

Makale türü / Article type: Araştırma / Research

Reading the Reconstruction Studies in Turkish Public Administration After 1980 on the Concept of Gender¹

Türk Kamu Yönetiminde 1980 Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Toplumsal Cinsiyet Kavramı Üzerinden Okumak

Arş. Gör. Tülay DEMİR

Artvin Çoruh Üniversitesi, İİBF, tulyademir@artvin.edu.tr

ORCID: 0000-0002-2826-0774

Abstract

Public administration should have a dynamic and flexible structure to respond to economic, social and administrative requirements. As in many countries, reconstruction studies in Turkish public administration have a long historical background. When the history of reconstruction studies in Turkish public administration is examined, it is seen that the focus of the 1980s was to adapt to neoliberal system. On the other hand, in the 1980s, women's movement in Turkey "has moved to the street" and women's movement has been institutionalized since the 1990s. After 1980 is the period in which both reconstructions in Turkish public administration has moved to another dimension and demands of women's movement started to be expressed aloud. For this reason, the starting point of the study is the question of what extent the public administration accommodates social demands. In the study, reconstruction in Turkish public administration carried out after 1980 is examined from a gender perspective using document analysis method.

Keywords: Reconstruction in Turkish Public Administration, Gender, Women in Public Administration.

JEL Classificaiton: H83, J16.

Extended Abstract

Introduction: Developments in the economic, political, social, international conditions require changes in the administrative structures of the countries. Otherwise, it is not possible to talk about a public administration that can respond to current conditions. The concepts of "restructuring", "administrative reform", "modernization", "rationalization" are used in the literature to express the efforts made to bring the administration to a structure that can keep up with the developments in the national and/or international arena. The use of these concepts differs periodically. So much so that, while restructuring efforts were expressed with the concept of "reform" in the Ottoman Empire period, it was expressed with the concepts of "administrative reform", "modernization" and "rationalization" in the Republican period. The concept of restructuring in administration, on the other hand, started to be used to express more comprehensive and radical changes, based on the idea that the social and behavioral aspects of management were ignored in the concept of administrative reform. In this sense, restructuring in management; It is a concept that points to comprehensive regulations regarding the aims, duties, structure of political and administrative institutions. In this study, the concept of restructuring was used because of the developments in Turkish public administration after 1980. The 1980s correspond to the periods when both the restructuring efforts in the Turkish public administration and the women's movements differed from the previous periods due to certain reasons. Namely; after this date, the construction of administration that will adapt to the neoliberal system has been the main goal of the restructuring process of the public administration. In line with this goal, a system has been built in which the role of the state in the production and distribution of public services has

¹ Bu çalışma 2. Uluslararası İnsan Çalışmaları Kongresi kapsamında sunulan "Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Türk Kamu Yönetiminde 1980 Sonrası Yeniden Yapılanma Çalışmaları" başlıklı tebliğin gözden geçirilmiş halidir.

changed and the principles of business administration, especially efficiency, effectiveness, performance, have become a priority in public administration. The restructuring studies, in which the new public administration approach is dominant, gained a legal basis, especially after 2000, at the level of both central and local governments. When looked at the post-1980 period in terms of the development of the women's movement, it is seen that this period also points to a breaking point. In these years when Second Wave Feminism was on the rise in Turkey, women expressed their demands for equality against the patriarchal system more "loudly" through campaigns, actions, awareness-raising meetings. From this point of view, in this study, an answer is sought to the question of to what extent the gender equality-based demands expressed in the post-1980 period when the women's movement in Turkey was on the rise, found a place in the restructuring of the public administration. The planning of the study is as follows: After explaining the concepts of restructuring and gender, Public Administration Research Report, development plans, regulations regarding central and local governments, and national action plans; will be examined by focusing on the concept of gender.

Method: In the study, the restructuring studies in Turkish public administration after 1980 are analyzed from the perspective of gender. For this purpose, within the scope of the study, the Public Administration Research Report, the development plans prepared since 1980, studies for the restructuring of central and local governments, the regulations of the national action plans that include the concepts of "gender equality", "gender", "equality between men and women" are revealed by document analysis method.

Findings: When the restructuring studies are examined, it is seen that gender emphasis is not included in the Public Administration Research Report, and the concept of gender is considered together with the responsibility of being a wife and mother to women, as well as the goal of improving women's education and employment opportunities in the Seventh and Eighth Development Plans. Gender emphasis is not included in the Draft Public Administration Basic Law, which is a product of the comprehensive reform work of the Justice and Development Party government, which came to power with the 2002 elections, regulations for gender equality were implemented in the central and local administration reforms carried out after 2005. The regulation on the establishment of women's councils within the City Councils, increasing the opportunities for women to participate in local politics and the protection of women who are victims of violence as the responsibility of the city administrations are positive developments. However, it is clear that the city administrations need to both solve the resource problems and establish the perspective advocating gender equality at the institutional level in order to achieve the real meaning of the relevant goals. One of the striking results of the study is that gender-focused action plans prepared within the framework of harmonization with the EU have a stronger emphasis on gender compared to previous restructuring studies. In the restructuring studies of the first period, it is seen that the empowerment of women was defined through the goal of "protecting the family". In the action plans implemented within the framework of the EU harmonization process, the goal of "the existence of women in the public sphere" is priority.

Conclusion and recommendations: The findings of the study support the idea that the main goal of the studies on the restructuring of the public administration is to keep up with the economic and political conditions of the period. To achieve gender equality to take place in management practices and for women's representation to reach the standards of developed countries, in addition to the objectives of adapting to administrative, economic goals and international conditions in the restructuring of the administration, the construction of public administration system that can respond to social demands is necessary.

Keywords: Reconstruction in Turkish Public Administration, Gender, Women in Public Administration.

JEL Classification: H83, J16.

Özet

Yönetimin ekonomik, sosyal, yönetsel ihtiyaçlara cevap verebilmesi için esnek ve dinamik bir yapıda olması gerekir. Pek çok ülkenin yönetim sisteminde olduğu gibi Türk kamu yönetimi sisteminde de bu gereklilikten hareketle girilen yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. Yeniden yapılanma çalışmalarının tarihsel süreci incelendiğinde, 1980'li yılların odak noktasının neoliberal sisteme uyum sağlamak olduğu görülmektedir. Diğer taraftan, 1980'li yıllar Türkiye'de kadın hareketinin "sokağa taşındığı" ve 1990'lardan itibaren gerçekleşecek kurumsallaşma sürecinin temellerinin atıldığı dönem olarak da karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla, 1980 sonrasının, hem kamu yönetiminin yeniden yapılanması çalışmalarının başka bir boyuta taşındığı

hem de kadın hareketinin taleplerini yüksek sesle dile getirmeye başladığı dönem olması itibarıyla, yönetimin toplumsal taleplere yeniden yapılanma sürecinde hangi ölçüde yer verdiği sorusu bu çalışmanın çıkış noktası olmuştur. Çalışmada 1980 sonrasında kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları toplumsal cinsiyet perspektifinden doküman analizi yöntemiyle incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Toplumsal Cinsiyet, Kamu Yönetiminde Kadın.
JEL Sınıflandırması: H83, J16.

GİRİŞ

Kamu yönetiminin yönetsel, ekonomik, toplumsal alanlarda yaşanan değişimlerden etkilenmesi kaçınılmazdır. Yönetimin ulusal veya uluslararası düzeyde yaşanan gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara ve önceliklere uyum sağlaması amacıyla girilen çabalar, idari reform veya yeniden yapılanma kavramlarıyla ifade edilmektedir. Yeniden yapılanma çalışmaları literatürde genellikle dönemlere ayrılarak incelenmektedir. Literatürdeki dönemselleştirmeye göre Cumhuriyet'in kuruluş yılları, planlı dönem, 1980 sonrası olarak ayrılmaktadır. 1980 sonrasındaki çalışmalar, önceki dönemlerden farklı olarak, dışsal faktörlerden büyük oranda etkilenmiş, bu dönemin odak noktası kamu yönetiminin neoliberal sisteme uyum sağlaması amacıyla yapısal uyarılama politikaları ile piyasa düzeninin yerleştirilmesi olmuştur. Bahsi geçen dönem, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında devletin rolünün değiştiği, kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik, performans başta olmak üzere işletmecilik ilkelerinin önem kazanmaya başladığı döneme tekabül etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı 2000 sonrasında hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde yasal zemine oturtulan bir dizi reform çalışmasının temelini oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, 1980'li yıllar kadın hareketinin gelişimi açısından da bir kırılmaya işaret etmektedir. Dünya'da 1960'lı yıllarda başlayan İkinci Dalga Feminizm, Türkiye'de gecikmeli olarak 1980'li yıllarda toplumsal bir hareket olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kadınlar, kadın oldukları için maruz kaldıkları ayrımcılığa ve toplumsal cinsiyet kalıplarına karşı eşitlik taleplerini kampanyalar, eylemler, bilinç yükseltme toplantıları aracılığıyla ifade etmişlerdir. Kadınların eşitlik ve hak mücadelesinin kurumsallaşması ve devlet politikalarıyla somutlaşmasının örnekleri ise 1990 sonrasında gerçekleşmiştir. Dolayısıyla 1980 sonrası hem kadın hareketinin toplumsal cinsiyet kalıplarını sorgulamasının geldiği nokta itibarıyla hem de kamu yönetiminin içine girdiği dönüşüm itibarıyla bir kırılmaya işaret etmektedir. Buradan hareketle, bu çalışma 1980 sonrasında yükselen kadın hareketinin taleplerinin, kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecinde hangi ölçüde dikkate alındığı, yeniden yapılanma sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliğini yerleştirecek adımların atılıp atılmadığını ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır.

Toplumsal cinsiyet konulu pek çok çalışmada cinsiyete dayalı iş bölümü, ücret eşitsizliği, ev içi emek, kadının yerel ve ulusal siyasette temsili, cinsiyet ayrımcılığı, mobbing vb. konular ele alınmıştır. “Kadın ve yönetim” konulu çalışmalara bakıldığında yönetici kadrolarda kadın temsiline oldukça yetersiz kaldığı net bir biçimde görülmektedir (Gürsel, 2002; Özkanlı, 2010; Arslan, 2017; Tunç, 2017). Gürsel (2002) çalışmasında kadın erkek eşitliğinin Anayasal bir güvence olmasına rağmen eşitlik ilkesinin toplumsal yaşamda uygulanmasındaki sorunların, cinsiyet ayrımcılığı doğurduğu görüşündedir. Kamu görevlerine girişte cinsiyet koşulu günümüzde olmasa dahi, ayrımcı uygulamalar nedeniyle üst düzey kadrolarda kadın temsili yetersiz kalmaktadır. Özkanlı (2010) ise devlet üniversitelerinin üst düzey kadın yöneticilerine yönelik çalışmasında, kadınların yöneticilik kadrolarına atanma aşamasında olumsuz yargılardan ciddi biçimde etkilendiklerini, kadınların geleneksel roller nedeniyle rol çatışmasını yoğun biçimde yaşadıklarını ortaya koymaktadır. “Devlet politikalarında kadın” konulu çalışmasında Arslan (2017), hükümet programlarında kadın meselesinin ayrı başlık altında ele alınmasının asıl hedefinin güçlü

aile ve toplum inşa etmek olduğunu, iktidar partilerinin büyük oranda erkek egemen söylemi sürdürdüğünü ifade etmektedir.

Yeniden yapılanma çalışmalarının toplumsal cinsiyete ilişkin düzenlemelerinin açığa çıkarılması amacıyla kaleme alınan çalışmanın planlaması şöyledir: Çalışmanın ilk kısmı yeniden yapılanma ve toplumsal cinsiyet kavramlarının izah edilmesine ayrılacaktır. İkinci kısımda, 1980 sonrasında uygulamaya konulan yeniden yapılanma çalışmaları (KAYA Raporu, kalkınma planları, ulusal eylem planları, merkezi ve yerel yönetimde yapılan değişiklikler) doküman analizi yöntemiyle toplumsal cinsiyet perspektifinden incelenecektir.

1. YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMA

Ülkelerin ekonomik, siyasi ve toplumsal alanda yaşadığı değişiklikler idare sistemlerini de dönüştürücü bir etkiye sahiptir. İdare sistemindeki bu değişiklikleri anlatmak için, idari reform veya yönetimde yeniden yapılanma kavramları kullanılmaktadır. İdari reform veya yönetimde yeniden yapılanma; “yönetim sisteminin yapısında, personel rejiminde, karar verme süreçlerinde yapılan köklü değişiklikler”i ifade eder (Canpolat, 2003). II. Dünya Savaşı sonrasında “idarenin işlevinde, atanmış-seçilmiş ilişkisinde denge arayışı”nı ifade etmek için “idari reform” kavramının kullanıldığı görülmektedir (Yayman, 2008: 7). Türk yönetim tarihine bakıldığında kavramların dönemsel olarak farklılaştığı göze çarpmaktadır. Şöyle ki, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yeniden yapılanma çalışmaları “ıslahat” kavramı ile ifade edilirken, Cumhuriyet Dönemi’nde “idari reform”, “modernizasyon”, “rasyonalizasyon” kavramlarıyla ifade edilmiştir. Yönetimde yeniden yapılanma kavramı ise, idari reform kavramında yönetimin sosyal ve davranışsal yönünün göz ardı edildiği düşüncesinden hareketle, daha geniş kapsamlı ve köklü değişiklikleri ifade etmek üzere kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamda yönetimde yeniden yapılanma; “siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına dair kapsamlı düzenlemelere işaret eden bir kavramdır” (Tutum, 2012: 471-473). Yönetimin eskimesi, güncel ihtiyaçlara cevap vermemesi ve yeterliliğini kaybetmesi yeniden yapılanmanın temel gerekçesini oluşturur. Kamu hizmeti kavramının dönüşmesi, devlet kavramına ilişkin yürütülen tartışmalar, siyasal ve ekonomik bunalımlar, hizmetlerin aksaması, yönetimin yeterli örgütlenememe, yasaların uygulanmasındaki sorunlar gibi pek çok neden yeniden yapılanmayı gerekli kılmaktadır (Yayman, 2008). Bu çalışmada 1980 sonrasında kamu yönetiminde gerçekleştirilen dönüşüm, “yeniden yapılanma” kavramıyla ifade edilecektir.

Türk kamu yönetiminde yönetsel sorunları çözmek adına girişilen reformlar/yeniden yapılanma çalışmaları, Osmanlı İmparatorluğu’nda III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde başlayarak Cumhuriyet Dönemi’nde de devam etmiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında gerçekleştirilen reformlar kalkınma ve çağdaşlaşma hedefleri etrafında şekillenmiştir. Bu hedefler doğrultusunda dönemin reformlarında merkezileşme ve yönetimde standartlaşma eğilimi dikkat çekmektedir. Yönetimde merkezileşme; devlet seçkinleri arasında birliğin sağlanması ve devlet politikalarında halk desteğinin alınması biçiminde gerçekleştirilmiştir. Yönetimde standartlaşma ise mahalli birimlerde merkezin direktifleri doğrultusunda hareket eden temsilciler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir (Turan, 2012). Cumhuriyetin ilk yıllarının reform çalışmalarını doğrudan etkileyen ve yönlendiren 1929 Buhranı sonrasında ekonomik sorunlara devletin ekonomideki müdahale alanının artırılmasıyla çözüm bulunacağı anlayışı yerleşmiş, kamu yönetiminin hedefleri ve politikalarında bu anlayış belirleyici olmuştur. Nitekim “korumacı-devletçi sanayileşme” dönemi olarak adlandırılan 1930-1938 yılları, kamu yönetiminin de genişlediği yıllardır (Boratav, 2014: 59; Turan, 2012). 1960’lı yıllara dek uygulanan kamu yönetimi reformları hükümetin isteği üzerine yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar¹ etrafında şekillenmiştir. Dolayısıyla 1960 öncesinde

¹ Dorr Raporu (1933), Hiltz Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Leimbgruber Raporu (1951), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu

reform çalışmaları sistematik olmaktan uzak, sürekliliği olmayan, tespit edilen sorunlarla sınırlı kalan çalışmalardır. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın kurulmasıyla beraber, Türk kamu yönetiminde sistemli ve planlı reform çalışmaları da başlamıştır (Kalağan, 2009).

1970'li yıllarda petrol krizi ile birlikte yaşanan mali ve yönetsel kriz karşısında devletin küçültülerek, kamu sektörü-özel sektör arasındaki sınırın, özel sektöre alan açacak biçimde genişlemesi fikri ağırlık kazanmış, bu çerçevede kamu harcamalarının kısılmasına, piyasanın üstünlüğünün kabul edilmesine, kamu hizmetlerinde israfın önlenerek etkinliğin artırılmasına yönelik reformlar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Ekonomide piyasa değerlerinin hâkim kılınması yoluyla krizden çıkabileceğini savunan neoliberalizm, kamu yönetiminde bir paradigma değişiminin de itici gücü olmuştur (Ömürgönülşen, 2014). Devletin krizden sorumlu tutulması, dolayısıyla alanının daraltılması ve işlevlerinin sorgulanmaya başlanması, kamu sektörünün hizmet sunma biçiminde ve anlayışında değişime neden olmuş, geleneksel yönetim anlayışı yerine esnek, piyasa temelli, işletmecilik mantığına yaklaşan, müşteri odaklı bir kamu yönetimi anlayışı öne çıkmıştır. Kamu sektörünün yönetilmesine yönelik olarak geliştirilen tüm bu değerler, kurallar ve teknikler, yeni kamu işletmeciliği adıyla ifade edilmektedir (Ömürgönülşen, 2014).

1980'li yılların yeniden yapılanma çalışmalarının temel hedefi, dünya genelinde yaşanan çok yönlü değişime uyum sağlamak adına girilen yapısal uyarılama politikaları ile piyasa düzenine geçilmesi olmuştur. Bu dönemde yeniden yapılanmayı gerekli kılan başlıca nedenler; ekonomik koşullardaki değişim, hükümetten beklentilerin artması, kamu yönetiminde modernizasyon ihtiyacı, bütçe açığı ve uluslararası gelişmelerdir (Yayman, 2008: 45). 1980'li yıllar aynı zamanda küreselleşmeyle birlikte insan hakları, demokrasi, özgürlük gibi taleplerin dile getirildiği yeni toplumsal hareketlerin, çevre hareketi, kadın hareketleri vb. yükselişe geçtiği dönemdir. Bu bağlamda, ulus ötesi aktörler de toplumsal hareketlerin taleplerine dâhil olmaya başlamış, söz konusu talepleri çeşitli mekanizmalarla desteklemeye başlamışlardır.

2. TOPLUMSAL CİNSİYET

Toplumsal cinsiyet kavramına dair tartışmalar literatürde esasen iki temelde yürütülmektedir (Nicholson, 1994, s. 79): Kavramın ilk kullanımında cinsiyet (sex) ile toplumsal cinsiyet (gender) arasında ayırım yapılarak, cinsler arasındaki biyolojik farklılıkların toplumsal olarak inşa edilmesini ifade etmek üzere toplumsal cinsiyet kavramı kullanılmaktadır. İkinci kullanımında ise kadın bedeniyle erkek bedeni arasındaki ayırım vurgulanmaktadır. Burada toplumun sadece kişisel özellikleri ve davranışları biçimlendirmeyip aynı zamanda bedenlerin ortaya çıkışını da biçimlendirdiği fikrinden hareket edilmektedir. Toplumsal cinsiyetin kadınlar ve erkekler arasındaki doğal ve değişmez farklılıklara işaret etmediği; çünkü cinsiyet farklılıklarının söylemsel ve toplumsal bağlamdan bağımsız düşünülmemeyeceği fikri ön plandadır. Cinsiyetin toplumsal cinsiyetten ayrı ele alınmasına karşı çıkan bu görüş, ağırlıklı olarak J. W. Scott ve J. Butler'ın kavramsallaştırmalarında görülmektedir. Scott (2007: 11) toplumsal cinsiyetin; "cinsler arasındaki ilişkilerin toplumsal boyutuna dikkat çekmek için kullanıldığını", bu kullanımında "kadınlar ve erkeklere dair rollerin tamamıyla toplumsal olarak üretildiğine vurgu yapılarak, cinsler arasındaki biyolojik farklılıkların yol açtığı eşitsiz ilişkinin reddedildiğini" söyler. Butler ise, cinsiyetin ikili bir kategori olarak, doğal ve değişmez biçimde algılanmasına karşı çıkar, cinsiyet gibi toplumsal cinsiyetin de "yüzgezer" bir yapıda olduğunun altını çizer (Butler, 2016: 50-51).

Eğer toplumsal cinsiyet, cinsiyetli bedenin üstlendiği kültürel anlamlar bütünüyse toplumsal cinsiyetin herhangi bir cinsiyetten tek bir şekilde kaynaklandığı söylenemez. (...) Şimdilik, istikrarlı iki cinsiyet olduğunu varsaysak bile bu "erkekler" in inşasının erkek bedenlere mahsus olacağı, "kadınlar" ın da

(1962), Fischer Raporu (1962), Podol Raporu (1963) ve 1930-1940 yılları arasında Max Porten tarafından hazırlanan raporlar.

yalnızca dışı bedenlere yorum getireceği anlamına gelmez. (...) Cinsiyetler morfoloji ve kuruluş itibarıyla sorunsuzca ikilimış gibi görünse bile, toplumsal cinsiyetin de ikiyle sınırlı kalmasını varsaymamız için herhangi bir sebep yoktur.

Butler'a göre cinsiyetin değişmezliği sorgulandığında cinsiyet inşasının da toplumsal cinsiyet gibi kültürel bir inşa olduğu, hatta "cinsiyetin başından beri toplumsal cinsiyet olduğu" ortaya çıkmaktadır (Butler, 2016: 52). Butler aynı zamanda De Beauvoir'ın "kadın doğulmaz, kadın olunur." sözlerindeki toplumsal cinsiyet kimliklerini sonradan edindiğimize ilişkin kabulü de tartışmaya açarak, toplumsal cinsiyetin içselleştirilmiş davranış kalıpları olarak değil, egemenlik sistemi tarafından dayatılan, kısmen de olsa bilincinde olduğumuz davranış kalıpları olarak tanımlanması gerektiğini söyler: "Hepimiz, cinsiyet normlarına maruz kalabiliriz ama aynı zamanda bunları ihlal etmekten de kendimizi alamayız." (Bora, 2012b: 42-43).

Cinsiyet farklılıklarının doğal ve değişmez olarak görülmesi Bora (2012a)'ya göre cinsiyet ayrımını pekiştiren bir etki yapmaktadır. Modern toplumda ev ile iş yerinin ayrılmasıyla birlikte kadınlar ev ile erkekler "dışarıda" çalışarak "evi geçindirme" görevi ile özdeşleştirilmiş, sonuç olarak kadınlar üretimin dışında bırakılmışlardır. Kadının özel, erkeğin kamusal alan ile ilişkilendirildiği düzende hem kadınlık hem de erkeklik belirli kurallar, söylemler, kültürel kodlar, kalıp yargılar içerisine hapsedilmektedir. Toplumsal cinsiyet olarak ifade edilen kadınlık/erkeklik kurguları, kadınlar ve homoseksüellere karşı ayrımcılıkla sonuçlanan birtakım pratikleri beraberinde getirmektedir. Egemen iktidar ilişkileri ile cinsiyet ilişkileri, cinsiyetlerin karşıtlığı üzerine kurulu düzende iç içe geçmiş durumdadır. Erkek egemenliğinin pekişmesine neden olan iktidar ilişkileri, ekonomik düzenlemelerden duygusal ilişkilere, dilin kullanımına dek uzanan çok boyutlu bir yapıya sahiptir. Sancar (2016), toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz eden erkek egemenliğine dayalı cinsiyet ilişkilerinin bu denli geniş boyutlara uzanması nedeniyle, kadınların neden ve hangi şekillerde baskı altına alındıklarını anlamak için, meselenin diğer tarafı olan erkeklerin iktidarının nasıl gerçekleştiğinin de anlaşılmasını önerir. Nitekim feminist tartışmaların geldiği noktada kadınlar arasındaki farklılıklar gibi farklı erkeklikler ve bunlar arasındaki iktidar ilişkilerini anlamaya yönelik bir çaba da gösterilmektedir. Beyaz, orta sınıf, heteroseksüel, tam zamanlı çalışan erkek tanımı ile onun dışındaki erkeklikler arasındaki egemenlik ilişkileri hegemonik erkeklik kavramı ile ifade edilmektedir. Hegemonik erkeklik ile diğer erkeklikler arasındaki iktidar ilişkilerini anlatmak için içsel hegemonya kavramı da kullanılmaktadır (Sancar, 2016). Hegemonik erkekliği teorileştiren Cornell (2016), her kurumda muhakkak erkek egemenliğine dayalı toplumsal cinsiyet ilişkilerinin başat bir öneme sahip olduğunu söyler ve bir kurumdaki toplumsal cinsiyet ilişkilerinin etkileşim durumunu o kurumun toplumsal cinsiyet rejimi olarak adlandırır. O'na göre toplumsal cinsiyet ilişkileri bireyin günlük yaşamında dâhil olduğu tüm alanlarda, pratiklerde, parçası olduğu bütün kurumlarda var olmakla beraber, temelde üç kurumda yoğunlaşır: Aile, devlet ve sokak. Ailede ev içindeki ücretsiz işler genellikle kadınlara, ücretli ve kamusal işler erkeklere yüklenir. İkinci olarak devlet, cinsiyet ayrımının oldukça net biçimde görüldüğü ve kurumsallaştığı alanlardan biridir. Devlet seçkinleri erkeklerden oluşur, devlet politikalarıyla cinsellik denetim altına alınmaya çalışılır ve ataerkillik pekiştirilir (Cornell, 2016). Kamusal alanın erkekle özdeşleştirilmesinin bir sonucu olarak sokak, yine "erkeğin hâkim olduğu, kadının ne zaman ve nasıl dâhil olacağına sınırlarının ataerki tarafından çizildiği bir alan olarak karşımıza çıkar" (Cornell, 2016:199).

Türkiye'de kadın hareketinin tarihsel gelişimi ele alındığında, 1980'li yıllardan itibaren kadınların eşitlik, kamusal alanda görünür olma, eşit temsil, ayrımcılığa karşı korunma ve daha birçok taleplerini sokağa taşıdıkları görülmektedir. Kadınların bu dönemde imza kampanyaları, oturma eylemleri, protestolar, dergiler, festivaller, dernekler, bilinç yükseltme toplantıları gibi faaliyetler aracılığıyla taleplerini dile getirmesi, toplumda geniş yankı uyandırmıştır (Çaha, 2010). Bu dönemde kadın hareketini eyleme dönüştüren ilk adım, 1986 yılında Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi'nin (CEDAW) Türkiye'de yürürlüğe girmesi için başlatılan imza kampanyasıdır. Sanatçılar, milletvekilleri,

akademisyenler, ev kadınları gibi pek çok farklı kesimden kadın, imza kampanyasından sonra ilgili yasayı devreye sokmak adına Ayrımcılığa Karşı Kadın Derneği'ni kurmuşlardır. 1987'de ise CEDAW Türkiye tarafından imzalanmıştır.

1987'de bir hâkimin “kadının sırtından sopayı, karnından sıpayı eksik etmeyeceksin” sözleri üzerine kadınlar “dayağa karşı dayanışma mitingi” düzenlemiş, şiddete karşı eylemler Ankara'da da devam etmiştir. Ankara Kadın Dayanışma Grubu tarafından 1988'de 8 Mart kutlamaları da başlamıştır (Çaha, 2010). 1989 yılında Ankara Kadın Dayanışması Grubu ile Perşembe Grubu tarafından Kadınların Kurtuluşu Bildirgesi yayımlanmış, aynı yıl Birinci Feminist Kadın Kurultayı düzenlenmiştir. Bu dönemin ses getiren kampanyalarından birisi de Mor İğne Kampanyasıdır. Kadınların kamusal alanda var olma mücadelesini simgeleyen mor iğne, kampanyanın geniş kitlelere ulaşmasını sağlamıştır. 1980 sonlarından itibaren feminist hareketin kurumsallaşmasına yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. 1988'de İzmir'de kurulmaya başlanan kadın sığınma evleri 1990'da Mor Çatı ile devam etmiştir. Ayrıca bu dönemde ANAP Hükümeti tarafından Aile Araştırma Kurumu (AAK) ile Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (KSSGM) kurulmuştur. AAK, aile odaklı politikaları ile feminist kesimin tepkilerine neden olurken, KSSGM feminist gruplarla iş birliği içinde hareket etmeye çalışmıştır. 1990'lardan itibaren kurumsallaşma hızlanmış, Kadın Eserleri Kütüphanesi bu konuda önemli bir adım olmuştur. Uçan Süpürge (1998), Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'nın beşincisinin Türkiye'de düzenlenmesi için çalışmalar yapmıştır. Yerel düzeyde ise Diyarbakır, Van, Antalya başta olmak üzere pek çok ilde kadın dernekleri yaygınlaştırılmıştır (Çaha, 2010).

Kadın hareketinin kurumsallaşmasının hız kazanmasıyla birlikte toplumsal cinsiyet eşitliği pek çok yasal düzenlemede yer bulmuştur. Medeni Kanun'un ve Türk Ceza Kanunu'nun cinsiyet eşitliğini tesis edecek biçimde yenilenmesinden başlayarak bilhassa 2000'li yıllardan itibaren toplumsal cinsiyet, kadına yönelik şiddetin önlenmesi, ailenin korunması temaları yasalarda yerini almıştır. Çalışmanın sonraki bölümünde bu gelişmeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında ele alınacaktır.

3. TOPLUMSAL CİNSİYET PERSPEKTİFİNDEN 1980 SONRASI YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

Kamu yönetiminin 1980'li yıllarda yaşanan dönüşüme ayak uydurabilmesi ve yönetimdeki mevcut aksaklıkların giderilmesi amacıyla, 12 Eylül darbesi sonrasında hazırlanan hükümet programında yeniden yapılanmaya dair birtakım önlemlere yer verilmiştir. Burada öne çıkan başlıklar; aşırı merkezîyetçiliğin terk edilerek mülki ve mahalli idarelerin güçlendirilmesi, personel sorunlarının giderilmesi, kamu yönetiminin bütün olarak gözden geçirilmesi, kamu görevlilerinin siyasi etkiden uzaklaştırılması ve kırtasiyeciliğin azaltılmasıdır. Kısa süre sonra personel sisteminin düzenlenmesi amacıyla komisyonlar oluşturulmuş, hazırlanan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Raporunda yeniden yapılanma çalışmalarının bilimsel esaslara uygun, planlı biçimde yapılmasının altı çizilmiştir (Coşkun, 2005: 27-29). 1980 sonrasında kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına dair en kapsamlı çalışma Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporu'dur. TODAİE tarafından 1991 yılında hazırlanan projenin amacı şöyle ifade edilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991: 3).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir.

Proje kapsamında merkezi yönetim, taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali ve ekonomik yönetim, yönetsel işlemlerin azaltılması ve Avrupa Topluluklarına yönetim sisteminin uyarlanması ile ilgili yedi adet araştırma grubu oluşturulmuştur. Personel rejimi araştırma grubunun tespit ettiği sorunların başında işe alımda karşılaşılan sorunlar; mali hakların yetersiz olması, sosyal hakların dağılımındaki dengesizlik, sınırlayıcı mevzuat hükümleri olarak ifade edilmiştir (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991). Çözüm önerilerinde ise eşit işe eşit ücret prensibinin altının çizilmesi haricinde, toplumsal cinsiyete dair bir vurgu görülmemektedir.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik ilkeler ve politikalar; "kamu hizmetlerinin dengeli, etkin, kaynak israfını önleyecek biçimde gerçekleştirilmesi, personel ve ücret sisteminin dengeli, kalifiye personel istihdamına imkân verecek biçimde olması, kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlamasının yapılması bürokratik işlemlerin basitleştirilerek, işlerin verimli, etkin, hızlı, ekonomik görülmesini sağlayacak yöntemlerin geliştirilmesi" olarak sıralanmıştır (Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985).

KAYA Projesi'nin tamamlandığı yıllara tekabül eden Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) "kamu yönetiminin değişen toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda bir teşkilat yapısına kavuşturulması, kamu personeli için rasyonel bir ücret politikasının belirlenmesi, devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaş beyanı esas alınarak idari işlemlerin basitleştirilmesi hedeflerine yer verilmiştir. Plan'da kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında cinsiyet eşitliğine dair bir hedefe yer verilmemiş, ancak "sosyal hedef, ilke ve politikalar" başlığı altında kadınların eğitim seviyelerinin yükseltilmesi, mesleki eğitim imkânlarından daha fazla yararlandırılarak, tarım dışı sektörlerde kadın istihdamının yaygınlaştırılması, çalışan kadınların çalışma hayatında karşılaştıkları mesleki eğitim, yeniden işe alınma, sosyal güvenlik vb. sorunları için gerekli tedbirlerin alınması, çocuk bakım olanaklarının artırılmasının teşvik edilmesi" hedeflerine yer verilmiştir (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990). Ayrıca planda "ailenin millî ve manevî değerlerin korunması ve geliştirilmesinde temel unsur" olmasına dikkat çekilmiş, "aile kurumunun güçlendirilmesi" amaçlanmıştır (Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990: 287). Bu ifadelerde kadınların eş ve anne olmak üzerinden tanımlandığı açıkça görülmektedir.

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, "Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacağı" ifade edilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996: 118). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde dünyada ve Türkiye'deki ekonomik, siyasal, toplumsal gelişmelerin değinildiği kısımda 1995 yılında toplanan Birleşmiş Milletler (BM) Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesi'nde gündeme gelen insan merkezli kalkınma anlayışının altı çizilerek, demokratikleşme ve insan haklarında tüm dünyada yaşanan gelişmelerin, ülkelerin de gündeminde önemli bir yer edindiği, kadın haklarının ve kadınların kalkınmadaki itici gücünün öneminin daha iyi anlaşıldığı belirtilmiştir. Planın "sosyal gelişmeler" başlığında "kadınların toplumsal statülerinin yükseltilmesi ve kalkınmaya katılımlarının artırılabilmesi için eğitim, sağlık, istihdam, sosyal güvenlik alanları ile ilgili göstergelerinin iyileştirilmesi, yasal açıdan kadın-erkek eşitliğini engelleyen hususların düzenlenmesi" ihtiyacının altı çizilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996: 13).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ailenin korunmasının ve geliştirilmesinin yanı sıra cinsiyet eşitliğine ve kadınların eğitimde ve istihdamdaki dezavantajlı durumuna da vurgu yapmaktadır. Toplumsal refahın artırılmasında kadınların üstlendiği role dikkat çekerek, kız çocuklarının eğitiminin önemini altını çizmektedir. Türk kadınının toplum içindeki yerini olumsuz olarak etkileyen hususların giderilmesi

yönündeki çalışmaların sürdürüleceği ifadesine yer vermektedir. Bu bağlamda Plan, toplumsal yaşamda ve aile yaşamında kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, kadına yönelik fiillerin caydırılması, kadının onurunun korunması ve kadına yönelik şiddetin engellenmesi, çalışma yaşamında annelik görevini yerine getiren kadınların bu sebeple çalışma hakkının engellenmemesi için Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Devlet Memurları Kanunu ve İş Kanunu başta olmak üzere tüm yasal iyileştirmelerin yapılması gerektiğinin altını çizmektedir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam ettiğine, halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hâle getirilmesinin gerekli olduğuna dikkat çekilmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının amaçları; “demokratik devlet yönetimi, sosyal adaleti, değişim ve gelişmeyi gözeten bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu yönetiminde kaliteli hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi” olarak ifade edilmektedir (Coşkun, 2005: 38). Plan'ın “kadın-aile-çocuk” başlığında Türkiye’de aile yapısının araştırılması için Aile Bilgi Merkezi’nin kurulması, aileye yönelik sosyal, ekonomik ve hukuki konularda rehberlik etmesi amacıyla Aile Danışma Büroları kurulması önerileri getirilmektedir. “Kadın” başlığında önceki planlarda olduğu gibi kadınların eğitim, nüfus, işgücüne katılım oranları ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Medeni Kanun’da ve Ceza Kanunu’nda yapılması gereken düzenlemelere değinilerek, kadına karşı işlenen suçlar ve namus adına işlenen cinayetlere yer vermektedir. Plan’da dikkat çeken önerilerden birisi de Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesindeki denetçilerden en az birinin cinsiyete dayalı ayrımcılıkla ilgili çalışmak üzere görevlendirilmesi veya başka yöntemlerle Kamu Denetçiliği Kanunu’nda kadın-erkek eşitliği konusuna yer verilmesidir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2002). Bu çerçevede 2011 yılında yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda denetçilerden birisinin kadın ve çocuk hakları alanında çalışmak üzere görevlendirilmesine ilişkin düzenleme yer almaktadır (m. 7/f). Plan’da bahsedilen hedefler ve ilkeler sistematik bir biçimde ortaya konulmasına rağmen, toplumsal cinsiyete dönük politikalar beklenen düzeye ulaşamamıştır (Altınbaş, 2016). Sekizinci Beş Yıllık Plan’da yer alan hedeflerin uygulamaya geçirilmesine yönelik atılan ilk adım, 2001 yılında Başbakanlık onayıyla “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” adlı raporun hazırlanması olmuştur. Rapora dayanarak hazırlanan eylem planında personel sisteminin iyileştirilmesi, bilgi edinme hakkının geliştirilmesi, sağlık, yargı, yerel yönetimler alanında gelişmeler yer almakla beraber, cinsiyet eşitliğine dair bir vurgu bulunmamaktadır. İlgili eylem planı uygulama imkânı bulamamış, 2003 seçimleriyle işbaşına gelen 58. Hükümet, “Kamu Yönetimi Reformu” adını verdiği acil eylem planını hayata geçirmiştir (Coşkun, 2005: 40).

2002 seçimleriyle iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AK Parti) hükümet programı ve acil eylem planında altı çizilen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar, Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı reform çalışması olarak nitelendirilmektedir (Yayman, 2008). Burada gerçekleştirilmek istenen düzenlemelerle kamu yönetimi sistemi daha liberal bir anlayışla baştan sona değiştirilmektedir. Yayman (2008, s. 291), bu dönemin yeniden yapılanma çalışmalarını, boyutları ve etkileri itibarıyla, “devlet reformu” olarak nitelendirmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) kapsamlı reform çalışmalarının ilkinin oluşturmaktadır. Kamu yönetimi yapısını baştan sona değiştirmeyi hedefleyen tasarıda ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımının değiştirilmesi, merkezin yetkilerinin sınırlandırılması göze çarpmaktadır. Tasarı, bazı kamu hizmetlerinin doğrudan yerel yönetimlere devredilmesini, Millî Savunma, Adalet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, İçişleri, Maliye bakanlıkları dışındaki bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılmasını öngörmektedir. Aynı zamanda, kamu hizmet sunumunun daha adil, verimli, etkili gerçekleşmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kararıyla, kendilerine ait hizmetleri üniversitelere, sivil toplum

kuruluşlarına, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ve özel sektöre devretmelerine imkân tanımaktadır (Zengin, 2003: 199-201). Tasarı'nın kamu personel sistemine dair getirdiği kamu personel sisteminde performans ölçütleri doğrultusunda sözleşmeliliğin esas alınmasını, esnek istihdam yapısını öngören düzenlemeleri önem arz etmektedir (Zengin, 2003). Zira, memur statüsünde çalışan personelin sözleşmeli statüye geçirilmesi, esnek istihdamın ve performans sisteminin getirilmesi memurların güvenceli çalışması ortadan kaldırılarak yeni bir personel sistemi inşa edilmiş olmaktadır. Taşra teşkilatları kaldırılan bakanlıkların hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi nedeniyle personel sisteminin de yerele devredilmesi personel sisteminde liyakat esası yerine yereldeki iktidar ilişkilerinin belirleyici olmasını gündeme getirmektedir (Güler, 2003). Tasarı'da cinsiyet eşitliği vurgusu Anayasamızın 10. maddesine atıfla, “herkesin, ırk, dil, din, renk, felsefi inanç, cinsiyet vb. nedenlerle ayırım yapılmaksızın kamu hizmetlerinden yararlandırılacağı” biçiminde ifade edilmektedir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003: 15). Bu düzenlemenin haricinde kadın hakları, kadın-erkek eşitliği veya pozitif ayrımcılık vurgusu yer almamaktadır.

KYTKT'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine bu metinde yer alan ilkeler 2005 yılından itibaren gerçekleştirilen yasal düzenlemelerde yer almıştır. 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu, dönemin YKY anlayışına da uygun biçimde daha etkin, verimli, katılımcı yönetimi öne çıkaran, yerel yetki ve görevleri güçlendiren, esnek örgütlenme ve personel rejiminde norm kadro düzenine geçilmesini öngören bir kamu yönetimi sistemi inşa edilmiştir (Önen & Kurnaz, 2017). 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu belediyeyi; “Belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.” biçiminde tanımlamakta, belediye kurulması için asgari nüfus şartını 5000'e çıkarmaktadır (m. 3/a ve 4/1). 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ise büyükşehir kurulması için asgari nüfus şartını 750000'e çıkararak, büyükşehir belediyesi kurulmasını zorlaştırmaktadır (m. 4). 5216 Sayılı Kanun m. 7/5'te; “...yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak...” büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmaktadır. 5393 Sayılı Kanun ise büyükşehirler ve nüfusu 50000'i geçen belediyelere kadınlar ve çocuklar için sığınma evi açma zorunluluğu getirmiş, ancak ilgili maddede 6360 Sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle nüfus kriteri 100000'e çıkarılmış, diğer belediyelerin de imkânlarına ve hizmet önceliklerine göre sığınma evi açabilecekleri düzenlenmiştir. 2017 yılı itibarıyla 249 belediyede sığınma evi açılmış olması gerekirken, sadece 33 tanesi açılmıştır (Sallan Gül, 2017). Kadın sığınma evlerinin yeterli sayıya ulaşabilmesi ve etkin çalışabilmesi için belediyelerin hem kaynak aktarımı yapabilmesi hem de yerel politikalarda sığınma evlerine öncelik tanınması gereklidir.

Belediye Kanunu'nda; “belediyenin, kadınlara, çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı” ifade edilmektedir (m. 77). Ek olarak Kanun'da kent konseylerinin düzenlenmesinin ertesinde 2006 yılında Kent Konseyleri Uygulama Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yönetmelik “çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini artırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamayı” kent konseylerinin görevleri arasında saymış, ayrıca konseyin görev alanına giren konularla ilgili konsey bünyesinde meclislerin ve çalışma gruplarının oluşturulabileceğini düzenlemiştir (m. 6/ğ ve m. 12/1). 1992 Rio Zirvesi sonucunda Gündem 21 eylem planlarını hayata geçirmiş, yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinde kent yönetimlerine sorumluluk yüklemiştir. Kent Konseyleri de bu bağlamda yerel yönetimlerin demokrasiyi hayata geçirecekleri mekanizmalardan birisi olarak düşünülmüştür. Konsey bünyesinde oluşturulan kadın meclisleri, toplumsal cinsiyet odaklı çalışması hâlinde kadının yerelde temsili olumlu yönde etkileyecek güce sahip olmasına rağmen, uygulamada

birtakım sorunlar yaşanmaktadır. Kadın Adayları Destekleme Derneği (Ka-Der) bünyesinde yapılan bir araştırmaya göre kadın meclislerinde kaydedilen ilerlemenin yanında uygulamada kişisel çıkarların, siyasi çekişmelerin belirleyici olması, toplumsal cinsiyet eşitliğinin yeterince gözetilmemesiyle sonuçlanmaktadır (Öktem, Sadioğlu & Haksevenler, 2020).

Yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalardan bir diğeri de kamu politikalarında toplumsal cinsiyet eşitliğini yerleştirmeye yönelik adımların devlet desteğiyle atılmasını amaçlayan Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan “Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı”dır (2008-2013). Eylem Planı’nda toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik hedefler eğitim, yoksulluk, yetki ve karar alma mekanizmalarında katılım, sağlık, medya ve kurumsal mekanizmalar başlıkları altında ele alınmaktadır. Plan’a göre; toplumsal cinsiyet ilişkileri; erkeklerin daha baskın olduğu, kadınların ikinci plana itildiği, toplumsal bakımdan eşit olmayan güç ilişkilerine denk gelmektedir. Plan’da ayrıca günlük ilişkilerdeki toplumsal cinsiyet perspektifi ile politika karar alıcıların gerçekleştirdiği etkinliklerin bütünleştirilmesinin, AB’ye katılmak isteyen ülkeler için bir nevi zorunluluk olduğu vurgulanmaktadır (Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı, 2008-2013).

Türkiye’nin AB’ye adaylık sürecinde yasal mevzuatını AB müktesebatına uyumlu hâle getirmek amacıyla yürürlüğe konulan eylem planlarında toplumsal cinsiyete yönelik hedefler yinelenmektedir. 2001 yılı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda cinsi ayrımcılığın giderilmesine yönelik;

- Aile reisi kavramının kaldırılmasına yönelik yasal düzenlemenin yapılmasına,
- Ücretli doğum izni ve ebeveyn iznine ilişkin yasal düzenlemelere,
- Cinsiyetçi uygulamalarda ispat yükünün işverene bırakılmasına,
- Sosyal güvenlikte eşitlikçi uygulamaların hayata geçirilmesine değinilmektedir.
- 2003 ve 2005 yıllarında açıklanan ulusal programlarda konuya ilişkin hedefler benzer ifadelerle tekrar edilmektedir. 2014-2015 yıllarını kapsayan AB’ye Katılım için Ulusal Eylem Planı’nda;
- Sosyal politikalar ve istihdam başlığında kadın erkek eşitliğinin sağlanması ve ayrımcılığın ortadan kaldırılması için yasal mevzuatın düzenlenmesi,
- Kadınların iş gücüne katılımına özel önem verilmesi, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ana politikalara dâhil edilmesi,
- Kırsal alanda şiddete maruz kalan kadın ve çocukların başvurabilmesi için Çocuk ve Kadın Kısımların Amirliklerinin olanaklarının iyileştirilmesi hedeflenmektedir.

Bir diğer eylem planı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından hazırlanan Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı’dır (2018-2023). Plan kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, üniversitelerin, STK’lerin, özel sektör ve diğer kurumların kadınların güçlenmesine yönelik çalışmalarını içermektedir. Yine burada da eğitim, sağlık, karar alma mekanizmalarına katılım, medya olmak üzere beş politika üzerinden toplumsal cinsiyet ele alınmaktadır. Plan’a göre kadınların güçlenmesi beş unsurdan oluşmaktadır:

- Kadınların kendi değerinin farkında olması,
- Seçeneklere sahip olma ve bunlar arasında tercih yapma hakkı,
- Ev içinde ve dışında kendi hayatlarını kontrol etme gücüne sahip olma hakkı,
- Fırsat ve kaynaklara erişim hakkı,
- Ulusal ve uluslararası düzeyde daha adil bir toplumsal ve ekonomik düzen oluşturmak için toplumsal değişimin yönünü etkileme becerileri.

Son dönemin yeniden yapılanma çalışmalarında toplumsal cinsiyet kavramının, ataerkil sistemi kırmak ve kadınların kamusal alanda da güçlendirilmesiyle birlikte yorumlandığı söylenebilir. Ek olarak, toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleşmesinde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve diğer kurumlar ile iş birliğinin vurgulanması söz konusudur.

SONUÇ

1980 sonrası dönem hem kamu yönetimi sistemi hem de kadın hareketinin gelişimi bakımından birbiriyle kesişen, dolayısıyla birlikte değerlendirilebilecek bir süreci ifade etmektedir. Kamu yönetiminde Tanzimat Dönemi'nden başlayarak günümüze dek süregelen yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar, 1980 yılından itibaren büyük oranda dışsal faktörlere göre biçimlenmiştir. Neoliberal sisteme uyuma öncelik verilen bu dönemde yönetimde verimlilik, performans, etkinlik, maliyetlerin azaltılması gibi hedefler doğrultusunda kamu yönetiminin baştan aşağıya değişimi söz konusudur. Devletten ve dolayısıyla kamu yönetiminden beklentilerin değişime uğradığı bu dönem, diğer taraftan yeni toplumsal hareketler içerisinde kadın hareketinin de sesini yükselttiği dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de İkinci Dalga Feminizm'in yükselişe geçtiği 1980'li yıllar, kadınların sırf kadın oldukları için maruz kaldıkları ayrımcılığa karşı eşitlik mücadelesini toplantılar, eylemler, kampanyalar, dernekler aracılığıyla dile getirdikleri dönemi ifade etmektedir. Kadın hareketinin kurumsallaşması ise 1990 ve özellikle 2000 sonrasına denk gelmektedir.

1980 sonrasında kamu yönetiminde meydana gelen değişim sürecinin diğer taraftan yükselen kadın hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği taleplerine hangi ölçüde yer verdiğinin ortaya konulması amacıyla kaleme alınan bu çalışmada KAYA Raporu başta olmak üzere, kalkınma planları, merkezi ve yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeler, ulusal eylem planları toplumsal cinsiyet kavramı üzerinden ele alınmıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları incelendiğinde KAYA Raporunda toplumsal cinsiyet vurgusunun yer almadığı, Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında ise kadınların eğitim ve istihdam olanaklarının iyileştirilmesi hedefinin yanı sıra toplumsal cinsiyet kavramının kadınlara yüklenen eş ve anne olma sorumluluğu ile birlikte düşünüldüğü görülmektedir. 2002 seçimleriyle iktidara gelen AK Parti hükümetinin kapsamlı reform çalışmasının bir ürünü olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda toplumsal cinsiyet vurgusu yer almamış, 2005 sonrasında gerçekleştirilen merkezi ve yerel yönetimler reformlarında toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Kent Konseyleri bünyesinde kadın meclislerinin kurulmasına yönelik düzenleme kadınların yerel siyasete katılım imkânlarının artırılması ve şiddet mağduru kadınların korunmasının kent yönetimlerinin sorumluluğu olarak düzenlenmesi olumlu gelişmelerdir. Bununla birlikte, ilgili hedeflerin gerçek anlamına kavuşmasında kent yönetimlerinin hem kaynak sorunlarının çözülmesi hem de toplumsal cinsiyet eşitliğini savunan bakış açısının kurumsal düzeyde yerleşmesinin gerekliliği açıktır. Çalışmanın dikkat çekici sonuçlarından birisi de AB müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan toplumsal cinsiyet odaklı eylem planlarında önceki yeniden yapılanma çalışmalarına kıyasla toplumsal cinsiyet vurgusunun daha güçlü bir biçimde yapılmış olmasıdır. İlk dönemin yeniden yapılanma çalışmalarında kadının güçlenmesinin "ailenin korunması" hedefi üzerinden, AB'ye uyum süreci çerçevesinde hayata geçirilen eylem planlarında ise "kamusal alanda da kadının var olabilmesi" hedefi üzerinden tanımlandığı görülmektedir.

Sonuç olarak, toplumsal cinsiyet eşitliğinin yönetim pratiklerinde yer edinmesi ve kadın temsiline gelişmiş ülke standartlarına ulaşabilmesi için yönetimin yeniden yapılandırılmasında yönetsel, ekonomik gayelere ve uluslararası koşullara uyum sağlamak hedeflerinin yanı sıra, yönetimin sosyal boyutunda gelişmeyi sağlayacak hedeflere de yer verilmesinin, sosyal taleplere cevap verebilecek bir kamu yönetimi sisteminin inşası için gerekli olduğu düşünülmektedir.

Etik Kurul Onayı: Çalışma, derleme türünde olduğundan dolayı etik kurul onayı alınmamıştır.

KAYNAKLAR

- Altınbaş, S. (2016). Kadınlara yönelik sosyal politikaların kalkınma planlarındaki yeri. *1. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu*. Asos Yayınları.
- Arslan, Ş. A. (2017). Kadın odaklı politikaların hükümet programlarına yansımaları üzerine bir analiz. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 412-440.
- AB Bakanlığı, (2021). *Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2014-2015)*. Erişim: 10.01.2021. <https://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf>
- Bora, A. (2012a). *Toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılık. Çok boyutlu yaklaşımlar*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bora, A. (2012b). *Kadınların sınıfı* (5.b.). İletişim Yayınları.
- Boratav, K. (2014). *Türkiye iktisat tarihi 1908-2009*. İmge Kitabevi.
- Butler, J. (2016). *Cinsiyet Belası-Feminizm ve kimliğin altüst edilmesi*. (B. Ertür, Çev.). Metis Yayıncılık.
- Canpolat, Ö. (2003). Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 85-93.
- Cornell, R. W. (2016). *Toplumsal Cinsiyet ve İktidar*. (C. Soydemir, Çev.). Ayrıntı Yayınları.
- Coşkun, B. (2005). Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma tarihsel geçmiş ve genel bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 13-47.
- Çaha, Ö. (2010). *Sivil kadın*. Savaş Yayınevi.
- Güler, B. A. (2003). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" üzerine. *Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi*, 1(2), 1-37.
- Gürsel, M. K. (2002). Kamu görevine girişte kadın-erkek eşitliği konusunda bir değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 27-55.
- Işıkçı, Y. M. (2017). Türkiye'de idari reform çalışmalarının tarihsel perspektif açısından değerlendirilmesi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191. <https://doi.org/10.18506/anemon.266070>
- Kalağan, G. (2009). 1980 sonrası geleneksel bürokratik yönetim paradigmasında değişim ve yönetsel-siyasal alanın yeniden yapılanma arayışları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 92-103.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991). *Kamu yönetimi araştırması genel rapor*. Yayın No: 238.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.
- Nicholson, L. (1994). Interpreting Gender. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 79-105.
- Ömürganülşen, U. (2014). *Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği*. H. Ö. Muhittin Acar (Ed.). Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde. Nobel Yayınevi.
- Önen, M. & Kurnaz, S. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Yeni Arayışlar. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), 51-69.
- Özkanlı, Ö. (2010). Türkiye'de Üniversitelerde Üst Düzey Kadın Yöneticilerin Karşılaştıkları Kültürel ve Yapısal Engeller. *Mülkiye Dergisi*, (268), 265-279.
- Sancar, S. (2016). *Erkeklik: İmkânsız İktidar-Ailede, Piyasada ve Sokakta Erkekler*. Metis Yayıncılık.
- Scott, J. W. (2007). *Toplumsal Cinsiyet: Faydalı Bir Tarihsel Analiz Kategorisi*. (A. T. Kılıç, Çev.) Agora Kitaplığı.
- Sallan Gül, S. (2017). Eviçi Şiddetle Mücadelede Can Simidi Olan Kadın Sığınmaevlerinde Gizlilik ve Güvenlik Sorunsalının Aşılmasında Teknolojinin Rolü. *Toplum ve Demokrasi*, 11(24), 81-106.

- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2021). *Kadının Güçlenmesi ve Kadının Güçlenmesi Strateji ve Eylem Planı (2018-2023)*. Erişim: 15.01.2021. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/ksgm/ulusal-eylem-planlari/kadinin-guclenmesi-strateji-belgesi-ve-eylem-planı-2018-2023/>.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2021). *Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Ulusal Eylem Planı (2008-2013)*. Erişim: 15.01.2021. <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/6314/toplumsal-cinsiyet-e%C5%9Fitli%C4%9Fi-ulusal-eylem-plan%C4%B1-2008-2013.pdf>.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Erişim: 15.01.2021. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c041/tbmm22041054ss0349.pdf>.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Erişim: 10.01.2021. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9FY%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Erişim: 01.01.2021. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9FY%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*. Erişim: 10.01.2021. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Alt%C4%B1nc%C4%B1-Be%C5%9FY%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1990-1994%E2%80%8B.pdf>.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Erişim: 10.01.2021. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Be%C5%9Finci-Be%C5%9FY%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.pdf>.
- Turan, İ. (2012). *Türk bürokrasisinde süreklilik ve değişim: kemalist dönem ve sonrası*. Burhan Aykaç (Ed.), Türkiye’de Kamu Yönetimi içinde. Nobel Yayınevi.
- Tutum, C. (2012). *Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması*. Burhan Aykaç (Ed.). Türkiye’de Kamu Yönetimi içinde. Nobel Yayınevi.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin idari reform tarihi*. Turhan Kitabevi.
- Zengin, O. (2003). Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı neyi ifade ediyor? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 194-204. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001689.