

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme İçin Stratejik Planlar ve Yerel Eşitlik Eylem Planlarının Uyumlandırılması

Aligning Strategic Plans and Local Equality Action Plans on the Path to Gender-Responsive Budgeting

• Reyhan Karababa¹

¹ İşletme Bölümü, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hitit Üniversitesi, RORID: [01x8m3269](https://orcid.org/01x8m3269), Çorum, Türkiye, reyhankarababa@hitit.edu.tr,
ORCID: [0000-0001-5212-5153](https://orcid.org/0000-0001-5212-5153), Department of Business Administration, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Hitit University

ÖZET

Bu çalışma Türkiye’de yerel düzeyde hazırlanan Yerel Eşitlik Eylem Planları’nın (YEEP), kamu mali yönetimi ve stratejik planlama mevzuatında öngörülen yapısal çerçeve ile ne ölçüde uyumlu olduğunu incelemektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca bütçeler, kamu idarelerinin stratejik planları doğrultusunda hazırlanmakta olup, bu durum YEEP’lerin kaynak kısıtlarını aşabilmesi için stratejik planlarla uyumlu bir biçimde tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda Berlin’de uygulanan Cinsiyet Eşitliği Politikası Çerçeve Programı, toplumsal cinsiyet eşitliği politikalarının bütçe süreçlerine entegrasyonu açısından önemli bir referans modeli olarak ele alınmıştır. Çalışmada Berlin deneyimi ile Türkiye’deki Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi temel alınarak oluşturulan 16 maddelik çerçeve, YEEP’lerin stratejik planlarla yapısal bağını analiz etmek için kullanılmaktadır. YEEP’lerin stratejik planlarla yapısal uyumu, bu planların sembolik belgeler olmasının ötesine geçerek uygulanabilir, kaynakla ilişkilendirilen ve bütçe süreçlerini etkileyen eylem planlarına dönüşmesi açısından belirleyicidir.

Anahtar kelimeler: Yerel Eşitlik Eylem Planları, Stratejik Planlama, Toplumsal Cinsiyet Eşitliğine Duyarlı Bütçeleme

ABSTRACT

This study examines the extent to which Local Equality Action Plans (LEAPs), prepared at the local level in Türkiye, align with the structural framework prescribed by public financial management and strategic planning legislation. In accordance with Law No. 5018 on Public Financial Management and Control, budgets are prepared in line with the strategic plans of public administrations, making it necessary for LEAPs to be designed in harmony with these strategic plans in order to overcome resource constraints. In this context, the Gender Equality Policy Framework Programme implemented in Berlin is considered an important reference model for integrating gender equality policies into budgetary processes. In the study, a 16-item framework developed on the basis of the Berlin experience and the Strategic Planning Guide for Municipalities in Türkiye is used to analyse the structural link between LEAPs and strategic plans. The structural alignment of LEAPs with strategic plans is crucial to ensuring that these plans move beyond being merely symbolic documents and become actionable, resource-linked instruments that influence budgetary processes.

Keywords: Local Equality Action Plans, Strategic Planning, Gender-Responsive Budgeting

Geliş/Submitted: 05.06.2025, Kabul/Accepted: 11.02.2026, Yayın/Published: 18.06.2026

Atıf/Citation: Karababa, Reyhan. 2026. "Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme İçin Stratejik Planlar ve Yerel Eşitlik Eylem Planlarının Uyumlandırılması" *Fe Dergi* 18 (1): 97-115.

Giriş

Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetimlerin temel aktörü olan belediyelerde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme (TCDB) yaklaşımının benimsenmesinin önündeki engellerin, orta vadeli harcama planı ve stratejik planlama çerçevesi aracılığıyla aşılabileceği öngörüsüne dayanmaktadır. Bu kapsamda, yerel düzeyde hazırlanan Yerel Eşitlik Eylem Planları’nın (YEEP) kamu mali yönetimi ve stratejik planlama mevzuatına uyumlu biçimde tasarlanarak bütçeleme sürecinde dönüştürücü bir işlev üstleneceği varsayılmaktadır. Ancak YEEP’lerin hazırlanmasındaki güçlü iradeye rağmen bu belgelerin tek başına bütçe sürecini toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifiyle uyumlu hale getirmekte yetersiz kaldığı gözlemlenmektedir. Bu durum yalnızca Türkiye’ye özgü değildir. TCDB uygulamalarında başarılı örnekler arasında gösterilen Berlin’de dahi eşitlik politika belgesi ile bütçe arasındaki entegrasyon ilk yıllarda tam olarak sağlanamamış, uygulama ancak zaman içinde kurumsallaşarak güçlenmiştir. Başlangıçta yaşanan bu zorlukların aşılabilmiş olması Berlin modelini, TCDB’nin kurumsal yerleşikliği incelemek açısından kanıtlayıcı bir örnek ve bu çalışma için uygun bir analitik referans hâline getirmektedir.

Çalışmanın kuramsal çerçevesi, ağırlıklı olarak TCDB’nin teknik gereklerine odaklanmakta ve idari yapıya ilişkin düzenlemelerden hareket etmemektedir. Nitekim Almanya’dan farklı olarak Türkiye, idari açıdan Fransa’yı model alan üniter bir devlet yapısına sahiptir (Gözler 2018, 36). Bununla birlikte, bütçe sistemi veya idari yapılanma nasıl olursa olsun, TCDB’nin başarısı diğer çağdaş bütçeleme yaklaşımlarında olduğu gibi orta vadeli planlama perspektifine bağlıdır. Gerek YEEP’ler gerekse Berlin’de uygulanan Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı (GPR - *Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm*) orta vadeli bir anlayışla hazırlanmış planlama belgeleridir. Eğitim ve sağlık gibi toplumsal cinsiyet eşitliğinin merkezde olduğu politika alanlarında sonuçların orta ve uzun vadede ortaya çıkması, TCDB’nin de orta vadeli planlamadan bağımsız düşünülmemeyeceğini açıkça göstermektedir (Stotsky 2016, 19–20). Bu doğrultuda Berlin örneği aşağıdaki nedenlere dayanarak seçilmiştir:

- Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı, değişen toplumsal ve ekonomik koşullar doğrultusunda her beş yılda bir yenilenmiş ve bütçe hazırlık sürecine doğrudan yön veren stratejik bir belge olarak işlev görmüştür.
- Toplumsal cinsiyet eşitliği hedefleri, bütçedeki ürün ve hizmetlere doğrudan entegre edilmiş ve eşitlik perspektifi bütçeleme sürecinin operasyonel düzeyine yansıtılmıştır.
- Çerçeve Program geniş bir paydaş katılımıyla hazırlanmış, bu sayede ihtiyaçların doğru tespiti ve politika sahipliğinin kurumsallaşması sağlanmıştır.
- Sınırlı mali kaynakların etkin kullanımını destekleyen veri temelli yaklaşım benimsenmiş; demografik, coğrafi ve sosyoekonomik koşullar ışığında sorunlara gerçekçi çözüm önerileri sunan bütçe programları geliştirilmiştir.
- Bütçe başlıkları nicel ve nitel verilerin maliyet bilgileriyle bir araya getirildiği maliyet-performans yaklaşımı doğrultusunda hazırlanmış, böylece hem etkililik hem de hesap verebilirlik güçlendirilmiştir.

Cinsiyete duyarlı politika ve bütçe değerlendirmesi kamu harcama ve gelir analizleri, yararlanıcı ihtiyaçlarının belirlenmesi, bütçelerin zaman kullanımı üzerindeki etkilerinin incelenmesi, cinsiyete duyarlı orta vadeli ekonomik politika çerçeveleri ile bütçe beyanları gibi çeşitli analitik araçları içermektedir. Diane Elson ve diğer öncü araştırmacılar tarafından geliştirilen bu yöntemler TCDB çalışmalarının kuramsal ve uygulamalı temelini oluşturmakta, birçok ülke ve yerel yönetim bu araçları farklı kapsam ve derinliklerde uygulamaktadır (Önal-Yakar 2021, 11). Bu çalışma aynı doğrultuda TCDB’nin başarısında belirleyici olan orta vadeli planlama anlayışına odaklanmaktadır.

Bu kapsamda yöntem olarak Berlin Cinsiyet Eşitliği Politikası Çerçeve Programı'nın bütçe süreçleriyle nasıl ilişkilendirildiği incelenmiş ve bu deneyim ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan **Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi** (2019) temel alınarak geliştirilen 16 soruluk bir değerlendirme çerçevesi oluşturulmuştur. Söz konusu çerçeve, Yerel Eşitlik Eylem Planlarının (YEEP) amaç-hedef-gösterge yapısının ulusal stratejik planlama ilkeleriyle uyum düzeyini belirlemeyi amaçlamaktadır. YEEP'lerin hazırlandığı dönemde yerel düzeyde performans esaslı program bütçeleme uygulamasına geçilmemiş olması nedeniyle, çalışma program ve alt program düzeyinde bir analiz içermemektedir. Bunun yerine, Türkiye'deki YEEP'ler ile stratejik planlar arasındaki yapısal uyum ve bütünleşme düzeyi değerlendirilmiştir.

Makale beş bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Türkiye'de Yerel Eşitlik Eylem Planlarının gelişim süreci ele alınmakta, ikinci bölümde Berlin'de hazırlanan Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı tanıtılarak mevcut bütçe sistemiyle nasıl entegre edildiği açıklanmaktadır. Üçüncü bölüm Türkiye'de YEEP'ler ile stratejik planlar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesinin neden gerekli görüldüğünü incelemekte, dördüncü bölümde Türkiye'deki stratejik planlama rehberi ve Berlin deneyimi temel alınarak çalışmanın değerlendirme çerçevesi yapılandırılmaktadır. Son bölümde ise bu çerçeve uygulanarak YEEP hazırlayan belediyelerin planlarında stratejik planla bütünleşme düzeyleri ortaya konulmaktadır.

Yerel Eşitlik Eylem Planları ve Türkiye'deki Girişimler

Toplumsal cinsiyet eylem planları Avrupa Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Enstitüsü (EIGE - *European Institute for Gender Equality*) tarafından örgütsel değişimin 12 aracından birisi olarak tanımlanır. Eylem planları bir politika alanı veya özel eylemlere yönelik olarak hazırlanabilir. Eylem planları mevcut durumun nicel verilerle fotoğrafının çekilmesi ile başlar ve bu verileri kullanarak eşitlik hedeflerinin belirlenmesi ile devam eder. Eşitlik hedefleri kurumun ana hedeflerinden türetilerek oluşturulur. Hedeflere yönelik olarak geliştirilen geçmiş önlem ve eylemler ile gelecek dönemin planlamasının yerindeliği cinsiyet etki analizleri ile karara bağlanır. Kaynaklar, sorumlular ve zaman planlaması bu sürecin bir parçası olmalıdır. Göstergeler baştan sona kadar eylem planlarının oluşturulmasında ve uygulanmasında rehberlik etmelidir (EIGE 2016, 39-40).

Yerel aktörler tarafından hazırlanan yerel eşitlik eylem planları da yerel idarelerin özellikle kadın ve kız çocukları olmak üzere kentsel faaliyetlerden ve kent hakkından tüm kesimlerin hakça yararlanmasını sağlamak üzere hazırlanan ve örgütsel değişimi öngören planlardır.

Kent hakkının toplumsal cinsiyet zemininde tartışılması 1990'lı yılların başında ivme kazanmıştır. 1994 yılında Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Teşkilatı (OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*), 27 ülkede kadın ve kent, kentsel hizmetler ile kentsel çevre konularında analizler yaparak bu meseleleri gündeme getirmiştir. 1998 yılında Zimbabve'de gerçekleştirilen Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA - *International Union for Local Authorities*) toplantısında, yerel yönetimlere toplumsal cinsiyet eşitliğini yaygınlaştırma sorumluluğunu yüklemek amacıyla "Uluslararası Yerel Yönetimlerde Kadın Deklarasyonu" yayınlanarak bu konunun anaakımlaştırılmasına katkıda bulunulmuştur. Habitat II'nin ardından 2001'de New York'ta gerçekleştirilen İstanbul+5 toplantısında toplumsal cinsiyet eşitliği kavramı ile kaynaştırılan mekânsal örnekler ele alınmıştır. Türkiye'nin de üyesi olduğu Avrupa Konseyi 1992'de Avrupa Kentsel Şartı-1 ve 2008'de Avrupa Kentsel Şartı-2'yi kabul etmiştir. Bu şartlara ve Avrupa Kentli Hakları Bildirgesi'ne göre kentlilerin güvenlik, çevre, konut, sağlık, kültür, spor ve ekonomik kalkınma gibi alanlarda çeşitli hakları bulunmaktadır. Bildirgeye göre yerel yönetimler bu hakları cinsiyet, yaş, köken, inanç gibi ayrımlar gözetmeksizin ve fiziksel ya da zihinsel engellerine bakılmaksızın tüm bireylere eşit olarak sunmakla yükümlüdür (Altay-Baykan 2015, 17).

Türkiye'de 2006'da yerel eşitlik eylem planlarının hazırlanmasında iki motive edici inisiyatif hayata geçer: Bunlar, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR - *The Council of European Municipalities and Regions*) tarafında geliştirilen "Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartı" ile Birleşmiş Milletler Ortak

Programı'nın "Kadın Dostu Kentler Projesi"dir. "Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartı" üç bölümden oluşur ve bunların ikincisi eşitlik eylem planlarının hazırlanması, uygulanması ve ilerlemenin ölçülmesi ile ilgilidir. Başka bir ifade ile sadece katılımcı yöntemlerle hazırlanmış yerel eşitlik eylem planlarına sahip olmak yeterli değildir ve belediyelerden izleme planlarının da oluşturulması beklenmektedir. Altı çizilen bir diğer nokta ise eylem planlarının gerçekleştirilmesi için tahsis edilen kaynakların ortaya konması gereğidir. Yine şartta yer alan madde 9 uyarınca finansal ve diğer kaynakların, eşitlik amaçları için ne şekilde tahsis edildiğini gözden geçirmek, toplumsal cinsiyet değerlendirmesinin önemli bir adımıdır (CEMR 2006, 9-15).

Kaynakların yerel eşitlik hedeflerine kanalize edilmesi veya yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği tüm hizmet ve mal sunumlarında cinsiyet eşitliğinin anaakımlaştırılması ancak TCDB ile mümkündür. Eylem planları için ayrı bir bütçe oluşturulmasının hizmetlerde mükerrerlikle sonuçlanması muhtemeldir. Şartın temel ilkeleri arasında yerel politika, yöntem ve araçlarında toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılması ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme gibi yöntemlerin kullanılmasına dikkat çekilmektedir (CEMR 2006, 7-8).

Ancak bu ilişki oldukça zayıf kurulmuştur. Bu nedenle, yerel eşitlik eylem planlarının bağımsız bir politika belgesi olarak yalnızca belediye web sitelerinde yer alması ve bütçeden pay alamaması olasıdır. Ayrıca, Yerel Eşitlik Şartı'nı imzaladıklarında stratejik planlarını tamamlamış ya da son aşamaya gelmiş olan belediyeler için bu uyumu sağlamak zorlaşabilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de yerel eşitlik eylem planlarının hazırlanmasına zemin hazırlayan bir diğer önemli girişim, Birleşmiş Milletler Ortak Programı kapsamında yürütülen Kadın Dostu Kentler Projesi olmuştur. Kadın Dostu Kentler Projesi kapsamında oluşturulan taahhütnamenin sekiz maddesinden biri, katılımcı bir perspektifle yerel eşitlik eylem planlarının hazırlanmasını ve uygulanmasını öngörmektedir (Kadın Dostu Kentler Taahhütnamesi t.y.). Kadın Dostu Kentler Projesi birinci fazda İzmir, Nevşehir, Kars, Şanlıurfa, Trabzon ve Van, ikinci fazda ise Antalya, Bursa, Gaziantep, Malatya, Mardin ve Samsun olmak üzere toplam on iki ili kapsamıştır (Kadın Dostu Kentler t.y.). Kadın dostu kent uygulama rehberinde yerel eşitlik eylem planlarının bütçe ve politika belgeleri ile entegre edilmesi gereği kuvvetli bir şekilde belirtilmiştir. Bu durumda yerel eşitlik eylem planlarının kurumların stratejik planlarına entegre edilmesi, belirlenen eylemlerin hayata geçirilebilmesi için ise gerekli kaynakların bütçe hazırlık sürecinde tartışılarak performans programlarına yansıtılması gerekmektedir. Mevcut çalışmaların toplumsal cinsiyet bakış açısıyla gözden geçirilmesi, kurumsal planlarda açıkça belirtilmesi ve raporlanması önemlidir. Bu süreç bütçe tahsisini ve planlamayı destekler. Hatta rehberde Türkiye bütçeleme sisteminin bileşenleri ile yerel eşitlik eylem planlarının bağlantısı da kurulmuştur (Altay-Baykan 2015, 95-99). CEMR tarafından yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan eylem planından farklı olarak Kadın Dostu Kent Taahhütnamesi çerçevesinde hazırlanacak olan eylem planlarının gerçekleştirilme sorumluluğu yerel yönetimler, valilikler, bakanlıklar olmak üzere birden fazla paydaşa düşebilir.

Berlin'de Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımının Berlin'de kurumsallaşması 2003 yılında ilçe yönetimleri, senato birimleri, siyasal aktörler ve sivil toplumun katılımıyla oluşturulan **Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu** ile başlamıştır. Sürece dayalı ilerlemeyi esas alan bu çerçeve, zamanla daha bütüncül bir politika dokümanı niteliği taşıyan **GPR** ile güçlendirilmiştir. 2008 yılında yayımlanan ilk program, eyaletin eşitlik politikalarının temel yönlendirme belgesi hâline gelmiş, ardından GPR II (2011–2016) ve GPR III (2016–2021) ile süreklilik sağlanmıştır.

Çerçeve programın oluşturulması ve uygulanması, Berlin idari yönetimi, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve **Eşitlik Bürosu** arasında kurulan iş birliğine dayanmaktadır. Uygulamanın koordinasyonu büyük ölçüde **Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği** tarafından yürütülmektedir. Zaman içinde GPR yalnızca politika yönlendirme aracı olmaktan çıkarak bütçe süreçlerine eşitlik hedeflerinin yerleştirilmesini

sağlayan teknik bir mekanizmaya dönüşmüştür. Stratejik politika öncelikleri, **önlem planlarına [Maßnahmenpläne]** entegre edilerek harcama kararlarının toplumsal cinsiyet eşitliği doğrultusunda yönlendirilmesi mümkün hâle getirilmiştir. İlk programda on altı eylem alanı belirlenmiş ve bunların beşi -eğitim, istihdam olanaklarına erişim, demografik dönüşüm, sosyal adalet ve toplumsal uyum- öncelikli kabul edilmiştir. Bu öncelikli alanlar sonraki programlarda da korunmuş, senato birimleri ile ilçe yönetimlerinin kendi projelerini bu önceliklere uygun şekilde geliştirmeleri beklenmiştir. Böylece idarenin farklı kademelerinde tutarlı bir önceliklendirme yöntemi oluşturulmuş ve cinsiyete duyarlı bütçeleme için gerekli yönetim zemini güçlendirilmiştir. Maliye, Entegrasyon ve Kadın Senato İdareleri tarafından birlikte yürütülen bu yapı iki ayda bir toplanmakta, gerek duyulan alanlarda alt çalışma grupları oluşturarak uygulamanın teknik boyutunu geliştirmektedir (Der Berliner Senat 2014, 18–22). Bunun yanında **Eşitlik Bürosu, Cinsiyet Eşitliği Görevlileri Çalışma Grubu ve Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu** eşitlik politikalarının teknik boyutunu şekillendirmektedir (Der Berliner Senat 2018, 18–19).

Eyalet Cinsiyet Eşitliği Komisyonu Sekreterliği [*Der Staatssekretärsausschuss Gleichstellung*] 2008'den bu yana eşitlik politikalarının içerik ve yönünü belirleyen karar organıdır. Üyeleri eyaleti temsilen dört üst düzey temsilci, ilçe eşitlik çalışma grupları temsilcileri, kadın temsilcileri grubu, üniversitelerin kadın temsilcilerinin çalışma grubu ve personel ile engelli temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyon yılda iki kez toplanarak çerçeve programın uygulanmasını, eşitlik hedeflerinin izlenmesini ve raporlanmasını koordine etmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde Berlin'in çerçeve programları, 2003'te başlayan toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme sürecinin hem stratejik yönünü hem teknik altyapısını belirleyen temel araçlara dönüşmüş, farklı aktörlerin uyumlu çalışması sayesinde kurumsal sadelik kazanmıştır.

Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu'nun Berlin yönetiminde yer alan tüm faaliyet alanlarından temsilciler içermesi, çerçeve programın yapısının bütçeyle eş zamanlı ilerlemesini kolaylaştıran temel unsurlardan biridir. Benzer biçimde çerçeve programının da her bir idari faaliyet alanını ayrı başlıklar hâlinde içermesi, eşitlik hedeflerinin bütçe belgelerine kurumsal yapıyla uyumlu şekilde aktarılmasına imkân tanımaktadır. Başka bir ifadeyle, çerçeve programın yapısı Bilim ve Araştırma, Eğitim–Gençlik–Aile, Maliye, Sağlık–Bakım–Cinsiyet Eşitliği, İçişleri–Spor, Entegrasyon–Çalışma–Sosyal İşler, Kültür–Avrupa, Adalet–Tüketiciyi Koruma–Ayrımcılıkla Mücadele, Şehircilik–Konut, Çevre–Ulaşım–İklim Koruma ve Ekonomi–Enerji–İşletmeler Senato İdareleri'nin örgütlenmesiyle doğrudan örtüşmektedir. Bütçeler de aynı kurumsal sınıflandırmayı takip etmektedir.

Öte yandan Berlin bütçesinde ilçelere yönelik mali transferler, tahsisler ve programlar, ayrı bir yapı altında ele alınırken çerçeve program ilçelere ilişkin toplumsal cinsiyet bakımından öncelikli alanları tanımlamaktadır. Böylece çerçeve program ile bütçe arasındaki yapısal benzerlik, cinsiyete duyarlı hedeflerin bütçeye yansıtılmasını kurumsal olarak mümkün kılmaktadır.

Özetle 2008 yılında yürürlüğe giren ilk GPR, toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik kapsamlı bir strateji sunmuş, bu strateji toplumsal cinsiyetin anaakımlaştırılması, cinsiyete duyarlı bütçeleme, siyasi taahhütlerin tesisi, idari birimlerin sürece katılımı ve eyalet genelinde uygulamayı içeren bileşenlerden oluşmuştur (Gender Flagship 2025, 42).

Programın uygulanmasında idari ve siyasi aktörlerin etkinliği hayati önem taşımaktadır. İkinci GPR'nin hazırlanma süreci, birinci programdan edinilen deneyimler doğrultusunda geliştirilmiştir. Eşitlik Bürosu, bu süreçte tüm senato ve ilçe yöneticilerine destek sunmuş, toplumsal cinsiyet eşitliği görevlileri, cinsiyet bütçesi temsilcileri ve konu uzmanlarıyla yapılan görüşmeler aracılığıyla kalite politikaları ve uygun önlemler geliştirilmiştir. Danışma toplantıları, yönetim birimlerinin sürece aktif katılımını sağlamış ve uygulamanın yerel düzeyde tekrar edilebilirliğini mümkün kılmıştır. Önlem ve faaliyetlerin belirlenmesi süreci, teknik istişarelerin yanı sıra Senato daireleri, ilçe yönetimleri ve Eşitlik Bürosu arasında gerçekleştirilen danışma

toplantılarıyla şekillendirilmiştir. Elde edilen uzlaşılar, doğrudan uygulamaya konulacak önlemleri teşkil etmiş ve önceki dönemde uygulanan ana planın [*master plan*] yerini almıştır. Üçüncü GPR’de ise bu politikaların uygulanması için ayrı bir bütçeye ihtiyaç duyulmadığı, mevcut bütçe kalemleri dâhilinde tahsis edilen fonlarla uygulamaların sürdürülebileceği açıkça ifade edilmiştir (Der Berliner Senat 2018).

GPR’nin doğrudan Berlin bütçesini etkileme gücü bulunmaktadır. Program kapsamında her senato yönetimi için cinsiyet eşitliği durumu, uygulanan projeler, çerçeve programla kurulan ilişki, politika yönergeleri ve kurumlar arası mutabakatlar bütçeleme süreçlerinde dikkate alınmaktadır. Bu yaklaşım, bütçelemede şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmakta, aynı zamanda sürecin bütüncül bir şekilde işlemlerini sağlamaktadır. Berlin örneği, eşitlik eylem planlarının kurumsal yapılara uyumlu biçimde tasarlanmasının bütçe entegrasyonunu güçlendirdiğini göstermektedir. Cinsiyet Bütçesi Çalışma Grubu’nun tüm yönetim birimlerinden temsilciler içermesi ve çerçeve programın aynı idari sınıflandırmayı temel alması, eşitlik politikalarının bütçe belgelerine sistematik olarak aktarılmasını kolaylaştırmıştır. Bu yapı her faaliyet alanı için ayrı analizlerin yapılmasını, sorumlulukların ilgili idareler düzeyinde açık biçimde tanımlanmasını ve ilçe–mahalle ölçeğinde farklılaşan eşitlik ihtiyaçlarının yerel düzeyde belirlenmesini mümkün kılmıştır. Özetle GPR’ler ile Berlin bütçesi arasındaki yapısal uyum 3 düzeyde ortaya çıkar:

1. Kurumsal Düzeyde Uyum:

GPR’de belirlenen eşitlik sorumlulukları, ilgili idarelerin (örneğin sağlık, eğitim, işçileri, kültür, uyum, çevre yönetimleri vb.) bütçe planlarıyla doğrudan ilişkilendirilmiştir. Böylece her idarenin eşitlik alanındaki taahhütleri ile bunların hangi bütçe kalemleri aracılığıyla finanse edildiği açıkça izlenebilir.

2. Politika Alanı Düzeyinde Uyum:

GPR’nin odaklandığı temalar —kadına yönelik şiddetle mücadele, istihdam eşitliği, bakım hizmetleri, kent planlamasında eşitlik, erişilebilirlik vb.— Berlin bütçesindeki fonksiyonel harcama başlıklarıyla eşleştirilebilir. Böylece, tematik politika alanları üzerinden mali olarak karşılık bulur. Fakat bu eşleştirmenin her hedef için (örneğin kadına yönelik şiddetin önlenmesi) gerçekleşmediği görülmektedir.

3. İlçe ve Mahalle Düzeyinde Uyum:

Berlin GPR’nin dikkat çeken yönlerinden biri toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerinin yalnızca merkezi idareler düzeyinde değil, ilçe ve mahalle ölçeklerinde de tanımlanmasıdır. Mahalle düzeyinde belirlenen ihtiyaçlar (örneğin güvenli kamusal alan, bakım hizmetlerine erişim, yerel danışmanlık merkezleri, kadınların mekânsal erişim sorunları) ilçe için ayrılan bütçeyle ilişkilendirilerek finanse edilebilir hâle gelmektedir. Böylece eşitlik hedefleri, kentin en küçük yönetim birimlerine kadar mali olarak da karşılığını bulur ve uygulanabilirlik güçlenir.

Bu çerçevede, Türkiye’de Yerel Eşitlik Eylem Planlarının (YEEP) stratejik planlarla ilişkilendirilmesini değerlendirmeye yönelik olarak hazırlanacak sorular, Berlin’deki yapısal uyumun sunduğu bu ilkelerden hareket etmektedir. Özellikle stratejik planlarda YEEP görünürlüğü, YEEP içinde stratejik plan referanslarının varlığı, iki belge arasındaki hiyerarşik ilişkinin açıklığı ve ilçe ile mahalle ölçeklerinde eşitlik analizlerinin yapılması¹ gibi unsurlar, Berlin uygulamasında bütçe ve eşitlik politikalarının birbirini tamamlayıcı biçimde işlemlerini sağlayan temel tasarım prensiplerine karşılık gelmektedir. Bu nedenle izleyen bölümde yer alan değerlendirme soruları, hem Türkiye’deki stratejik planlama mevzuatıyla uyumlu hem de Berlin deneyiminin sunduğu bu yapısal bütünlüğü dikkate alan bir çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de Yerel Eşitlik Eylem Planları ve Stratejik Plan Arasındaki Bağın Kurulması

Türkiye’de kamuda idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tarafından “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanır. Stratejik planlar tanımı gereği, geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesinin yanı sıra bu hedeflere ulaşmak için gerekli kaynakların nasıl dağıtılacağını da kapsamaktadır. Bu doğrultuda stratejik planlar kurumların orta vadeli harcama çerçevesini belirleyen politika belgeleridir.

Nitekim mali kurallar, mali sürdürülebilirliği sağlamak için orta vadeli harcama çerçevesinin bütçe sürecine entegre edilmesine öncelik verir. Orta vadeli mali planlamanın kaynak bazlı bütçeleme sistemine dahil edilmesi, etkili idari eylemlere, istenen politika sonuçlarına ulaşılmasına ve nesiller arası eşitliğin teşvik edilmesine olanak tanır (Schick 2007; Burth ve Hilgers 2014). Orta vadeli bütçe yaklaşımı, geleneksel bütçelemeye sadece orta vadeli planları dahil etmenin ötesine geçer. Bunun yerine, bütçeleme orta vadeli harcama çerçevesinin doğal bir bileşeni haline geldiği ve sistemdeki diğer unsurlarla etkili bir şekilde birbirine bağlandığı bir yapı kurmaya çalışır (Kim vd. 2005, 38). Orta vadeli planları bütçe süreciyle birleştirmenin zorluğu, toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları için özellikle belirgindir. Orta vadeli planlar diğer bütçe yaklaşımlarında olduğu gibi TCDB’nin etkinliğinde önemli bir rol oynar. Başka bir ifade ile TCDB’nin başarısı, toplumsal cinsiyet eşitliğini ele almak ve kapsayıcı sonuçları teşvik etmek için orta vadeli planların dahil edilmesine ve uyumlaştırılmasına bağlıdır. Sonuç olarak YEOP’ler stratejik planlarla uyumlu biçimde hazırlandığında toplumsal cinsiyet eşitliğine odaklanan öncelikli alanlar belediye bütçelerinde anaakımlaştırılabilir, böylece yerel eşitlik eylem planlarının uygulanmasında karşılaşılan kaynak sorunu büyük ölçüde aşılabılır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na ek olarak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve nüfusu 50.000’in altındaki belediyeler hariç olmak üzere tüm belediyeleri kapsayan 5393 sayılı Belediye Kanunu, stratejik planlama yoluyla yerel yönetimlerde orta vadeli planlama anlayışının çerçevesini çizen hükümler içermektedir. Belediye Kanunu’nun 41. maddesi, tıpkı 5018 sayılı Kanun’da olduğu gibi, stratejik planların kalkınma planı başta olmak üzere üst politika belgeleriyle ve varsa bölgesel planlarla uyumlu biçimde hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. İlk aşamada politika belgesi niteliğindeki stratejik planlar oluşturulurken, ikinci aşamada performans programlarının hazırlanması gerekmektedir. Performans programları, bütçe politikaları doğrultusunda yapılan harcamaların geleceğe yönelik planlaması ve bütçe hakkı kapsamında kaynakların verimli kullanımını izleme ve denetleme aracı olarak işlev üstlenmektedir. Bunların ardından bütçenin hazırlanması, uygulanması, faaliyet raporlarının sunulması ve performans değerlendirmesi aşamaları gelmektedir. Bu süreç kamu kaynaklarının etkili ve verimli şekilde yönetilmesini amaçlamakta olup, kamu mali yönetiminin şeffaflık, hesap verebilirlik ve sürdürülebilirlik ilkeleri doğrultusunda yürütülmesini öngörmektedir (Yılmaz vd. 2017, 176).

Bu çalışma orta vadeli bir bakış açısıyla hazırlanan Yerel Eşitlik Eylem Planları’nın stratejik planlarla ne ölçüde uyumlu olduğunu değerlendirmek amacıyla bir kriter seti geliştirmektedir. Değerlendirme şablonu aynı zamanda entegrasyonu sağlamak üzere neler yapılabileceğini gösteren bir kontrol listesi olarak da düşünülebilir. Böylece eşitlik eylem planları için ayrı bir kaynak gereksinimini ortadan kaldıracak ilk adım atılmış olacaktır. Bununla birlikte cinsiyet eşitliğinin belediye politika ve hizmetlerinde anaakımlaştırılmasının önü açılmış olacaktır.

5018 sayılı Kanun’un 9. maddesine göre stratejik planlama, kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe yönelik misyon ve vizyonlarını belirlemeleri, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler geliştirmeleri, performanslarını önceden tanımlanmış

göstergelere göre değerlendirmeleri ve bu süreçte izleme ve değerlendirme faaliyetlerini yürütmelerini amaçlayan katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlamaları anlamına gelmektedir. Kamu idareleri, kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmek için bütçeleri kapsamında program ve projelere kaynak tahsisini stratejik planlarına, yıllık hedeflerine ve performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, stratejik planların ulusal politika belgeleri ile uyumlu bir şekilde hazırlanması beklenmektedir. Stratejik planların Yerel Eşitlik Eylem Planları (YEEP) ile entegre edilmesi, ulusal ve yerel eşitlik hedeflerinin bir araya gelmesiyle etkinliğin artmasını sağlayacaktır.

Berlin’de Birinci Cinsiyet Eşitliği Programı kapsamında ana plan ile eylem planları birbirinden bağımsız şekilde yapılandırılmıştır. Bu yapısal ayrım faaliyetler ile politika hedefleri arasındaki bütünlüğü zayıflatarak programın etkililiğini sınırlandırmıştır. İkinci çerçeve programda bu uygulamadan vazgeçilirken, çerçeve programın eylem planlarıyla entegrasyonu sağlanmıştır (Der Berliner Senat 2014). Benzer zayıflıklar Türkiye’deki belediyelerin yerel eşitlik eylem planlarında da gözlemlenmektedir.

Bu bağlamda YEEP’lerin daha etkili olması için her bir politika hedefine yönelik projelerin ve faaliyetlerin stratejik planlara entegre edilmesi ve toplumsal cinsiyet perspektifi göz önünde bulundurularak tasarlanması gerekmektedir. Uzun vadede stratejik hedeflerin somut bütçe programlarına dönüştürülmesini sağlamak amacıyla gerekli zeminin oluşturulması önem taşımaktadır. Cinsiyet eşitliği hedeflerinin sadece belgelerde kalmamasını, gerçek uygulama ve izleme süreçlerine dönüşmesini sağlamak için güçlü bir stratejik planlama gereklidir.

Berlin’deki Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile toplumsal cinsiyet uzmanlarının katılımıyla oluşturulan bir çalışma grubu tarafından hazırlanmaktadır. Türkiye’de belediyelerin tüm politika hedeflerini kapsayan stratejik planlara toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik politikaların entegre edilmesi gereklidir. Berlin örneğinde olduğu gibi eylem alanlarının belediye idarelerinin görev ve yetki alanlarıyla örtüşecek biçimde belirlenmesi kurumsal sorumluluğu artıran bir yaklaşım sunar. Bu süreçte ilgili birimin faaliyet alanında toplumsal cinsiyet eşitliği durumunun tespiti, gelişime açık alanları belirlemek açısından yol gösterici olacaktır. Ayrıca, birçok kamu hizmeti, birden fazla idarenin katkısını gerektirdiği için eşgüdüm ve ortak sorumluluk esastır.

Türkiye’de Yerel Eşitlik Eylem Planları için Yapısal Değerlendirme Ölçütleri

5018 sayılı Kanun’un yanı sıra, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve nüfusu 50.000’in altında olan belediyeler hariç olmak üzere tüm belediyelere stratejik planlamayı zorunlu kılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerde orta vadeli planlamanın çerçevesini belirleyen maddeler içermektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu da, 5018 sayılı Kanun gibi, stratejik planların politika belgesi olarak öncelikle kalkınma planı daha sonra diğer üst politika belgeleri ile varsa bölgesel planlara uygun şekilde hazırlanmasını öngörmektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu 2005, md. 41).

Stratejik planlar, bütçeler için orta vadeli bir projeksiyon çizer ve her bir stratejik hedefin gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakları belirler. Yerel eşitlik eylem planlarının kaynak sorununu gidermek ve yasal olarak hazırlanması öngörülen stratejik planlara cinsiyet eşitliği perspektifi kazandırmak için bu iki belge arasında bir ilişki kurulması gerekir. Yasal ve yönetsel mevzuatın belirlediği stratejik planlama yapısında bir değişiklik söz konusu olmayacaktır. Ayrıca EIGE (2016) tarafından da belirtildiği üzere eşitlik hedefleri kurumun ana hedeflerinden türetilmelidir. Bu nedenle YEEP’lerde, stratejik plandaki analizlerin geliştirilmesine yönelik başlıklara yer verilmesi önemlidir.

Bu doğrultuda *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*’ndeki (2019) başlıklardan ve Berlin’de hazırlanan orta vadeli eşitlik çerçevesi tecrübelerinden yola çıkarak hazırlanan aşağıdaki sorularla YEEP’lerin stratejik planlar için ne derece yol gösterici olduğu analiz edilebilir. Değerlendirmede faydalanılacak 16 soru aşağıdaki gibidir.

1. **Stratejik Planlarda YEOP Görünürlüğü:** Stratejik planlarda YEOP'lere atıf var mı?

Stratejik planın amaç ve hedefleri ile YEOP'in amaç ve hedeflerinin bütüncül biçimde birleştirilmesi, kaynak tahsisi ve uygulamada eşgüdüm açısından kritiktir. Bu entegrasyon YEOP'in stratejik plan içinde belirginleşmesini ve bütçeyle ilişkilendirilmesini sağlayarak planların uygulanabilirliğini artırır. Dolayısıyla söz konusu soru YEOP'lerin kurum içinde ne ölçüde tanındığını ve stratejik planlama süreçlerine ne kadar dâhil edildiğini tespit etmek amacıyla oluşturulmuştur.

2. **YEOP'lerde Stratejik Plan Referansı:** YEOP'lerde daha önce hazırlanan stratejik planlara atıf bulunmakta mı?

Berlin'de hazırlanan Cinsiyet Eşitliği Çerçeve Programı, doğrudan bütçe kalemlerine ve ilçelere yönelik önlemleri ilgili başlıklar altında açıkça yapılandırarak GPR'lerin bütçe süreçlerine anaakımlaştırılmasını mümkün kılmıştır. Benzer şekilde, YEOP'lerin stratejik planlara etkili biçimde entegre edilebilmesi için her stratejik amaç ve hedefe karşılık gelen somut eylemlerin ve ölçülebilir göstergelerin geliştirilmesi gerekmekte, bu eşleştirme ve bütünleşme, YEOP ile stratejik planların eş zamanlı geliştirilmesi durumunda daha sürdürülebilir ve uygulanabilir hale gelmektedir. Bu çerçevede altıncı sorudan itibaren yöneltilen sorular, mevzuata uygun biçimde stratejik planlama başlıklarının YEOP içinde nasıl ele alınabileceğine odaklanmakta, bu soru da ilk soruya benzer biçimde YEOP'lerin stratejik planları üst belge olarak kabul edip etmediğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

3. **Stratejik Plan ile YEOP Arasındaki Hiyerarşik İlişki:** Stratejik plan ile yerel eşitlik eylem planları arasında hiyerarşik bir ilişki kurulmuş mu?

Örneğin;

- Eylem planlarındaki amaç ve hedeflerin stratejik plandaki karşılığı belirlenmiş midir?
- Eylem planındaki faaliyetler hangi stratejik alan, amaç ve hedef ile ilişkilidir?

Yerel yönetim bütçelerinin temel dayanağını stratejik planlar oluşturur. Bu kabul stratejik plan ile YEOP arasındaki amaç, hedef ve faaliyet eşleştirmesini daha sistematik ve tutarlı hale getirecektir. Örneğin Berlin bütçelerinde kullanılan kurumsal sınıflandırma, aynı düzeyde ve aynı başlıklarla GPR'de de yer almakta, böylece her idarenin eşitlik eylemleri ile bütçedeki kurumsal yapılar arasında doğrudan bir ilişki kurulmaktadır.

4. **İlçe, Mahalle Ölçeğinde Eşitlik Durum Değerlendirmesi:** YEOP merkez, ilçe ve mahalle düzeyinde eşitlik analizi yapılmış mı?

Berlin'de uygulanan GPR, tıpkı Berlin bütçelerinde olduğu gibi idari bütçe ve ilçe bölümleriyle uyumlu eylemler içermektedir. GPR II'nin geliştirilme sürecinde Eşitlik Bürosu, tüm senato ve ilçe temsilcilerine danışmanlık desteği sunmaktadır. Cinsiyet eşitliği görevlileri arasındaki bireysel iletişim ağı ise cinsiyet bütçeleme temsilcileri ve ilgili yönetim birimlerindeki uzmanlar aracılığıyla kalite politikaları çerçevesinde her ilçe için uygun önlemlerin belirlenmesine ve ihtiyaçların tartışılmasına odaklanmaktadır. Türkiye'de Büyükşehir belediyeleri, ilçe düzeyinde planlama, imar, altyapı, kültür-tarih mirası ile sağlık ve eğitim yatırımlarını yürüterek kentsel hizmetlerin bütüncül bir çerçevede uygulanmasını sağlar (5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2004)²³ ancak bu hizmetlerin toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından ilçelerin farklılaşan ihtiyaçlarına yanıt verebilmesi, tıpkı Berlin'de olduğu gibi, ilçe ölçeğinde düzenli ihtiyaç analizi yapılmasına bağlıdır.

5. **İlçe, Mahalle Ölçeğinde Eşitlik Hedeflerinin Varlığı:** YEOP merkez, ilçe ve mahalle düzeyinde eşitlik

hedefleri içeriyor mu?

Bu soru bölge ölçeğinde yapılan analizlerin varlığı durumunda anlam kazanmaktadır. Öncelikle farklı ilçe ve mahallelerdeki toplumsal cinsiyet temelli ihtiyaçların tespit edilmesi, ardından bu ihtiyaçlara yanıt verecek şekilde eşitliğe yönelik hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir. Bu süreç, yerel düzeyde farklılaşan koşulları dikkate alarak daha kapsayıcı ve etkili politika ve uygulamaların geliştirilmesini mümkün kılacaktır.

6. Politika Belgeleri ile Çok Katmanlı Uyum: Yerel eşitlik eylem planlarındaki stratejik amaç ve hedeflerin ulusal ve uluslararası politika dokümanları arasındaki ilişki kurulmuş mu?

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi (2019), stratejik planların hazırlanmasında üst politika belgeleri ile belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında bağ kurulmasını öngörmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019, 11). Aynı şekilde YEEP'lerin stratejik planlarla bütünlük içinde hazırlanması ve uygulanabilirliğinin artırılması için, eşitlik odaklı amaç ve hedeflerin söz konusu üst politika belgeleriyle ilişkilendirilmesi önem taşımaktadır. Buna ek olarak, Türkiye'nin benimsediği uluslararası kalkınma hedefleri ve insan hakları belgeleri ile kurulacak bağlantılar da YEEP'lerin meşruiyetini ve kurumsal dayanağını güçlendirecektir.

7. Kurum İç Aktörlerin Cinsiyet Eksenli Değerlendirmesi: YEEP'lerde stratejik planlarda yapılması öngörülen iç paydaş analizi eşitlik perspektifi ile yapılmış mı?

8. Kurum Dışı Aktörlerin Cinsiyet Eksenli Değerlendirmesi: YEEP'lerde stratejik planlarda yapılması öngörülen dış paydaş analizi eşitlik perspektifi ile yapılmış mı?

Yedinci ve sekizinci sorular stratejik planlarda paydaş analizleri ile ilgilidir. Stratejik planlama sürecinde paydaşlar, *Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi* (2019, 13) "Durum Analizi" başlığının F maddesi doğrultusunda "iç" ve "dış" olarak sınıflandırılmakta ve bu paydaşların kurum faaliyetlerinden nasıl etkilendiği analiz edilmektedir. Paydaşların görüş ve beklentilerinin stratejik planlara yansıtılması amacıyla mülakat, atölye çalışması, toplantı, arama konferansı gibi nitel yöntemler önerilmekle birlikte, en yaygın kullanılan yöntem anket uygulamalarıdır. Bu bağlamda hâlihazırda *Paydaş Anketi Hazırlama, Uygulama ve Analiz Rehberi* (2012) temel alınarak hazırlanan anketler üzerinden veri toplanmakta ve analizler gerçekleştirilmektedir.

Söz konusu rehberde bireylerin kişisel özelliklerinin (yaş, eğitim durumu gibi) hizmet algısını etkileyebileceği belirtilmiş ve yaş-algı ilişkisine dair örnekler sunulmuştur (Türkiye Cumhuriyeti Strateji Geliştirme Başkanlığı 2012, 17–32). Ancak rehberde cinsiyetin paydaş analizinde belirleyici bir etken olduğuna dair açık ve sistematik bir vurgu yer almamakta, kadın ve erkeklere ilişkin bazı oransal örnekler verilse de bu farklılıkların analize nasıl entegre edileceğine dair ayrıntılı bir yönlendirme bulunmamaktadır.

Bu doğrultuda YEEP'ler stratejik planlara toplumsal cinsiyete duyarlı bir paydaş analizi perspektifi kazandırmak için önemli bir araç olabilir. YEEP'lerin bu süreçte yol gösterici bir işlev üstlenebilmesi için paydaş analizlerinin cinsiyet kırılımlı olarak yapılması gerekmektedir, böylece iç ve dış paydaşların ihtiyaç ve beklentileri toplumsal cinsiyet açısından değerlendirilerek eşitlik odaklı politika ve hizmetlerin geliştirilmesine katkı sağlanabilir.

9. Cinsiyet Temelli Paydaş Haritalaması: Paydaşların cinsiyet eşitliği açısından önem ve etki derecesi analiz edilmiş midir?

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi (2019), paydaş sayısının etkili iletişim kurmayı zorlaştıracak düzeyde olduğu durumlarda paydaşların önceliklendirilebileceğini ifade etmektedir. Ancak tam anlamıyla

katılımcı ve kapsayıcı bir stratejik plan hazırlığı için bu önceliklendirme sürecinde toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifinin dikkate alınması gerekir. Paydaşların yerel meselelerle olan ilişkileri toplumsal cinsiyet ve diğer eşitsizlik eksenleriyle birlikte ele alındığında, planlama süreci daha adil ve gerçekçi bir temele oturacaktır. Bu çerçevede Yerel Eşitlik Eylem Planları'nın (YEEP) cinsiyet eşitliğini temel alan analitik bir metodoloji içermesi, stratejik planlama çalışmalarına da yöntemsel bir zemin sunarak daha eşitlikçi ve duyarlı politika üretimini destekleyecektir.

10. Kuruluş İçi Cinsiyet Kırımlı İnsan Kaynağı Profili: YEEP'lerde cinsiyet eşitliği perspektifi ile kurum içi analize yer verilmiş midir? Çalışanların öğrenim durumu ve pozisyonu cinsiyete göre ayrıştırılmış veriler olarak sunulmakta mıdır?

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi'nde (2019, 18), stratejik planlarda insan kaynağı analizi durum analizi bölümü altında "Kuruluş İçi Analiz" başlığı yer almaktadır. Kuruluş içi analiz bileşenlerinden biri olan insan kaynakları analizi, stratejik planlama sürecinde kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu kapsamda yürütülen İnsan Kaynakları Yetkinlik Analizi, belediyenin hedefleriyle uyumlu olarak kurumsal ve bireysel performansı etkileyen bilgi, beceri ve tutumları içeren davranışları kapsamaktadır. Analiz sürecinde belediye personeline ilişkin nicel verilerin yanı sıra, personelin sahip olduğu niteliklerin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Stratejik planlarda genellikle eğitim durumu, yaş ve görev dağılımı gibi kırımlarda insan kaynakları profiline yer verilmektedir. Ancak bu verilerin toplumsal cinsiyet perspektifiyle ele alınması, yalnızca kadın ve erkek çalışan sayılarının sunulmasının ötesine geçerek kurumsal yapının toplumsal cinsiyet eşitliği bakımından ne ölçüde dengeli olduğunu ortaya koyma açısından bir fırsat sunar. Eğitim düzeyi, yönetim kademelerine erişim, mesleki gelişim fırsatları gibi göstergeler cinsiyete göre analiz edildiğinde kurumsal eşitlik düzeyine dair daha derinlikli bir değerlendirme yapılabilir. Bu noktada YEEP'lerin insan kaynakları analizlerinde cinsiyet eşitliği temelli bir yaklaşımı benimseyerek stratejik planlara öncülük etmesi mümkündür.

11. Kurumsal Kültürün Cinsiyet Eşitliğine Evrimi: Kurum içi kültürün cinsiyet eşitliğine evrilmesi yönünde faaliyetler belirlenmiş mi? Örneğin cinsiyet eşitliği eğitimi, toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe eğitimi, belediye çalışanlarını da kapsayacak şekilde toplumsal cinsiyet temelli tutum belgesi.

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi (2019, 20-36), belediyenin temel faaliyet alanlarını aşmayacak şekilde amaç sayısının en fazla on olmasını ve bu amaçlardan birinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik olarak belirlenmesini önermektedir. Rehberde örnek olarak "Belediye personelinin niteliğini artırmaya yönelik eğitim programları düzenlenecektir" denilmiştir. YEEP'lerde de kurumsal kapasitenin geliştirilmesi için "toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalık faaliyetleri/eğitimleri düzenlenebilir" gibi bir alt hedefin yerel alması stratejik plandaki ilgili amaç ile doğrudan bağlantı kuracaktır.

12. Cinsiyet Duyarlı İç Hizmet Sunumu: Fiziksel kaynaklar altında verilen, kurumun iç paydaşlarına (örneğin belediye çalışanlarına) yönelik sunduğu sosyal tesis, kreş gibi hizmetlerin bilgisi verilmiş mi? Kuruluş içi analiz, "insan kaynaklarının yetkinlik düzeyi, kurum kültürü, teknoloji ve bilişim altyapısı, fiziki ve mali kaynaklara ilişkin analizlerin yapılarak belediyenin mevcut kapasitesinin değerlendirilmesidir." Bu doğrultuda iç paydaş analizleri yapılırken çalışanların "belediyenin personeline sunduğu fiziki ve sosyal imkânlar ile mali haklara ilişkin görüşleri" alınır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019, 18). Bu ihtiyaçların cinsiyet kırımlı olarak belirlenmesinde YEEP'lerin oynayacağı öncü rol,

stratejik planları dönüştürmek için kritik bir adım olacaktır.

13. Makro Düzeyde Cinsiyet Duyarlılığı: İlgili belediye için cinsiyet eşitliğine duyarlı PESTLE (Politik, Ekonomik, Sosyal, Teknolojik, Yasal, Çevresel) analizi yapılmış mı?

14. Kurumsal Kapasite ve Risk Alanlarının Cinsiyet Mercekli Analizi: İlgili belediye için cinsiyet eşitliğine duyarlı GZFT (Güçlü ve Zayıf Yönler Fırsatlar ve Tehditler) analizi yapılmış mı?

15. Durum Tespitinden Stratejik İhtiyaca Geçiş: PESTLE ve GZFT analizleri ile yapılan değerlendirmeler sonucunda tespit ve ihtiyaçlar belirlenmiş midir?

Stratejik planlarda yer alan PESTLE ve GZFT analizleri, planın yol haritasını şekillendiren temel araçlardır. Bu nedenle, benzer analizlerin Yerel Eşitlik Eylem Planlarında (YEEP) da toplumsal cinsiyet bakış açısıyla yapılması, stratejik planlarla tutarlılık sağlanması ve eşitliğe duyarlı hedeflerin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

16. Kurumsal Sorumluluk ve Paydaş Tanımlığı: YEEP’lerde stratejik planlarda olduğu gibi sorumlu ve iş birliği yapacak birimler belirlenmiş mi?

Belediyeler için Stratejik Plan Hazırlama Rehberi’nde belirtildiği üzere, her harcama biriminin doğrudan hedef belirlemesi zorunlu olmasa da her birimin en az bir hedef için sorumlu veya iş birliği yapılacak birim olarak tanımlanması gerekmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı 2019, 39). Özellikle danışma, denetim ve destek birimleri, genellikle kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik hedeflerle ilişkilendirilmektedir. Bu doğrultuda Yerel Eşitlik Eylem Planları’nda da belirlenen hedeflerin uygulanabilirliği ile izleme ve değerlendirme süreçlerinin etkinliği açısından ilgili, sorumlu ve iş birliği yapılacak birimlerin açık şekilde tanımlanması önem arz etmektedir.

Yukarıdaki sorular doğrultusunda, yerel eşitlik eylem planı hazırlamış olan dokuz büyükşehir belediyesinin YEEP’leri ile stratejik planları arasındaki yapısal uyum düzeyi değerlendirilmiştir. Analiz, yalnızca kamuya açık olarak yayımlanmış YEEP ve stratejik plan metinleri esas alınarak gerçekleştirilmiştir; belgelerin içeriksel bütünlüğü, yapısal benzerliği ve eşgüdüm düzeyleri incelenmiştir. Plan hazırlık sürecinde kurumlarca çeşitli analizler yapılmış olması mümkün olmakla birlikte, bu analizler ilgili belgelerde açıkça sunulmadığında değerlendirmeye dâhil edilmemiş ve yapılmadığı varsayımıyla hareket edilmiştir. Bu yaklaşım, yalnızca belgelerdeki bilgilere dayalı nesnel bir değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Stratejik planlar ile YEEP’ler arasında içerik analizi yoluyla amaç, hedef ve eylem düzeyinde örtüşmelerin belirlenmesi önemli olmakla birlikte, bu çalışma söz konusu içerik eşleştirmesini kapsamamakta; sorular YEEP’lerin uygulanabilirliğini ve kaynak bulma potansiyelini değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Değerlendirme

Bu değerlendirme, YEEP stratejik planlama ilkeleriyle uyum düzeyini, on altı sorudan oluşan analitik çerçeve üzerinden incelemektedir. Uygunluk durumları tabloda uyumlu belediyeler için “E” (Evet), uyumlu olmayanlar için “H” (Hayır) şeklinde işaretlenmiştir. Analiz soruları ile belediyelerin yalnızca metin düzeyinde değil, kurumsal kapasite, veri kullanımı ve yönetim mekanizmaları bakımından toplumsal cinsiyet perspektifini ne ölçüde içselleştirdikleri değerlendirilmiştir.

Tüm Yerel Eşitlik Eylem Planları’nın on birinci ve on altıncı sorularla tam uyum gösterdiği tespit edilmiştir. On birinci soru, kurumsal kültürde toplumsal cinsiyet eşitliği duyarlılığını geliştirmeye yönelik eğitimler ve farkındalık faaliyetlerinin YEEP’lerde yer alıp almadığını sorgulamaktadır. İnceleme sonucunda tüm belediyelerin üst düzey yöneticilerden zabıta personeline, şoförlerden birim sorumlularına kadar çeşitli

çalışan gruplarına yönelik eğitim ve farkındalık eylemleri geliştirdiği görülmüştür. On altıncı soru ise eylemlerden sorumlu ve iş birliği yapılacak birimlerin tanımlanmasına ilişkindir. Tüm belediyelerin bu başlıkta da “E” aldığı, sorumlu birimler için açık bir yönetsel yapı kurduğu ve iş birliği yapılacak paydaşlar arasında sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, muhtarlar, ilçe temsilcileri ve kent konseylerine düzenli biçimde yer verdiği belirlenmiştir. Bu yaklaşım YEOP’lerin katılımcılık ilkesine dayalı olarak yapılandırıldığını göstermektedir.

Buna karşılık, dokuz, on üç, on dört ve on beşinci sorularla incelenen boyutlarda tüm belediyeler “H” almıştır. Bu sorular, Cinsiyet Temelli Paydaş Haritalaması, PESTLE Analizi, GZFT Analizi ve durum tespitinden stratejik ihtiyaca geçiş gibi stratejik planlama araçlarının YEOP’lerde bütüncül ve sistematik biçimde kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmektedir. Yapılan inceleme, hiçbir YEOP’te cinsiyete duyarlı PESTLE veya GZFT analizlerinin bulunmadığını ortaya koymuştur. Oysa bu iki analiz Türkiye kamu mali yönetimi çerçevesinden bağımsız şekilde de eşitlik odaklı eylemlerin uygulanabilirliğini, riskleri ve kapasite sınırlarını belirlemek açısından kritik önemdedir.

Ayrıca yedinci soru kapsamında —kurum içi aktörlerin cinsiyet eksenli değerlendirilmesine yönelik analiz— tüm belediyelerin “H” aldığı görülmektedir. Bu soru belediye çalışanlarının kuruma ilişkin algılarının ve ihtiyaçlarının cinsiyet kırılımlı biçimde analiz edilip edilmediğini sorgulamaktadır. İç paydaş analizinin toplumsal cinsiyet perspektifiyle yapılması, yalnızca hizmet sunumunu değil kurum içi uygulamaların eşitlik açısından ne ölçüde duyarlı olduğunu da görünür kılacak, aynı zamanda kurumsal dönüşüme yönelik eylemlerin daha sağlam bir analitik temele dayanmasını sağlayacaktır.

Yerel Eşitlik Eylem Planlarının Stratejik Planlara Uyum Tablosu⁴

	Adana	Ankara	Antalya	Bursa	Denizli	Eskişehir	İstanbul	İzmir	Mersin	Soru D ü z e y i n d e Genel Uyum
1	H	H	H	E	H	H	E	H	H	2E
2	E	H	H	H	H	H	E	H	E	3E
3	H	H	H	H	H	H	H	H	E	1E
4	E	H	H	H	H	H	E	E	H	3E
5	H	E	H	E	H	E	E	H	E	5E
6	H	H	E	H	H	H	E	H	E	3E
7	H	H	H	H	H	H	H	H	H	0E
8	E	E	H	E	H	H	E	E	E	7E
9	H	H	H	H	H	H	H	H	H	0E
10	E	H	H	H	H	H	H	E	E	4E
11	E	E	E	E	E	E	E	E	E	9E
12	E	H	E	H	H	H	E	H	H	3E
13	H	H	H	H	H	H	H	H	H	0E
14	H	H	H	H	H	H	H	H	H	0E
15	H	H	H	H	H	H	H	H	H	0E

16	E	E	E	E	E	E	E	E	E	9E
U y u m Düzeyi	7E	4E	5E	5E	2E	3E	9E	5E	8E	

YEPP'lerin kurumsallaşması bu planların stratejik planlarda ne derece içselleştirildiğiyle doğrudan ilişkilidir. Bursa ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında YEPP'e doğrudan görünürlük sağlanmıştır. Bursa'nın 2025–2029 stratejik planında toplumsal cinsiyete ilişkin hedeflerin YEPP ile ilişkilendirilmesi, görünürlüğü kurumsal düzeyde güçlendiğini göstermektedir; nitekim plandaki “Kadın-Erkek Eşitliğini Destekleyen Hak Temelli Savunuculuk Faaliyetlerini Artırmak” hedefine ilişkin tespitlerde YEPP değerlendirmesi yer almakta, ayrıca YEPP 2024–2026'daki bir alt hedef ile altı faaliyete politika analizinde atıfta bulunmaktadır. İstanbul'da da stratejik planla bağlantılı bir yaklaşım benimsenmiş olmakla birlikte görünürlük görece daha sınırlıdır.

Berlin'de GPR'nin bütçe dokümanlarıyla doğrudan eşleştirilmesi, her idari birimin eşitlik hedeflerine karşılık gelen faaliyetlerinin açıkça tanımlanmasını ve böylece stratejik ile mali planlama arasında güçlü bir bağ kurulmasını sağlar. Türkiye'de YEPP'lerin stratejik plan referansları incelendiğinde benzer bir sistematik yapının üç belediyede kısmen var olduğu görülmektedir: Adana, İstanbul ve Mersin Büyükşehir Belediyeleri.

Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 2023–2024 YEPP'inde cinsiyet kırılımlı göstergelerin geliştirilmesi öngörülmüş ve mevcut stratejik plan toplumsal cinsiyet perspektifiyle değerlendirilmiştir. Planda “kentsel hizmetlerin analizinde cinsiyet odaklı istatistik hazırlanması” eylemiyle bağlantılı olarak “2025–2030 yıllarını kapsayacak olan stratejik plan göstergelerinde cinsiyet odaklı belirlenen gösterge sayısı” ifadesiyle somut ve ileriye dönük bir gösterge tanımlanmıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2023). Ayrıca “Adana Büyükşehir Belediyesi Eşitlik Çalışmalarında Mevcut Durum” başlığı altında belediyenin 2020–2024 Stratejik Planı toplumsal cinsiyet eşitliği perspektifiyle değerlendirilerek kurumsal bir yaklaşım ortaya konmuştur. İstanbul'un 2021–2024 YEPP'inde stratejik plan içeriğine doğrudan atıf bulunulmamakla birlikte, “stratejik plan hazırlanması ve izlenmesinde kadın örgütlerinin dâhil edilmesi” biçiminde tanımlanan ve planlama süreçlerinde katılımcı, eşitlikçi bir yaklaşımı önceleyen bir eylem yer almaktadır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023, 46). Mersin ise YEPP'inin doğrudan stratejik planına dayandığını belirtmiş, eylem planını bu çerçevede doğrultusunda kadınlar dâhil kırılgan grupların yerel mekanizmalara katılımını artıran ve kentsel hizmetlere erişimi kolaylaştıran adımları içerecek biçimde kurgulamıştır (Mersin Büyükşehir Belediyesi t.y., 3). Genel olarak YEPP'lerin stratejik planlara atıf yapma ve onlarla uyumlu bir kurgu geliştirme düzeyi halen çok sınırlıdır.

Berlin GPR'de ilke nettir: Bütçe planlarını yönlendiren hiyerarşik kurumsal yapı, stratejik çerçeveden alt politika belgelerine doğru ilerler. Eşitlik hedefleri bu yapının içine yerleştirilir ve tüm faaliyetler kurumsal faaliyet setiyle ilişkilendirilir. Türkiye'de bu hiyerarşik yapının açık biçimde kurulduğu tek örnek Mersin'dir. Mersin, faaliyetlerin stratejik planın amaç ve hedefleriyle ilişkilendirildiğini ve bütçe imkânlarıyla uyumlu biçimde önceliklendirildiğini açıkça belirtmiş, bu yönüyle stratejik plan–YEPP ilişkisinde normatif ve uygulama düzeyini aynı anda kapsayan tek örnek olarak öne çıkmıştır. Söz konusu ilişki “Çalıştay ve toplantılar sonrası elde edilen raporlardan ortaya çıkan faaliyetler, belediyemiz stratejik planı amaç ve hedefleri ile bütçe olanaklarına uygun olarak önceliklendirilmiştir” ifadesiyle açıkça ortaya konmuştur (Mersin Büyükşehir Belediyesi t.y., 3). Diğer belediyelerde stratejik planla bağlantı kurulsa da hiyerarşik bir politika zincirinin oluşturulduğuna dair kanıt görülmemektedir.

Berlin GPR'nin güçlü yönlerinden biri, ilçe düzeyindeki eşitlik görevlileri ağının düzenli veri paylaşımı, ihtiyaç analizi ve ortak önlem geliştirme süreçlerini kurumsallaştırarak bölgesel farklılıkların politika tasarımına doğrudan yansımaları sağlamasıdır. Türkiye'de benzer ölçek duyarlılığı Adana, İstanbul ve İzmir YEPP'lerinde kısmen görülmektedir. Adana'nın 2023–2024 YEPP'inde farklı ilçelerdeki gündüz bakımevi

sayıları paylaşılarak hizmetin mekânsal dağılımına dair veriler sunulurken, 23 Haziran 2022 tarihli Hazırlık Çalıştayında küçük grup çalışmaları aracılığıyla il, ilçe ve mahalle düzeyinde eşitsizlikler, haklara erişimde karşılaşılan sorunlar ve önerilen faaliyetler değerlendirilerek yerel farklılıklar plana yansımıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2023). İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2021–2024 YEOP’inde anne-çocuk sağlığı, erken yaşta evlilikler, mülteci nüfusu, bakım yükü ve kreş hizmetlerine ilişkin değerlendirmeler ilçe ölçeğinde yapılmış; ayrıca pandemi, kriz ve deprem gibi olağanüstü durumlarda kadınların yaşadığı sorunlar ile mahalle düzeyindeki etkinliklere katılım gibi konularda yerel analizlere yer verilmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023). İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin 2022–2024 YEOP’inde ise “kentsel hizmetlerin sunumunda kadınların ve kız çocuklarının ihtiyaçlarının gözetilmesi” hedefi doğrultusunda “mahalle ölçekli çalışmalarda gerekli mekânsal düzenlemelerin yaygınlaştırılması” yönünde bir stratejik yönelim tanımlanmıştır (İzmir Büyükşehir Belediyesi 2021, 28). İlçeye özgü eylemler YEOP’de doğrudan yer almasa da bu hedef aracılığıyla hem mevcut durum analizinin yapıldığı hem de eşitlik odaklı mekânsal planlama yaklaşımının benimsendiği anlaşılmaktadır. Uygulamanın niteliği belediyeler arasında belirgin biçimde değişmektedir: Adana ve İstanbul veri temelli analizlerle ilçe ve mahalleler arasındaki mekânsal eşitsizlikleri somutlaştırırken, İzmir daha çok stratejik yönelim düzeyinde bir mekânsal duyarlılık geliştirmiştir. Tablo, Adana ve İstanbul’un Berlin modeline daha yakın, çok katmanlı bir analiz yaklaşımı benimsediğini göstermektedir.

Berlin modelinde ihtiyaç analizi ile hedef belirleme arasında net bir döngü bulunur: Her ilçe için uygun önlemler, cinsiyet eşitliği görevlileri aracılığıyla geliştirilen ihtiyaç analizine dayanır. Türkiye’de bu döngünün izleri Ankara, Bursa, Eskişehir, İstanbul ve Mersin’de gözlemlenmektedir. Ankara’nın “mahalle temsilcisi kadın” uygulaması, ilçe bazlı ihtiyaç analizinin yönetimle birleştiğini; Bursa’nın ulaşım ve danışma hizmetlerindeki ilçe odaklı eylemleri, hizmet sunumunun yerelde eşitlikçi bir niteliğe kavuştuğunu; Eskişehir’in 2022–2024 YEOP’indeki tarım ve hayvancılık eğitim programı, ilçe bazlı hedeflerin ekonomik katılımı ilişkilendirildiğini gösterir (Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020, 9; Eskişehir 2021, 5). İstanbul’da ilçe belediyeleriyle kurulan iş birliği dolaylı bir eşgüdüm sağlarken, Mersin’in dezavantajlı mahalle ve göçmen yoğunluklu bölgeler için geliştirdiği eylemler mekânsal dezavantajı merkeze alan bir hedef yaklaşımını yansıtır. Genel olarak eşitlik hedefleri belediyelerin ihtiyaç analizindeki derinliğine göre farklılaşmakta, Ankara ve Mersin gibi bazı belediyeler ölçek duyarlılığını daha güçlü biçimde kurumsallaştırmaktadır.

Altıncı sorudan itibaren YEOP’lerin ulusal ve uluslararası politika belgeleriyle uyumu, paydaş analizlerinin cinsiyet merkezli niteliği, kurum içi insan kaynağı profili ve kurumsal kapasiteye yönelik hizmetler, **Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi** (2019) ve üst politika belgeleri çerçevesinde değerlendirilmektedir. Politika belgeleriyle çok katmanlı uyum açısından bu ilişkinin Antalya, İstanbul ve Mersin YEOP’lerinde kurulduğu tespit edilmiştir. Adana Büyükşehir Belediyesi, planın genel çerçevesinde uluslararası belgelere atıfta bulunmakla birlikte amaç, hedef, eylem ve gösterge düzeyinde sistematik bir ilişkilendirme yapmamakta; Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2023–2025 YEOP’inde kadına yönelik şiddetle mücadeleyle dair bir eylem başlığıyla sınırlı, tematik bir atıf sunmaktadır (Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023, 15). Buna karşılık İstanbul Büyükşehir Belediyesi, eşitlik politikasını hak temelli bir çerçevede şekillendirerek planın giriş kısmında ulusal ve uluslararası belgelere dayanan normatif temeli tanımlamış ve özellikle “Toplumsal Cinsiyet Temelli Şiddet ve Ayrımcılığı Önlemek” amacı kapsamında 6284 sayılı Kanun ile uluslararası taahhütler arasında doğrudan ilişki kurmaktadır. Mersin ise Büyükşehir Belediyesi ise 11. Kalkınma Planı hedefleri ile Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları arasında kurulan eşleştirmeleri eylemlerle ilişkilendirerek en sistematik ve ölçülebilir yaklaşımı benimsemektedir (Mersin Büyükşehir Belediyesi t.y., 8-12). Tablo, uyumun sembolik atıflardan tam kapsamlı eşleştirmelere uzanan bir spektrumda konumlandığını göstermektedir.

Cinsiyet temelli paydaş analizi bakımından dış paydaş analizinin eşitlik bakış açısıyla yapıldığı belediyeler Adana, Ankara, Bursa, İstanbul, İzmir ve Mersin’dir. Adana odak grup ve çalıştay yöntemlerini kullanmış;

Ankara, kamu kurumları, kadın STK'ları ve üniversitelerden oluşan kırk altı paydaşın görüşüne yöntemsel ayrıntı vermeksizin başvurmuş; Bursa, şube müdürlüklerinden oluşan hazırlık grubunun düzenli odak grup toplantıları ve 8 Haziran 2023 çalıştayıyla planını şekillendirmiş; İstanbul, mevcut durum analizi, literatür taraması ve çevrimiçi/yüz yüze görüşmelerle verileri toplamış; İzmir, STK'lar, muhtarlar, akademisyenler ve baro temsilcilerinin katıldığı bir çalıştay düzenlemiş; Mersin ise kırılgan grupları temsil eden dış paydaşlarla yüz on üç toplantı gerçekleştirmiştir (Adana Büyükşehir Belediyesi 2023, 10; Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020, 2; Bursa Büyükşehir Belediyesi n.d., 5; İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023, 22; İzmir Büyükşehir Belediyesi 2021, 3; Mersin Büyükşehir Belediyesi t.y., 3). Bu bulgular, paydaş analizinin yöntemsel çeşitlilikle ve çoğunlukla kırılgan grupların temsili üzerinden yürütüldüğünü, ancak paydaşların önem ve etki derecesini sınıflandıran açık bir cinsiyet temelli paydaş haritalamasının belgelerde görünür olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla YEOP'ler rehberdeki paydaş analizini cinsiyet perspektifiyle zenginleştirme potansiyeli taşımakla birlikte önem-etki ekseninde analitik bir çerçevenin henüz tam kurumsallaşmadığını göstermektedir.

Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi (2019) kurumsal kapasitenin geliştirilmesini temel amaçlardan biri olarak tanımlar. Bu perspektif insan kaynaklarının yalnızca sayısal kapasite değil, kurumsal kültür ve eşitlik ilkeleri açısından da değerlendirilmesini gerektirir. Kurum içi cinsiyet kırılımlı insan kaynağı verisi Adana, İzmir ve Mersin YEOP'lerinde sunulmuştur. Adana Büyükşehir Belediyesi, ASKİ ve iştirakler dâhil 11.775 personelin %18,75'inin kadın, %81,25'inin erkek olduğunu ve üst düzey yöneticiler arasında yirmi altı kadın ile doksan bir erkek bulunduğunu belirterek kadınların karar alma mekanizmalarındaki temsiline açık bir tablo sunmuş; İzmir Büyükşehir Belediyesi, yönetim kademelerinde kadın temsil oranının %40 olduğunu belirtip kadın istihdamına yönelik politika değişikliklerinden söz etmiş; Mersin Büyükşehir Belediyesi ise "Mevcut Durum Analizi ve İstatistikler" başlığı altında kurum içi yapıyı toplumsal cinsiyet perspektifiyle değerlendirip Plan'ın 7.3 numaralı hedefi kapsamında kadın-erkek dengesini sağlamaya yönelik somut faaliyetler tanımlamıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2023, 10; İzmir Büyükşehir Belediyesi 2021, 18; Mersin Büyükşehir Belediyesi t.y., 14). Bu örnekler, cinsiyete göre ayrıştırılmış verilerle yürütülen insan kaynakları analizinin stratejik planlarda sınırlı kalan kapasite değerlendirmesine yeni bir derinlik kazandırdığını göstermektedir.

Cinsiyet duyarlı iç hizmet sunumu bakımından Adana, Antalya ve İstanbul büyük şehir belediyeleri mevcut hizmetlere dair ayrıntılı bilgi vermese de somut eylemlerle kurumsal düzeyde eşitliği güçlendirme iradesi ortaya koymuştur: Adana çalışanlar için çocuk bakım hizmetini, Antalya hizmet binalarının kadınların kullanımına uygun tasarımı, İstanbul ise çalışanlara kreş hizmetini açık eylemler olarak tanımlamıştır (Adana Büyükşehir Belediyesi 2023, 25; Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023, 18; İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023, 90). Bu örnekler, rehberin öngördüğü "kurumsal kapasitenin geliştirilmesi" amacının, eşitlikle ilişkilendirilmiş iç hizmetler üzerinden somutlaştırılmaya başlandığını gösterir.

Son olarak incelenen belediyelerin hiçbirinde YEOP kapsamında cinsiyete duyarlı PESTLE veya GZFT analizi ya da bunlardan türetilmiş ihtiyaç belirleme süreci yer almamaktadır. Bu durum stratejik planlarla yapısal uyumun sınırlı kaldığını ve YEOP'lerin henüz makro düzeyde analitik bir çerçeve üretmediğini gösterir. Buna karşılık tüm belediyeler sorumlu ve iş birliği yapılacak birimleri açıkça tanımlayarak hedeflerin uygulanabilirliğini ve izleme-değerlendirme süreçlerini destekleyen bir kurumsal sorumluluk şeması oluşturmuştur. Bu tablo, makro düzeyde analitik kurgu eksik kalsa da örgütsel düzeyde uygulamaya yönelik mekanizmaların daha sistematik biçimde geliştirildiğine işaret etmektedir.

Sonuç

Yerel Eşitlik Eylem Planları'nın (YEOP) stratejik planlarla doğrudan ilişkilendirilmesi, bu planlarda yer alan hedef ve faaliyetlerin bütçeleme süreçlerinde uygulanabilirliğini artırmak açısından kritik önemdedir.

Bu çalışmada YEER'lerin stratejik planlama çerçevesi ile yapısal düzeyde ne ölçüde uyumlu olduğu değerlendirilmiş, içeriksel yeterlilik ya da hedeflerin doğruluğu hakkında ise bir yargıda bulunulmamıştır.

Toplumsal cinsiyet eşitliğinin bütçelerde anaakımlaştırılması sürecinde YEER'ler önemli bir rol üstlenmektedir. Bu doğrultuda YEER hazırlama iradesi gösteren yerel yönetimlerin, Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme açısından ileriye dönük stratejik bir adım attığı ifade edilebilir. 2000'li yıllardan bu yana süren uygulamalar dikkate alındığında bu alanda kurumsal birikim ve deneyim oluştuğu da söylenebilir. Ancak stratejik planlarla yeterince ilişkilendirilmemiş YEER'lerin, yerel bütçelerde kaynak tahsisi açısından zayıf kalma riski büyüktür. Kaynak bulunsu dahi planlar arası eşgüdüm sağlanmadığında hizmetlerde mükerrerlik, sorumluluk boşlukları ve uygulama çakışmaları gibi sorunlar gündeme gelebilmektedir. Bu nedenle YEER'lerin stratejik planlarla uyumlu hale getirilmesi yalnızca bir tercihten öte kamu kaynaklarının etkin, verimli ve eşitlikçi kullanımını garanti altına alacak bir gerekliliktir.

Berlin örneği, toplumsal cinsiyet eşitliği hedeflerinin stratejik hedeflere ve bütçe programlarına doğrudan yansıtılmasına dair başarılı bir model sunmaktadır. Bu modelde eşitlik hedefleri orta vadeli çerçeve programlar ile belirlenmekte, bu programlar bütçelere rehberlik etmekte ve uygulamalar ilçe düzeyinde yapılandırılmış eşitlik birimleri tarafından izlenmektedir. Türkiye'de henüz YEER ile bütçeler arasında bu düzeyde sistematik bir ilişki kurulamamış olmakla birlikte, güncellenen YEER'lerde stratejik planlarla bağ kurulması yönünde olumlu bir eğilim gözlemlenmektedir.

Sonnotlar

- 1 Burada kastedilen, büyükşehir belediyelerinin mevzuat gereği ilçe düzeyinde yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmet ve yetkililerdir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004).
- 2 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, birinci bölüm, madde 3, a) bendine göre "Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir."
- 3 Ayrıca bkz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004, bölüm 3.
- 4 Tablo şu kaynaklar kullanılarak hazırlanmıştır: Adana Büyükşehir Belediyesi 2023, 2024; Ankara Büyükşehir Belediyesi 2020, 2024; Antalya Büyükşehir Belediyesi 2023, 2024; Bursa Büyükşehir Belediyesi b.t., 2024; Denizli Büyükşehir Belediyesi 2023, 2024; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2021, b.t.; İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2023, 2024; İzmir Büyükşehir Belediyesi 2021, 2024; Mersin Büyükşehir Belediyesi b.t., 2024.

Kaynakça

- Adana Büyükşehir Belediyesi. 2023. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2023–2024*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.adana.bel.tr/panel/uploads/yerelesitlikeylemlani_v/files/1700734728adana-buyuksehir-belediyesi-yerel-esitlik-eylem-planı-2023-2024.pdf.
- Adana Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www.adana.bel.tr/tr/stratejik-plan>.
- Altay-Baykan, Deniz. 2015. *Yerel Yönetimler İçin Kadın Dostu Kent Planlaması ve Tasarım İlkeleri*. UNFPA.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. 2020. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2021–2024*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.ankara.bel.tr/files/6716/0940/1310/2021-2024_yerel_esitlik_eylem_planı.pdf.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://s.ankara.bel.tr/files/2025/02/03/7c51bb8e47cc1ae7dba19d0c0c7d16af.pdf>.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. 2023. *2023–2025 Yerel Eşitlik Eylem Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.antalya.bel.tr/Content/UserFiles/Files/Yerel_Esitlik_Eylem_Planı_2023-2025.pdf.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www.antalya.bel.tr/tr/stratejik-plan>.
- Belediye Kanunu*. 2005. Kanun no. 5393, kabul tarihi: 3 Temmuz 2005. *Resmi Gazete*, 13 Temmuz 2005, 25874.
- Burth, Andreas ve Dennis Hilgers. 2014. "Cui Bono? Depicting the Benefits of the New Municipal Budgeting and Accounting Regime in Germany." *Journal of Business Economics* 84(4): 531–70. <https://doi.org/10.1007/s11573-013-0698-9>.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. n.d. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2024–2026*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.bursa.bel.tr/dosyalar/galeri_x/c4fc359tknscw84.pdf.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.bursa.bel.tr/yayinlar_pdf_viewer?id=2865.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu*. 2004. Kanun no. 5216, kabul tarihi: 10 Temmuz 2004. *Resmi Gazete*, 23 Temmuz 2004, 25531.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. 2023. *2023–2026 Yerel Eşitlik Eylem Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/Denizli%20Büyükşehir%20Belediyesi%20Yerel%20Eşitlik%20Eylem%20Planı.pdf>.
- Denizli Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www2.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik>.

[plan_2025-2029.pdf](#).

Der Berliner Senat. 2014. *Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 17. Legislaturperiode*. Son erişim tarihi 1 Mayıs 2025. <https://www.berlin.de/sen/frauen/senatsdokumente/2014/> Son Erişim Tarihi: 1.5.2025

Der Berliner Senat. 2018. *Berlin Haushalt 2018/2019*. Son erişim tarihi 1 Mayıs 2025. <https://daten.berlin.de/datensaetze/doppelhaushalt-2018-2019>.

Der Berliner Senat. 2018. *Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm für die 18. Legislaturperiode*. Son erişim tarihi 1 Mayıs 2025. <https://www.berlin.de/gleichstellung-weiter-denken/gpr/gpr-iii/>

Der Berliner Senat. 2020. *Berlin Haushalt 2020/2021*. Son erişim tarihi 1 Mayıs 2025. <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/haushaltsplan-2020-21/artikel.890524.php>

European Institute for Gender Equality. 2016. *Institutional Transformation: Gender Mainstreaming Toolkit*. Son erişim tarihi 2 Nisan 2025.

https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/institutional-transformation-gender-mainstreaming-toolkit?language_content_entity=en

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. 2021. *2022–2024 Yerel Eşitlik Eylem Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www.izleme.org/wp-content/uploads/2021/11/Eskisehir-Buyuksehir-Belediyesi-YEEP.pdf>.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi. n.d. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www.eskisehir.bel.tr/dosyalar/stratejik-plan/2025.pdf>.

Gender Flagship. 2025. *Das Gleichstellungspolitische Rahmenprogramm (GPR)*. Son erişim tarihi 25 Nisan 2025. https://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/wp-content/uploads/2025/03/Flagship-Projekt_Zusammenfassung_31032025.pdf

Gözler, Kemal. 2018. *Mahalli İdareler Hukuku*. Ekin.

İl Özel İdaresi Kanunu. 2005. Kanun no, 5302, kabul tarihi: 22 Şubat 2005. Resmi Gazete, 4 Mart 2005, 25745.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2023. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2021–2024 (Güncellenmiş)*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://ibb.istanbul/tum-hizmetler/bilgi-hizmetleri/yerel-esitlik-eylem-plan/>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://uploads.ibb.istanbul/uploads/2025_2029_IBB_Stratejik_Plan_7e6cb685d8.pdf

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2021. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2022–2024*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.izmir.bel.tr/YuklenenDosyalar/Dokumanlar/66_27042023_031924_.pdf Son Erişim Tarihi: 15.05.2025

İzmir Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. https://www.izmir.bel.tr/CKYuklenen/image/Stratejik_Plan/2025-2029%20Stratejik%20Planı_web.pdf

Kadın Dostu Kentler. n.d. *Kadın Dostu Kentler Projesi*. Son erişim tarihi 30 Mart 2025. <http://womenfriendlycities.com/kdk-kadin-dostu-kent.php>.

Kadın Dostu Kentler. n.d. *Kadın Dostu Kentler Taahhütname*. Son erişim tarihi 30 Mart 2025. <https://www.kadindostukentler.org/content/docs/taahhutname.pdf>

Kadın Dostu Kentler. n.d. *Yerel Eşitlik Eylem Planları*. Son erişim tarihi 30 Mart 2025. <https://www.kadindostukentler.org/proje-yeep.php>.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun no. 5018, kabul tarihi: 10 Aralık 2003. *Resmi Gazete*, 24 Aralık 2003, 25326.

Kim, John M. 2005. "Introduction: The Transition to Program Budgeting." İçinde *From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case*, derleyen John M. Kim Korea Institute of Public Finance. <https://www.gov.sz/images/stories/finance/corporate%20Services/from%20line%20to%20program%20budgeting%20-%20wb.pdf>.

Mersin Büyükşehir Belediyesi. t.y. *Yerel Eşitlik Eylem Planı 2021–2023* Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://stratejikyonetimsistemi.izmir.bel.tr/CKYuklenen/38-%20yerel%20eşitlik%20planı.pdf>

Mersin Büyükşehir Belediyesi. 2024. *2025–2029 Stratejik Planı*. Son erişim tarihi 15 Mayıs 2025. <https://www.mersin.bel.tr/dokumanlar/mbb-stratejik-plan>.

Schick, Allen. 2007. "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?" *OECD Journal on Budgeting* 7(2): 109–38.

Stotsky, Janet G. 2016. *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*. International Money Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>.

The Council of European Municipalities and Regions. 2006. *Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartı*. Son erişim tarihi 1 Nisan 2025. https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/03/charte_egalite_tr.pdf.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2019. *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*. Son erişim tarihi 5 Mayıs 2025. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. 2012. Paydaş Anketleri Rehberi: Stratejik Yönetim Süreçlerinde Paydaş Anketi Hazırlama, Uygulama ve Analiz Rehberi. Son erişim tarihi 10 Mayıs 2025.

http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/18/files/Paydas_Anketleri_Rehber.pdf.

Yılmaz, H. Hakan, M. Ferhat Emil ve Baki Kerimoğlu. 2017. *Yerel Yönetimler Maliyesi: Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi*. PYB.

Yazar Katkı Beyanı: %100.

Etik Beyan: Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuş; yararlanılan tüm kaynaklara metin içinde ve kaynakçada uygun biçimde atıf yapılmıştır.

Etik Kurul İzni Beyanı: Gerek görülmemiştir.

Yapay Zekâ Kullanım Beyanı: Dil bilgisi ve yazım kurallarının düzeltilmesi, akademik dilin iyileştirilmesi için yapay zekadan faydalanılmıştır. Chatgpt ve Claude Opus 4.7 araçları kullanılmıştır.

Çıkar Çatışması Beyanı: Herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Finansman Desteği Beyanı: Finansman desteği bulunmamaktadır.

Tezden Üretilmiş Çalışmalar için Beyan: Çalışmanın Berlin çerçeve programı bölümü “Yerelde Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Program Bütçeleme: Berlin Örneği ve Türkiye Büyükşehir Belediyeleri İçin Bir Uygulama Önerisi” isimli doktora tezindeki ilgili bölümler geliştirilerek yazılmıştır. Diğer bölümler özgündür.