi ve değerlendirmesi toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinde bir çıktı göstergesi olabilir.
3. Sonuç göstergeleri: Gerçekleşen hizmetlerin ve faaliyetlerin sonucunda ortaya çıkan etkileri ortaya koyan değişkenlerdir. Yukarıda örneğini verdiğimiz toplantıların ve eğitimlerin katılımcı sayıları, yapılan saha ziyaretlerinde gerçekleştirilen görüşmeler ve anketler gibi somut veriler sunar. Faaliyetlerin katılımcılarının ve faydalanıcılarının cinsiyet dağılımı da göstergenin toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamında ele alınmasına imkan tanır.
4. Kalite göstergeleri: Plan döneminde gerçekleştirilen hizmetten faydalananlar ile etkinliklere katılanların beklentilerinin ne derece karşılandığının izlenmesini sağlar. Özellikle memnuniyet anketleri yapılarak faaliyetlerin muhatapları tarafından nasıl yorumlandığı izlenebilir. Söz konusu olan bir eğitim ise, amaçlanan becerilerin ne derece kazanıldığına dair değerlendirmeler de kalite göstergesi olarak düşünülebilir. Bu değerlendirmelere toplumsal cinsiyet eşitliği algısındaki değişim sorusu da eklenerek faaliyetin toplumsal cinsiyet eşitliği bağlamındaki niteliği de değerlendirilebilir.
5. Verimlilik göstergeleri: Elde edilen çıktılar ile çıktılar için kullanılan girdiler arasındaki ilişkinin değerlendirilmesidir. Kullanılan bütçe ile gerçekleştirilen etkinlik ya da gerçekleştirilen etkinlik sayısı ile bunlara katılan sayılarının oranlanması ile verimlilik göstergeleri oluşturulabilir. Değerlendirmeye tabi tutulan faaliyet için kullanılan kaynak miktarının kadın faydalanıcılara oranı bu etkinliğin TCE bakımından verimine dair bir gösterge olabilir.

Bu göstergeler ışığında plan döneminde hedeflere ne derece ulaşıldığını izleyerek planın ne kadar başarıyla uygulandığını ya da ne ölçüde başarılı olduğunu anlamak mümkün olabilir. Bu izlemenin plan dönemi için bir kerelik değil, belirli dönem ve periyotlar halinde yapılması gerekir.

Tablo 5 Örnek Göstergeler-Kooperatifçilik Eğitimleri

Gösterge	Başlangıç değeri	1. yıl	2. yıl	3.yıl	4. yıl	5. yıl
Uzman eğitmen sayısı	3	5	6	6	7	7
Kooperatif üye sayısı	12	20	30	40	45	50
Ekonomik açıdan kendini özgür hissedenden üye oranı	%25	%50	%60	%70	%75	%80

Alıştırma: Örnek olarak değerlendirilecek hedef kartlarındaki göstergeleri inceleyerek bu göstergeler bağlamında toplumsal cinsiyet eşitliğinin izlenip izlenemeyeceğini tartışalım.

Faaliyet ve Projeler

Planın ortaya koyduğu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek etkinliklerin belirlenmesi gerekir. Faaliyetler, planın yöntemini tarif eder. Faaliyetler sayesinde hangi araçlarla, nasıl hedeflerin gerçekleştirileceğini baştan görürüz. Fakat plan, bu faaliyetleri detaylı olarak içermek zorunda değildir. Faaliyetlerin daha teknik, somut ve sayısal ifadelerle tarifi için performans programları hazırlanabilir. Plan ise düzenlenecek faaliyetlerin sadece genel bir listesini içerir.

Yukarıdaki örneği devam ettirecek olursak, kadının örgütlenmesini güçlendirmek adına yapılabilecek örnek faaliyetler aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Ulusal ve uluslararası iyi örnek, tecrübe tanıtım toplantıları düzenlemek
- İlham veren başarılı kadınlarla konferanslar
- Saha çalışmaları (anket, görüşme)
- Örgütlenme seminerleri düzenleme
- Sosyal beceri kursları düzenleme vb.

Hedef Riskleri ve Kontrol Faaliyetleri

Ne kadar gerçekçi yapılırsa yapılsın plandaki hedeflerin tamamına ulaşmak mümkün olmayabilir çünkü faaliyetlerin yürütüldüğü evrende gerçekleştirilecek etkinliklerin başarısını belirleyecek çok fazla bağımsız değişkenin bulunur. Bunların hepsine engel olunamayacak olsa da ortaya çıkabilecek zorluk ve aksaklıkları baştan öngörmeye çalışmak ve bunların ortaya çıkıp çıkmadığını izleyebilmek için birtakım kontrol faaliyetleri tasarlanabilir.

Bu amaçla hedef bazında risklerin belirlenmesi ve izlenmesi için hedef bazında öngörülerde bulunmak ve izleme yöntemlerini belirlemek gerekir. Bir örnekle planın bu boyutunu somutlaştıralım:

Hedef: Kadınların Ekonomik Özgürlüğünün Güçlendirilmesi		
Risk	Açıklama	Kontrol Faaliyeti
Kadınların elde ettiği gelirlerin ekonomik özgürlüklerine katkı sağlamaması	<ul style="list-style-type: none">Kadınların gelirlerine eşleri/yakınları tarafından el konmasıGelirlerin yönetilememesi	<ul style="list-style-type: none">Daha dolaylı ödemeler yapılması ya da gelirlerin güvenli bir şekilde tutulmasına imkân sunulmasıFinansal okuryazarlık eğitimleri verilmesi
Kooperatiflere ilgi gösterilmemesi	<ul style="list-style-type: none">Kooperatiflerin kamuoyundaki olumsuz imgesi bu örgütlenmelere yönelik ilgiyi zayıflatmaktadır.Kooperatiflerin siyasallaşmasından korkulmaktadır.	<ul style="list-style-type: none">Kooperatifçiliğin daha iyi anlaşılması için eğitim ve bilgilendirme toplantıları yapılmasıKooperatiflere dair başarı öykülerinin sosyal medya kanallarından yaygınlaştırılmasıHer görüşten siyasi ve bürokratik aktörlerin kooperatifçiliğin önemine dair görüşlerinin alıntılanarak yaygınlaştırılması

Bütçelendirme

Planlama faaliyeti belli bir zaman dilimi boyunca erişilmesi düşünülen hedeflerin ortaya koyulması olduğu yapılması amaçlanan çalışmaların zamanlaması ve maliyetinin gerçekçi biçimde ortaya koyulması gerekir. Planın zamanlaması hedeflerin, faaliyetlerin ve göstergelerin tayini sırasında ortaya çıkar. Bu faaliyetleri gerçekleştirmek için gereken mali kaynaklar da hedef temelli yapılıdır.

Eğer hedef sadece tek birim tarafından gerçekleştirilecekse, ona yönelik maliyet öngörülerini doğrudan o birimin yöneticisi yapar. Birden fazla birim söz konusu ise o zaman maliyet hesapları, ilgili yöneticilerin koordinasyonunda, plan birimi tarafından yapılır. Kurumun herhangi bir hedefe veya faaliyete özgü olmayan, birden çok hedefe veya faaliyete yönelik olan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, sermaye giderleri ya da binalarının ısıtma, elektrik, temizlik ile bakım ve onarımı gibi cari giderleri ağırlıklandırılarak hedefler arasında dağıtılabılır ya da genel yönetim giderleri başlığı altında toplanabilir.

Planın Yazımı

Gerçekleştirilen analizler, amaç, hedef ve faaliyetlerin belirlenmesi ve maliyetlendirme çalışmalarının ardından planın yazımına geçilebilir. Planın kaleme alınması aslında bu ayrı parçaların bir araya getirilerek genel bir çerçeveye yerleştirilmesinden ibaret olacaktır. Fakat bu kısımların da sentetik olarak bir araya getirilmesinde ve tüm tespit ve öngörülerini bir arada görmeyi mümkün kılacak hedef kartlarının hazırlanmasında yarar olabilir.

Bu hedef kartları ayrı bölümlerde ele alınmış ihtiyaç, önceliklendirme, maliyetlendirme, izleme gibi farklı tespitleri bir arada ve gruplandırılmış olarak görmeyi sağlar. Böylece planın hem gerçekleştirilmesi hem de izlenmesi kolaylaşmış olur.

Tablo 6 Hedef Kartı Şablonu

Amaç (A.1)							
Hedef (H.1.1)							
Performans göstergeleri	Plan dönemi başlangıç değeri	Hedef etkisi (%)	1. dönem	2. dönem	3. dönem	İzleme sıklığı	Raporlama sıklığı
P.G.1.1.1							
P.G.1.1.2							
P.G.1.1.3							
Sorumlu birim							
İşbirliği yapılacak birim(ler)							
Riskler							
Faaliyet ve projeler							
Maliyet tahmini							
Tespitler							
İhtiyaçlar							

Alıştırma: Toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı örnek bir hedef kartı oluşturalım.

Planı İzlemek

Planın aslında kurumsal bir harita olduğunu başlangıçta ima etmiştik. Plan, bulunduğumuz yerin saptanması, varmak istediğimiz noktaların ve bizi bu noktalara götürecek yolun ve yöntemlerin belirlenmesi için bir harita olarak görülebilir.

Fakat bir haritaya sahip olmak, yolu bilmek hedefe varma garantisini içermez. Çünkü yolun ne getireceği, yolculuğun neye benzeyeceğini baştan kestirmek imkansızdır. O yüzden de planla çıkılan yolculuğun düzenli olarak izlenmesi, hedeflerle ulaşılan sonuçların devamlı olarak karşılaştırılması ve bu karşılaştırma bulguları ışığında da gerekirse planın güncellenerek yol ve yöntemlerin değişen şartlara uyumlu hale getirilmesi gerekir. Nitelikli bir izleme, yetkililerin sorumluluklarını ne derece yerine getirdiğinin gözlenmesi anlamına da geleceği için kurum içi bir denetim mekanizması olarak da işlev görecektir.

İzleme için planda yer alan performans göstergelerine dair sürekli ve sistematik biçimde nicel ve nitel veri toplanarak analiz edilir. Böylelikle amaç ve hedeflere ne derece ulaşıldığı anlaşılabilir. Bu performans göstergeleri temelli izlemenin haricinde, daha ayrıntılı bir inceleme de yürütülerek devam eden ya da tamamlanmış faaliyetlerin amaç ve hedeflere ulaşmayı ne ölçüde sağladığını ve karar alma sürecine ne ölçüde katkıda bulunduğunu belirlemek gerekir. Böylesi bir değerlendirmeyle planda yer alan amaç, hedef ve performans göstergelerinin ilgililiği, etkililiği, etkinliği ve sürdürülebilirliği analiz edilmiş olur. Başka bir deyişle böylesi bir değerlendirme, planın ne kadar isabetli bir yaklaşımı olduğunu ortaya koyar.

Etkili bir izleme ve değerlendirme yapılabilmesi için öncelikle uygun, doğru ve tutarlı verilerin ve istatistiklerin elde edilmesi gerekir. Veri akışının sağlıklı ve güvenilir olmadığı bir ortamda gerçekçi bir izleme değerlendirme yapma imkânı yoktur. Bunu sağlayabilmek için ihtiyaç duyulan verilerin nasıl, hangi sıklıkta ve kim tarafından temin edileceğinin tespit edilmesi ve bu kapsamdaki kısıtların belirlenmesi gerekir. Böylece kimin, ne zaman, kimden, nasıl bir veri alacağı baştan belirlenmiş, veri akışı güvenceye alınmış olur. Tüm bu izleme ve değerlendirme bulgularının kurumun yönetim kademeleriyle düzenli olarak paylaşılması gerekecektir. Bunu ilerleyen bölümdeki raporlama kısmında ele alacağız.

İzleme ve değerlendirme, üç kademe arasında bir bilgi alışverişine dayanır: verileri sunmakla sorumlu olan uygulama birimleri, verileri derleyen ve analiz eden plan izleme birimleri ve izleme değerlendirme bulguları ışığında planı güncelleyen, kurumsal kararlar alan yönetim kademesi.

Birimler	Aşamalar				
Plan izleme birimi	Faaliyetlere dair uygulama verilerinin derlenmesi		Uygulama birimlerinden gelen verilerin analizi	Analiz sonuçlarının yönetime raporlanması	
Uygulama birimleri		Faaliyetlere dair uygulama verilerinin iletilmesi			
Yönetim kademesi					Gelen izleme raporlarına dayanarak planda ve yönetim süreçlerinde gerekli değişikliklerin yapılması

Alıştırma: Örnek bir belediye stratejik planı ve performans programı üzerinden TCE duyarlı bir değerlendirme yürütelim.

Eşitlik İzleme Planı

Eşitliği sağlamada çeşitli araçlar kullanılmaktadır; daha önce bahsi geçen toplumsal cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ve izleme çalışması bu araçlar arasında sayılabilir. İster ulusal isterse yerel düzeyde uygulansın her politika, her uygulama, her hizmet kadınları ve erkekleri farklı biçimlerde etkilemektedir. TCD hak temelli izleme bu farklılıkların görülmesini sağlar. İzleme kamu politikalarının, hizmetlerinin değerlendirilmesini sağladığı, böylelikle politika yapıcılara ve sivil toplum örgütlerine yol gösterdiği için eşitlik idealine ulaşılmasını destekler.

Kadınların kamusal karar alma mekanizmalarına erkeklerle eşit düzeyde katılmadıkları, kamusal hizmetlerden dışlanıp ayrımcılığa uğradıkları, en az erkekler kadar çalıştıkları halde daha az gelir ve ücret elde ettikleri, can güvenliklerinin tehdit edilip şiddete maruz kaldıkları, yaşanan ayrımcılık ve hak ihlallerinin nedeni, derinliği ve ilişkili olguların neler olduğu izleme faaliyeti ile anlaşılabilir.

Eşitlik izleme planı, cinsiyete dayalı eşitsizliği ve derinliğini tespit etmeyi mümkün kılan araçlardan biridir. Genelde izleme planı ile eylem planı birbirinin yerine kullanılmaktadır. İzleme planı ile eylem planı arasındaki temel fark, izleme planının hedeflere ulaşmak için herhangi bir eylem veya faaliyet öngörmemesi, belirli periyotlarla değişimin izlenmesini, eğilimlerin not edilmesini ve bu eğilimlerin arka planına ilişkin değerlendirmelerde bulunulmasını amaçlamasıdır. İzleme planı sonuçlar üzerinden değerlendirme yapar; süreç boyunca gerçekleştirilen çalışmalar planının raporlanması sırasında paydaşlarla yapılan değerlendirme toplantıları ve niteliksel çalışmalar vasıtasıyla açığa çıkarılmaya çalışılır. Belirtilmesi gereken bir diğer nokta özellikle bağımsız örgütlenmeler ve STK'lar tarafından yapılan izleme faaliyetlerinin ve oluşturulan izleme planlarının yapısı gereği, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasının kamusal faaliyetleri, eylemleri ve dolayısıyla bütçeyi zorunlu kılması nedeniyle, faaliyetleri ve eylemleri içermeye noktasında sınırlılıklarının olacağıdır. İzleme planı sorun alanlarını ve kamu kurumları dahil olmak üzere ilgili tüm paydaşlara müdahale edilmesi gereken alanları gösterir. Özetle izleme planının amacı göstermek, dikkat çekmek ve müdahale alanlarını belirlemektir.

Eşitlik izleme planıyla aşağıda sıralananlar amaçlanır.

1. Cinsiyet eşitsizliklerini gidermek için kullanılan ya da tercih edilen politikaların ve sonuçlarının değerlendirilmesi
2. Zaman içinde eşitlik alanında kaydedilen gelişmenin ve değişimin görülmesi
3. Eşitliği sağlamaya dönük uygulama/müdahale araçlarının gözden geçirilmesinde kurum ve kuruluşlara kılavuzluk edilmesi.

Tablo 7 İzleme Planı Şablonu

Norm	Gösterge	Veri kaynağı	İzleme sıklığı	Sorumlu kurum / kuruluş	Hedef	Gösterge değerleri			
						Temel alınacak veri / mevcut veri		Son ölçülen değer	
						TR	İl	TR	İl

Raporlama

Plan sürecinde ve sonrasında başta saptanan amaçlara, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı, öngörülen etkinliklerin ne kadarının yapıldığı ve bu faaliyetlerden ne gibi sonuçlar elde edildiğinin kayıt altına alınması ve hem kurum içi hem de kurum dışı paydaş ve ilgililerle paylaşılabilmesi için raporlama etkinliğinin yapılması önemlidir. Bu raporlar sadece kurumsal bir değerlendirme vesilesi olarak değil, söz konusu alana dair bir politika belgesi ve aracı olarak da önemlidir. Dahası bu raporlar kurumda zaman içinde yaşanan değişimi görme, eğilimleri not etme ve katılımcı süreçlerle bu eğilimlerin arkasındaki nedensellikleri anlama bakımından da önem taşır. Bu sayede sadece dönemsel faaliyetler ve çıktılar değil, tarihsel değişimin yönü ve doğası da izlenebilmiş olur.

Raporlama

Raporlar bilgi ya da hesap vermek, durumu betimlemek ya da bir kararı gerekçelendirmek için hazırlanan belgelerdir. Nesnel durumun tasvirini amaçlayabildiği gibi bilimsel teknikler kullanılarak analiz edilmesini de sağlayabilir. Uzmanların yorumlarına ve tahminlerine dayanan raporlar konuya dair öneriler de içerebilir. Bu farklı içeriklere sahip raporların hedef kitlesi de farklı olacağı için kullanacakları dil ve yöntemlerde farklılıklar olabilir. Muhatabı uzman olanlar için teknik bir dil kullanılabilirken, geniş kamuoyuna yönelik raporların daha **anlaşılır**, günlük bir dille kaleme alınması gerekir.

Raporların diğer bir özelliği amacının net olarak tayin edilmiş olmasıdır. Bu amaca yönelik olarak belirlenmiş odak çerçevesinde **ilgili ve yararlı bilgileri** içermeleri gerekir. Bu bilgilerin **kapsamlı ama gereksiz verilerden arındırılmış** bir şekilde sunulması da raporların diğer bir özelliğidir. Sunulan tüm verinin, bilginin, tespitlerin ve önerilerin doğrulanabilir olması, yani raporun **güvenilir** olması da diğer bir özellik olarak ifade edilebilir. Raporlar zaman içinde belirli bir değişimi ya da durumu ele aldıkları için kapsamındaki dönemlerin içinde veya dönemler arasında karşılaştırma yapmaya izin veren şablon ve formatları kullanmaları ve belirli bir **tutarlılığa** sahip olmaları gerekir.

Raporların kamu politika süreçlerinde etkili olabilmeleri, tespit edilen aksaklık ya da eksikliklerin giderilmesine hizmet etmeleri için **zamanlaması** da önemlidir. Önceden belirlenmiş dönem ya da tarihlerde yapılacak raporlamalar kamu politika yapımında da dikkate alınma ihtimallerini arttırır.

Son olarak, raporlama ciddi beşeri ve mali kaynaklar harcamadan, **makul bir maliyetle** yapılabilir.

Plan İzleme Raporları

İzleme raporları belli bir dönem için belirlenmiş amaç ve hedeflere ne derece ulaşıldığının, faaliyetlerin ne gibi sonuçlar doğurduğunun belli aralıklarla gözlenmesi ve değerlendirmesini içerir. Bu sayede hem kurum yöneticileri hem de kurumun dışındaki sivil toplum örgütleri söz konusu dönemde planın ve dolayısıyla amaçlanan politikaların ne derece gerçekleştirildiğini anlayabilirler. Sorumlular işleyişteki eksiklikleri inkâr edebileceği ve gizleyebileceği için izlemenin her zaman kolay olmayacağını akılda tutulması gerekir.

Planların toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden izlenmesi farklı biçimlerde olabilir (Klatzer, Akduran ve Gültaşlı, 2015b, s. 57-59). Öncelikle planların hazırlanması ve uygulanması sırasında rol alan, katılım sağlayan aktörlerin temsili bir izleme konusudur. Plan hazırlığının kendisi de politik bir karakter taşıdığı için nihai belge ve politikaların toplumsal cinsiyet eşitliğine katkı sağlamaya ne derece aday olduğunun ilk emareleri, sürecin toplumsal cinsiyete ne kadar duyarlı bir şekilde yürütüldüğüne bakılarak anlaşılabilir. Aynı şekilde, plan çerçevesinde uygulamaya konan politikaların kararlaştırılmasında ve uygulamasında kadınların ve erkeklerin ne kadar temsil edildiği de izlemenin toplumsal cinsiyet perspektifinden izlenmesinin bir boyutudur. Bunun için ilgili komisyon, kurul üyeleri, yöneticiler ve memurlar içindeki kadın-erkek oranlarına ve ilgili müzakerelerde söz hakkının nasıl dağıldığına bakmak gerekecektir.

Girdiler izleme faaliyetinin ikinci nesnesi olabilir. Planın hayata geçirilmesi için seferber edilen ekip, ekipman ve kaynakların toplumsal cinsiyet eşitliği ile ne kadar uyumlu olduğunun izlenmesi gerekebilir. Planın ve gerçekleştirilen politikaların uygulamasında görev alan personel içindeki kadın-erkek dağılımı, toplumsal cinsiyet eşitliğine hizmet etmesi beklenen politikalara ayrılan bütçe miktarları, bunların gerçekleştirilme oranları ve bu politikalar için gereken araç gereçlerin ne kadarının sağlandığı gibi değişkenler plan girdilerini toplumsal cinsiyet perspektifinden izlemeye izin verir.

Planı izlemenin bir diğer boyutu, plan çerçevesinde gerçekleştirilen çıktıların analizidir. İzlenen dönem boyunca uygulamaya koyulan faaliyetlerin niteliği ve niceliği, bu faaliyetlerden faydalananların sayısı ve kadın-erkek dağılımı plan çıktılarının toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinden izlenmesini sağlar. Bunun için kurumların faaliyet ve performans raporlarının incelenerek, planda yer verilen performans göstergelerindeki değişimin hem bütçe hem de faaliyet bazında mercek altına alınması gerekir. Bu açıdan değerlendirme yapmanın temel aracı performans göstergelerinin değerlerinin izlenmesidir. İlgili kısımda ele almış olduğumuz gibi plan, dönemler itibarıyla ulaşılması öngörülen performans göstergelerini ortaya koymuş olarak yayımlanır. Planın etkili olup olmadığını anlamının ilk yolu, bu düzeye ulaşıp ulaşılmadığına bakmaktan geçer.

İzleme sürecinin son bir odağı planların öngörülen şekilde etkili olup olmadığının analizidir. Nitekim, nedensellik ilişkisinin doğru tesis edilmediği hallerde çıktı performans göstergeleri hedefe ulaşılmış gibi görünse bile tespit edilmiş ihtiyaçlara çare olunamayabilir. Düşünülen etkinlikler, öngörülen nitelik ve nicelikte yapılmış olur ama bunlar hedeflenen sonuçları doğurmayabilir. Örneğin toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik bir politika, kâğıt üzerinde amaçlanan performans hedeflerine ulaşmış olsa bile öngörülen değişim gerçekleşmemiş olabilir. Dolayısıyla, izlenen plan ve politikanın toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından ne oranda bir değişiklik yaptığının anlaşılması için daha derinlemesine bir analiz gerekecektir.

Bunun için söz konusu politikaların hedef gruplarında ve genel olarak kamuoyunda toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından gerçekleşen değişimin anlaşılması gerekir. Bu analiz doğrudan bu kesimlerle yapılacak anket ve mülakatlarla gerçekleştirilebileceği gibi ilgili istatistiklerin değerlendirilmesiyle de hayata geçirilebilir. Ayrıca kamuoyunun genelinin toplumsal eşitlik algısındaki değişimi anlamak adına medya takibi yapılabilir ve toplumun genel toplumsal cinsiyet söylemi analize tabi tutulabilir.

Tablo 8 Plan İzlemenin Farklı Boyutları ve Araçları

İzleme türü	İzleme nesnesi	İzlenecek değişkenler	Kullanılacak referans kaynaklar
Karar izleme	Müzakere ve karar süreçlerinde toplumsal cinsiyet eşitliği	<ul style="list-style-type: none">İlgili komisyon, kurul ve görüşmelere katılanların ve uygulamada kadın erkek dağılımıGörüşmelerde kadın ve erkeklerin söz alma oranları	<ul style="list-style-type: none">Üyeliklerİdare kadrolarGörüşme tutanakları
Girdiler	Ekip, ekipman ve kaynakların toplumsal cinsiyet eşitliğine hizmet oranı	<ul style="list-style-type: none">TCE'ye yönelik politikalara ayrılan bütçe tahsisleri ve gerçekleştirme oranlarıBu politikaların gerektirdiği insan ve aynı kaynakların ne kadar sağlandığıPolitikaların uygulanmasında	<ul style="list-style-type: none">BütçeBütçe gerçekleştirme oranlarıİnsan kaynakları verileriAraç gereç envanterleri

		görevlendiren personelin cinsiyet dağılımı	
Çıktılar	Planlanan politikaların gerçekleşme düzeyi	<ul style="list-style-type: none">• TCE'ye yönelik faaliyetlerin sayısı• TCE faaliyetlerinden faydalananların sayısı• Faydalanıcıların kadın-erkek dağılımları	<ul style="list-style-type: none">• Faaliyet raporları• Performans raporları
Etkililik	Planlanan politikaların öngörülen etkiyi yapma düzeyi	<ul style="list-style-type: none">• Kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesine sağladığı katkı düzeyi• Kadın haklarının gelişim düzeyi• Toplumsal cinsiyet rol ve normlarında yaşanan değişimler	<ul style="list-style-type: none">• Anket ve görüşmeler• Suç ve şikâyet eşitsizlikleri• Basın taramaları• Söylem analizleri

İzleme Raporu Araçları

Bir kurumun plan ve politikalarının toplumsal cinsiyet eşitliğine dair analizi için pratik araçlardan biri planların içerdiği performans hedef kartlarının kullanımı olabilir. Planın genel başarısını izlemek için kurum tarafından kullanılan plan izleme tablolarına toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili hedeflerin izlenmesi için de başvurulabilir. Bu amaçla ilgili bölümde yer verdiğimiz hedef kartlarına dayanılarak aynı formatta izleme ve değerlendirme kartları hazırlayabiliriz. Bu tablolar değişimi ve bu değişimin anlamını kapsamlı ve anlaşılır bir şekilde sunma imkânı tanır.

Bu tabloların açıklama bölümlerinde izlemenin yapıldığı dönem sonu itibarıyla hedeflenen değere ulaşıp ulaşılmadığının analizi yapılır. Bu analiz yukarıda yer verdiğimiz karar, girdi, çıktı ve etkililik boyutlarında notlar içerecek şekilde geliştirilebilir. Hedeflenen değere ulaşılmasını engelleyecek hususlar ve riskler varsa, bunlar değerlendirilir ve bu değere ulaşılmasını sağlayacak temel tedbirlere kısaca yer verilir.

Tablo 9 Plan Değerlendirme Tablosu

Amaç (A.1)					
Hedef (H.1.1)					
H.1.1 performansı	(PG1.1.1 performansı X hedefe etkisi) + (PG1.1.2 performansı X hedefe etkisi)				
Hedefe ilişkin sapmanın nedeni					
Hedefe ilişkin alınacak tedbirler					
Sorumlu birim					
Performans göstergesi	Hedefe etkisi (%)	Plan dönemi başlangıç değeri (A)	İzleme dönemindeki yıl sonu hedeflenen değer (B)	İzleme dönemindeki gerçekleşme değeri (C)	Performans (%) (C-A)/(B-A)
P.G.1.1.1					
Performans göstergelerine ilişkin değerlendirmeler					
Kararlarda TCE					
Girdilerde TCE					
Çıktılarda TCE					
TCE değişimi					
P.G.1.1.2					
Performans göstergelerine ilişkin değerlendirmeler					
Kararlarda TCE					
Girdilerde TCE					
Çıktılarda TCE					
TCE değişimi					

Amaç ve hedefler özelinde yapılacak bu değerlendirme ve analizler sayesinde planın toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından ne derece başarılı olduğu ve bu süreçte yaşanan eksiklikler ve

başarıları bir bütün olarak izlenerek raporlaştırılabilir. Bu rapor da tıpkı planın kendisi gibi ilgili kişi ve kurumlar nezdinde yürütülecek toplumsal cinsiyet eşitliği girişimleri için bir politika belgesi ve araçtır.

Alıştırma: Örnek olarak incelenecek bir faaliyet/performans raporu çerçevesinde izleme kartları oluşturalım.

Raporun Savunuculuğu

İzleme, raporlama ve savunuculuk ilgili bölümde ayrıntıları ile ele alındığı için burada detaylara girmek çalışmayı tekrara düşürecektir. Fakat planlar söz konusu olduğunda bütün o sürecin belirli bir takvim dahilinde yürütülmesi gerektiğini hatırlatmış olalım.

Yukarıda da ele aldığımız gibi planlar periyodik olarak yapılan ve bütçe ve performans programları ile yıllık olarak izlemesi yapılabilecek çerçeveler olduğundan izleme ve savunuculuk faaliyetlerinin de periyodik olarak sürdürülmesi gerekmektedir. Ulusal çapta hazırlanan kalkınma planlarına ek olarak her kamu kurumunun yapmak zorunda olduğu stratejik planlar ile yıllık hazırlanan bütçeler, programlar ve faaliyet raporları bu izleme ve savunuculuk faaliyetlerinin önemli araçları ve fırsatları olabilir.

Özellikle yerel yönetimlerde her sene yapılan bütçe görüşmeleri aksaklıklara ve eksikliklere, uygulama sorunlarına dikkat çekmek için fırsat sunar. Yukarıda aktardığımız takvim çerçevesinde yeni mali yıla dair bütçe görüşmeleri geçmiş dönemin gündemini tartışmak için imkan yaratır.

Buna paralel olarak karara bağlanacak olan yıllık performans programı da yerel yönetimin kendi taahhütlerine ne kadar sadık kaldığının değerlendirilmesi için doğru bir araç olabilir. Önceki yıla dair performans göstergelerini, yani kurumun kendi resmî verilerini söz konusu alanda planlanmış ve gerçekleşmiş çalışmalarla karşılaştırarak gündeme taşımak, dolayısıyla da izleme verilerini bir savunuculuk faaliyetine dönüştürmek mümkündür.

Bu konuda ilgili bölümde ele alınacak araç ve teknikleri siyasal aktörler nezdinde ve TBMM görüşmelerine dahil olacak şekilde kullanmak, izleyen döneme dair politika tartışmalarının yoğunlaştığı bir dönemde bunu basın ve kamuoyu çalışmaları için bir fırsata dönüştürmek, raporun savunuculuğu bakımından anlamlı olabilir. Özellikle meclis toplantılarına katılım, toplantı öncesi ve sonrasında üyelerle temaslarda bulunmak, basında meclis tartışmalarının yer almasını sağlamak diğer tüm savunuculuk araçlarına ilaveten büyük önem taşıyabilir.

Eğitim Değerlendirmesi

Planlama üzerine tamamlamış olduğumuz eğitim de belli bir plana dayanıyordu. Anlamlı ve işlevsel bir planın yapılabilmesi için amaçladığı değişimin temel muhatabı olan siyaseti ve siyasal süreçleri daha iyi tanınması gerektiğine dair bir ihtiyaçtan hareket ettik. Bu ihtiyaca cevap olarak özellikle kamu politikalarının oluşma süreçlerinin daha iyi anlaşılmasını amaçladık. Özellikle tüm bu politikaların kristalleştiği bütçe süreçlerine odaklandık.

Siyaset ve kamu politikalarına dair bu tartışma kendi örgütlerimizin kamu kurumları nezdinde yürüttükleri temas ve çalışmaların belirli bir amaca daha iyi odaklanmış, dolayısıyla etkili olmasını amaçlıyor. Böylece kendi faaliyet planlarımızı yaparken kamu kurumlarının işleyişini göz önünde bulundurma şansımız olabilecek.

Eğitimin ikinci yarısındaki amaç da kendi örgütlerimizin çalışmalarını planlayabilmek için kullanmamız gereken araçları ve izlememiz gereken süreçleri daha yakından tanımaktı. Çünkü kamu kurumlarının politika süreçlerini bilmek ve onlara müdahil olabilmek için kendi örgütlerimizin de faaliyetlerini belirli bir planlama anlayışı çerçevesinde yönetmesine ihtiyaç olduğunu biliyoruz.

Sonuna geldiğimiz planlama eğitimi iki temel amaca hizmet etmek üzere kurgulandı: kamu kurumlarının planlama ve kamu politika süreçlerini daha yakından tanımak ve örgütlerimizin planlama becerilerini artırmak. Bu sayede ilgili örgütlerin kamu kurumlarının işleyişine daha aşına olması ve planlama kapasitelerinin de daha gelişmesi amaçlanıyor. Böylece toplumsal cinsiyet eşitliği adına sergilenen çabaların daha etkili bir hale geleceğini umut ediyoruz.

Kaynakça

- Akduran, Ö. (2019). Yerel Yönetimde Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinin Kurumsallaştırılması: Beylikdüzü Belediyesi. *MSGSÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Çarşamba Seminerleri Sunuşu*, 9 Ocak. <https://www.youtube.com/watch?v=64k0nhjjWhQ&feature=youtu.be>, son erişim: 10 Haziran 2020.
- Arnstein, Sherry, R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, 35(4), 216-224.
- KSGM (2018). Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2018-2023. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (<http://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/887>)
- Cantek, F. (2019). Duygu Asena ile kadınlığın keşfi. *GazeteDuvar*. <https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2019/04/26/duygu-asena-ile-kadinligin-kesfi/>, son erişim: 8 Haziran 2020.
- Doğru, B. (2016). *100 Maddede Sürdürülebilirlik Rehberi*. SKD-Türkiye Yayınları, İstanbul, <http://www.skdturkiye.org/files/yayin/100-Maddede-Surdurulebilirlik-Rehberi.pdf>, son başvuru: 21 Haziran 2020.
- Elson, D. (2006). *Budgeting For Women's Rights: Monitoring Governance Budgets for Compliance with CEDAW*. UNIFEM. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1408>
- James, R. (2016). *How to do Strategic Planning A Guide for Small and Diaspora NGO*. INTRAC. <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1409>
- Klatzer, E. (2012). Yerel Yönetimlerde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Bütçeleme Kılavuzu. TESEV Yayınları. (<http://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/479>)
- Klatzer, E., Akduran, Ö. ve Gültaşlı, M. (2015a). *Belediyelerde TCDB Bütçeleme Rehberi*. Sabancı Vakfı, İstanbul, <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1394>
- Klatzer, E., Akduran, Ö. ve Gültaşlı, M. (2015b). *STKlar için Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Rehberi*. Sabancı Vakfı, İstanbul, <https://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/1395>
- Özçağlar, A. (2016). Büyükşehir Belediyeli İllerde Kır ve Kent Nüfusunun Tespiti Mümkün mü?. *TUCAUM Uluslararası Coğrafya Sempozyumu*, 13-14 Ekim, Ankara, http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2016/12/Int_semp_BC1.pdf, son erişim: 21 Haziran 2020.

Polat, İ. & Ağduk, E. (2019). Yerel Yönetimler için Kadın Katılımı ve Eşitlikçi Mekanizmalar. TAPV. (<http://dspace.ceid.org.tr/xmlui/handle/1/878>)