

Çıtayı Yükseltmek: 2000-2019 Yılları arasında Türkiye'nin Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Performansı:

UNDP İnsani Gelişme ve Toplumsal Cinsiyet Gelişme Endekslerine
dayalı hak temelli bir analiz

Burça Kızılırmak

Emel Memiş

Gülay Toksöz

UNDP & CEİD

Ankara, Mart 2022

Genel Bakış

2021’de Birleşmiş Milletler (BM), küresel salgın öncesi ve sırasındaki eşitsizliklere bir çözüm olarak, herkes için eşit fırsatlar yaratan ve herkesin hak ve özgürlüklerine saygı gösteren Yeni Toplumsal Sözleşme¹ ve Yeni Küresel Sözleşme çağrısında bulunmuş ve daha adil ve sürdürülebilir bir çözüm için somut öneriler sunmuştur. COVID-19 küresel salgını sonrasındaki toparlanmanın toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik bir sosyo-ekonomik toparlanma ile gerçekleşebileceği ve toplumsal cinsiyet eşitliğindeki gerilemeyi göstermek ve daha kapsayıcı toplumlar oluşturmak amacıyla toparlanma çabalarının bu doğrultuda değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Yapılan öneriler, İnsan Hakları Sözleşmeleri ile ilgili uzun süredir devam eden endişelere ilişkindir.² Devletler, “.. *mevcut kaynakların, başta sağlık, sosyal koruma ve eğitim olmak üzere asgari ve temel ekonomik ve sosyal haklardan faydalanılması için gerekli olan kaliteli kamu hizmetlerine azami seviyede tahsis edilmesini sağlamayı...*” taahhüt etmiştir.³

Bu küresel çağrı, şu hususu da vurgulamaktadır: “*İnsan haklarına yatırım yapmak, ülkenin krizlere karşı dirençliliğine yatırım yapmaktır*”. Yüzyıla yakın bir süre önce, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar dahil olmak üzere insan hakları ihlallerine karşı herkesin adalete ve etkin bir hak arama yoluna erişmesinin sağlanması tüm devletler tarafından taahhüt edilmiştir. Bu hukuki eşitliği kabul ederek, BM’nin kalkınma kuruluşları, dünya genelinde fiili toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlamak için küresel amaçlar ve standartları hedeflemiş ve izlemiştir. 2030 Kalkınma Gündemi kapsamında ise devletler, kapsayıcı ve sürdürülebilir kalkınmaya ulaşmak amacıyla insana yakışır iş yaratılmasını desteklemeyi ve gençler ve engelliler dahil olmak üzere tüm kadın ve erkekler için tam ve verimli istihdam ve insana yakışır işi ve eşit değerde işe eşit ücreti sağlamayı taahhüt etmiştir.

BM kuruluşları, küresel olarak belirlenen hedefler ile ilgili ilerlemeyi izlemek ve değerlendirmek için geçtiğimiz 30 yıl boyunca kapsamlı gösterge setleri geliştirmiştir. UNDP tarafından 1990’lı yıllarda hesaplanmaya başlanan İnsani Gelişme Endeksi (İGE) ve Toplumsal Cinsiyet Gelişme Endeksi (TCGE), ülkelerin kalkınma performansı ve ilerlemesinin karşılaştırmalı olarak ölçülmesinin temellerini oluşturmuştur. Sonrasında çalışmalar, Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları için geliştirilen en geniş gösterge setine doğru evrilmiştir. Günümüzde, ülkelerin kalkınma performanslarının incelenmesi için insan haklarına dayanan kalkınma yaklaşımı ve hak temelli göstergelerin kullanılmasına yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu bağlamda, mevcut çalışma, Türkiye’de toplumsal cinsiyet eşitliğini izlemek için geliştirilen hak temelli göstergeler ile elde edilen bilgileri kullanarak Türkiye’nin İGE ve TCGE değerlerinin zaman içinde nasıl değiştiğini anlamayı amaçlamaktadır.

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/a-new-social-contract-for-a-new-era/>

² <https://news.un.org/en/story/2021/10/1102452>

³ <https://reliefweb.int/report/world/annual-full-day-discussion-human-rights-women-panel-2-gender-equal-socioeconomic>

Türkiye'nin İnsani Gelişme Endeksi değerleri 2000'den 2019'a kadar sürekli olarak ve oldukça hızlı biçimde yükselmiştir. İGE değeri, %24,2 oranında artış kaydederek 0,660'dan 0,820'ye çıkmıştır. 2000 yılında orta insani gelişme kategorisinde yer alan Türkiye, 2019 yılında çok yüksek insani gelişme kategorisine yükselmiştir. Bu dönemde, İGE kadar hızlı olmamakla birlikte Toplumsal Cinsiyet Gelişme Endeksi de artmıştır. TCGE ilk olarak, 2000'de 0,847'den 2016'da 0,930'a yükselmiş, 2017'de durağanlaşmış ve sonrasında gerilemiştir. Türkiye TCGE itibarıyla dördüncü gruptadır. Hem kadın hem de erkek İGE değerleri artmakla birlikte, kadın İGE değerindeki sınırlı artış son yıllarda TCGE değerinin gerilemesine neden olmuştur. Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği Endeksi (TCEE) değerlerinin 2018'e kadar TCGE ile benzer bir değişim sergilemiş olması toplumsal cinsiyete dayalı farkların oldukça hızlı biçimde daralmakta olduğunu göstermektedir. TCEE, TCGE'nin aksine, 2018 sonrasında toplumsal cinsiyet eşitsizliğinde bir kötüleşme değil daha ziyade ilerlemede bir yavaşlama olduğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye, kadın ve erkek İGE değerleri arasındaki köklü farklılık nedeniyle TCGE değerleri açısından dördüncü grupta yer almaktadır. Ayrıca Türkiye'nin TCGE değerleri hem yüksek İGE hem de çok yüksek İGE gruplarında yer alan ülkelerin değerlerinden daha düşük olmuştur. En yüksek İGE grubu ülkeleri arasında, Türkiye dışında, İGE değerlerine kıyasla TCGE değerlerinde orta derecede iyileşme sergileyen sadece iki ülke bulunmaktadır (Suudi Arabistan Grup 5 ve Bahreyn Grup 4).

İGE büyümesinin bileşenlerine (sağlık, eğitim ve gelir) ayrıştırılması, çalışma kapsamındaki tüm dönemlerde, İGE değerlerindeki artışın esas olarak eğitimden kaynaklandığını göstermektedir. Dönem boyunca eğitim, insani gelişmeye ortalama %58 katkıda bulunmuştur. Sağlık ve gelir göstergelerinin görece önemi döneme bağlı olarak değişmektedir. Kadın ve erkek İGE değerlerindeki gelişmenin ayrıştırılması eğitimin katkısı açısından benzer sonuçlar vermektedir. Eğitim, hem kadın hem de erkek insani gelişmesinde en önemli faktördür. En önemli ikinci faktör, kadınlar için gelir, erkekler için ise sağlık bileşenidir. Gelir, kadın insani gelişmesinde artışa ortalama %26 katkı sağlamaktadır. Bu orana benzer olarak, erkeklerin sağlık alanındaki ilerlemesi erkek insani gelişmesine %28 katkıda bulunmaktadır.

Türkiye'de cinsiyetler arasındaki farklılıkların temel nedenlerini araştırmak amacıyla yapılan TCGE bileşenleri analizi, kadın sağlık endeksi değerlerinin, çalışma kapsamındaki tüm yıllarda erkek endeks değerlerinden daha yüksek olduğunu göstermektedir. Bu, ortalama yaşam süresi açısından Türkiye'de kadınların durumunun dönem boyunca erkeklerden daha iyi olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, sağlıktaki toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri, zaman içinde küçük ve istikrarlı biçimde erkeklerin lehine değişmektedir. Sağlığın aksine, eğitim ve gelir bileşenleri, analiz edilen dönemde erkeklerin lehine toplumsal cinsiyet farkı göstermektedir. İki bileşen birbiriyle kıyaslandığında, 2000 yılı hariç olmak üzere, tüm dönem boyunca gelirdeki toplumsal cinsiyet eşitsizliği eğitimdeki eşitsizlikten daha yüksektir. Gelir bileşeni zaman içinde eşitlik yönünde trend izlemektedir. Eğitim de 2016 yılına kadar aynı trendi sergilemiştir. Ancak 2016'dan sonra tersine dönmüş, eğitimde kadınlar ve erkekler arasındaki farklar yeniden artmaya başlamıştır.

Türkiye’de eğitim konusundaki toplum cinsiyet açığı varlığını sürekli korumakta, daha önce bulunduğu yüksek İGE grubu ve halen bulunduğu en yüksek İGE grubu ülkelerinin gerisinde kalmaktadır. Hem yüksek hem de çok yüksek İGE ülkelerinde, kadın eğitim endeksinin erkek eğitim endeksine oranı ortalamada yaklaşık bir olarak devam etmiş, bu oran Türkiye’de 2019’da hala 0,887’de kalmıştır.

Gözlemler, gelirden sürekli ve büyük toplumsal cinsiyet açığı olduğunu desteklemektedir (Türkiye’de kadınlar için kişi başına düşen milli gelir, erkekler için kişi başına düşen milli gelirin yarısından azdır). Bu açığın eğitimdeki iyileşme ile telafi edilmesi mümkün değildir. Erkekler, ortalama olarak, çok yüksek insani gelişme grubundaki akranlarının neredeyse dörtte üçüne eşit bir gelir düzeyi elde etmektedir. Buna karşın kadınların elde ettiği gelir düzeyi bu grup ülkelerdeki kadınların gelirinin yarısı kadardır. Kişi başına milli gelirdeki toplumsal cinsiyet açığı, işgücüne katılım oranları arasındaki açığı yansıtmaktadır. Türkiye’de %34 olan kadınların işgücüne katılımı, yüksek insani gelişme (%54) ve çok yüksek insani gelişme (%52) ülke gruplarında gözlenen ortalama oranlar ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür. Genel olarak veriler, Türkiye’de 2000’li yıllarda kadınların eğitimdeki görece ilerlemesi ile görece gelirleri arasındaki ilişkinin zayıf olduğunu göstermektedir. Türkiye’deki toplumsal cinsiyet eşitsizlikleri, COVID-19 küresel salgını koşullarında ülkemizde ve dünyada gelişen ekonomik kriz kapsamında daha da artmıştır. Küresel salgından kaynaklanan karantina ve evde kalma önlemleri, okulların kapanması, sağlık, eğitim, sosyal hizmetlere ve ev hizmetlerine erişimde yaşanan kısıtlılıklar ve artan hijyen ve bakım ihtiyaçları nedeniyle ücretsiz bakım işinde benzeri görülmemiş bir artış olmuştur.⁴ Ayrıca, her ne kadar kadınlar sağlık, eğitim ve perakende sektörlerinde istihdam edilen işçiler arasında yüksek orana sahip olsalar da, istihdamdaki gerilemelerle birlikte, kadınların işgücüne katılım oranı 4 yüzdelik puan düşmüştür.⁵

İGE/TCGE’nin eğitim bileşenine daha yakından bakıldığında, okullaşma oranındaki iyileşmenin endekslerdeki eğitim ile ilgili iyileşmede önde gelen belirleyici faktör olduğu görülebilir. TCGE’de eğitim ile ilgili iki gösterge, beklenen eğitim süresi ve ortalama eğitim süresidir. TCEE’deki gösterge, en az ortaöğretimden mezun olan nüfustur. Eğitim sistemi ile ilgili iki önemli gelişme bu göstergeleri önemli ölçüde etkilemektedir. Bunlar, zorunlu eğitimin 1997 yılında 8 yıla ve 2011 yılında 12 yıla çıkarılmasına ilişkin düzenlemelerdir.

8 yıllık zorunlu eğitim, kız ve erkek çocukların okullaşma oranını büyük ölçüde artırmış ve hem beklenen eğitim süresi hem de ortalama eğitim süresi açısından erkekler ve kadınlar arasındaki farkı azaltmıştır. Nitekim, düşük İGE düzeyine sahip bölgeler daha çok bu düzenlemeye bağlı olarak diğer bölgelerin İGE ve TCGE düzeylerine ulaşmayı başarmıştır. Bu düzenleme öncesinde, insanlar genellikle 5 yıllık zorunlu ilköğretimi bitirmiş ancak sonrasında ortaöğretime devam etmemişlerdir. Düzenlemenin uygulanması sonrasında çocukların neredeyse tamamı eğitime 3 yıl

⁴ İlkaracan, İ., ve E. Memiş. “Covid-19 Küresel Salgın Sürecinde Türkiye’de Bakım Ekonomisi Ve Toplumsal Cinsiyet Temelli Eşitsizlikler.” UNDP Türkiye, 2020.

⁵ TÜİK, Hanehalkı İşgücü İstatistikleri, 2021.

daha devam etmiştir. Sonuç olarak beklenen eğitim süresi ve ortalama eğitim süresi hem erkekler hem de kadınlar için artmıştır. Yoksulluk, hala çocukların ilköğretime devam edememelerinde belirleyici faktördür ve özellikle Kuzey Doğu Anadolu, Orta Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kız çocuklarını daha olumsuz etkilemektedir.

2011 yılındaki 4+4+4 düzenlemesi ile birlikte, zorunlu eğitim süresi 12 yıla çıkarılmıştır. Beklenen eğitim süresi, ortalama eğitim süresi ve en az ortaöğretim mezunu olan nüfus açısından erkekler ve kadınlar arasındaki fark 2016 yılına kadar azalmıştır. Zorunlu eğitim süresini 12 yıla çıkaran kanun ile eğitimde yapısal değişiklikler de yapılmıştır. Kanundaki değişikliğe bağlı olarak, genel liselerin Anadolu liselerine dönüştürülmesi veya mesleki ve teknik ortaöğretime devredilmesi süreci devam etmektedir ve dolayısıyla genel liselerin ortaöğretim içindeki oranı düşmektedir. İmam hatip liselerine devam eden öğrencilerin oranı düzenli olarak artmaktadır. Dağılım cinsiyet bazında analiz edildiğinde, imam hatip liselerine devam eden kız öğrencilerin oranında daha belirgin bir artış vardır. Kız çocuklarının, yalnızca kız çocuklarının öğrenim gördüğü imam hatip liselerine yönlendirilmesine ilişkin güçlü bir eğilim bulunmaktadır. 2018 ve 2019'da Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan mevzuat düzenlemeleri ile "toplumsal cinsiyet eşitliği" ile ilgili faaliyetler kaldırılmıştır.

Eğitim endeksi ile ilgili göstergelere ait veriler 2015-2016'da toplumsal cinsiyete dayalı farklılıklar açısından bir kırılmayı göstermektedir. Erkekler ve kadınlar arasındaki fark azalma eğilimindeyken tekrar artmaya başlamıştır. Bu gelişmenin nedenlerinin kapsamlı biçimde araştırılması gerekmektedir ve bu aşamada yalnızca bazı tahminler yapılabilir.

Okullaşma oranlarında yıllar içindeki artışa rağmen, hem ilköğretim hem de ortaöğretim düzeyinde okuldan ayrılmış olan önemli bir çocuk nüfusu vardır. Türkiye'de cinsiyetler arasında çok fazla fark olmamasına rağmen bölge bazında toplumsal cinsiyet eşitsizliği devam etmektedir. Güneydoğu Anadolu (%68,4) ve Orta Doğu Anadolu (%70,8) 2018-19 öğretim yılında kız çocukları için ortaöğretimde okullaşma oranının en düşük olduğu ve ayrıca erkek çocukların okullaşma oranı ile kız çocuklarının okullaşma oranı arasındaki farkın en yüksek olduğu bölgelerdir. Okullaşma oranlarındaki artışa rağmen öğrenime devam etme ve mezuniyet ile ilgili ciddi sorunlar vardır ve devamsızlık oranı yıllar boyunca artmaktadır. Bu durum, okul sisteminden ayrılma ile sonuçlanmaktadır ve bu oran, kız çocukları için erkek çocuklarından biraz daha yüksektir. Uzun dönemli devamsızlık oranlarının okuldan ayrılma ile sonuçlandığı söylenebilir.

Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) verilerine göre, Türkiye, karşılaştırmalı sonuçlarda Avrupa ülkeleri arasında en yüksek okuldan erken ayrılma oranına sahiptir. Türkiye aynı zamanda kadınlar ve erkekler arasındaki farkın en yüksek olduğu ülkedir. 2017'de bu oran kadınlarda %34, erkeklerde ise %31'dir. Türkiye'de 15-29 yaş arasındaki gençlerin %27,2'si ne eğitimde ne istihdamdadır. Bu, ortalaması %14,1 olan OECD üyesi ülkeler arasında Kolombiya'dan (%29,6) sonra en yüksek orandır. Bu oran, Türkiye'de, 15-29 yaş arası erkeklerde %16,9, aynı yaş grubundaki kadınlarda ise %42,4'tür (OECD, 2020).

Okullaşma oranlarında neredeyse hiç fark olmadığından ortalama eğitim süresi ve beklenen eğitim süresi arasındaki farkın, kız çocukları ve erkek çocukları arasında okula kayıt sonrasında dönemde gerçekleşen devamsızlıktan ve buna bağlı olarak okuldan erken ayrılmaktan kaynaklandığı çıkarımı yapılabilir. Türkiye'de kız çocuklarını ev hanımı olmaya yönlendiren

toplumsal cinsiyete dayalı işbölümünün yanı sıra eğitimdeki nitelik sorunları, işgücü piyasası ile düşük düzeyde bağlantı, yani çok yüksek genç işsizlik oranlarının gösterdiği üzere okuldan iş yaşamına geçişin zayıf olması bu durumunda arkasındaki faktörler olabilir.

Eğitim ile ilgili ilerleme, hem kadınlar hem de erkekler için insani gelişmenin en önemli faktörleri olmakla birlikte, ikinci sırada kadınlar için gelir, erkekler için ise sağlık gelmektedir. Çünkü, kadınlar 2000-2019 döneminde erkeklere göre daha yüksek doğumda beklenen yaşam süresine sahiptir ve kadınların sağlık endeksi erkeklerin sağlık endeksinden daha yüksektir. Yıllar içindeki sağlık hizmetleri ve koşullarındaki iyileşmeye bağlı olarak, erkeklerin doğumda beklenen yaşam süresi artmış ve erkek/kadın yaş farkı azalmıştır.

TCEE endeksinde, üreme sağlığı kapsamında, anne ölüm oranı (yüz bin canlı doğumda) ve ergen doğum oranı (15-19 yaş altındaki bin kadında canlı doğum) olmak üzere iki ana gösterge bulunmaktadır. Türkiye'de gebelik ve doğumla ilgili "anne sağlığı" hizmetlerinde yıllar içinde yaşanan olumlu gelişmeler, anne ölüm oranları ve ergen doğum oranlarının düşürülmesinde etkili olmuştur. Bununla birlikte, siyasi karar mekanizmalarında toplumsal cinsiyet eşitliği normunun kademeli olarak terk edilmesiyle birlikte üreme sağlığı, aile planlaması, üreme ve cinsel haklar konuları resmi belgelerde giderek daha az yer almaya başlamıştır. Kadın sağlığı bütün olarak ve yaşamın tüm evreleri göz önünde bulundurularak ele alınmazken "anne sağlığı" vurgulanmaktadır. Cinsel sağlık ve üreme sağlığının sadece annelik ve doğuma indirgenerek ele alınması sorunludur. 2008 yılından itibaren kendiliğinden düşüklerde (tıbbi olmayan müdahale) beklenmeyen artışa karşı isteyerek düşüklerin (tıbbi müdahale) payı azalmıştır. Bu gelişme, halk sağlığı kurumlarında isteyerek kürtaj hizmetlerine erişimin mümkün olmaması ile ilgili olabilir. Ailelerin üçte birinin "karşılanmamış aile planlaması ihtiyacı" ile istenmeyen gebelikler ve riskli gebelikler, anne ölümlerinin nedenleri arasında önemli bir paya sahip olabilir. Doğum kontrol yöntemleri ve aile planlaması hizmetlerinin kalitesi ve sunumunun kadın sağlığı açısından önemi Türkiye'de önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

TCEE'de güçlenme bileşeninin bir göstergesi de kadınların parlamentodaki oranıdır. Türkiye'de kadınların parlamentodaki oranı 2000'de %4,2 iken, 2019 yılında %17,4'e yükselmiştir. 2007 ile 2019 arasında dört kattan fazla artış olmasına rağmen bu oran farklı insani gelişme düzeylerindeki tüm ülke gruplarından daha düşüktür. Bu oran yüksek gelişmiş ülkelerde %24,5 iken, gelişmişlik düzeyi en yüksek ülkelerde %28,3'tür. Türkiye'de siyasi karar süreçlerini ve siyasi temsil ilkelerini düzenleyen temel kanunların hiçbirinde toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleştirilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Kadınların karar mekanizmalarındaki temsilini artırmayı öngören ve kadınların güçlenmesine yönelik hazırlanan eylem planları, yalnızca, farkındalık yaratma ve zihniyet dönüşümü gibi etkisi çok sınırlı olan dolaylı müdahale ve danışmanlık faaliyetlerini öngörmektedir.

İGE'nin gelir bileşeni ile ilgili olarak, makro-ekonomik göstergeler, yüksek oynaklığa rağmen Türkiye'de kişi başına milli gelirin 2000 ile 2019 arasında dünya ortalamasından daha iyi performans sergileyerek neredeyse iki katına çıktığını göstermektedir. Türkiye'de 2002-2008 dönemindeki görece daha yüksek büyüme oranı kısmen, düşen döviz kurunun eşlik ettiği uygun dış koşullar, dünya ekonomisindeki hızlı genişleme ve buna bağlı olarak ucuz ithalat ile birlikte ihracattaki genişleme ve dönem boyunca düşük faiz oranları ile birlikte daha fazla kamusal

harcama ile elde edilmiştir. Görece olarak daha düşük borçlanma maliyeti ve düşük faiz oranları dikkate alındığında inşaat faaliyetleri tüm dönem boyunca desteklenmiştir. Bu nedenle, Türkiye'nin 2000'li yılların ilk on yılındaki büyüme performansı, yeni iş imkanları oluşturma konusunda yüksek potansiyele sahip olan sanayi ve hizmet sektörlerinden ziyade büyük ölçüde inşaat sektörüne odaklanmıştır. Ancak inşaat sektöründeki yüksek dönemsel yatırımlar göz önüne alındığında, 2000'li yılların ikinci on yılı boyunca uygun dış koşulların olmaması nedeniyle büyüme performansı sağlanamamıştır. Türkiye'de toplam vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payı, yüksek ve çok yüksek İGE gruplarındaki ülkelere kıyasla yüksek düzeyde olmasına rağmen gelire bağlı karlar ve sermaye kazançları üzerindeki vergiler çok daha düşüktür. Doğrudan vergi oranının aksine, dolaylı vergiler, gelir üzerinde azalan oranlı dağıtım etkisine sahiptir. Türkiye, OECD ülkeleri arasında en yüksek tüketim vergisi oranına sahiptir ve dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı en yüksek olan ülkedir.

Ayrıca, Türkiye'nin toplam borç ödemesinin toplam milli gelire veya ihracat ve birincil gelire oranı (%36,1), analiz edilen dönem boyunca yüksek İGE grubu ortalamasının üç katı kadar yüksektir. 2000'li yılların ikinci on yılı boyunca, bu oran önemli ölçüde artarak ülkenin yatırım potansiyelini olumsuz etkilemiş ve sonunda yeni istihdam oluşturma yeterliliğini sınırlamıştır. Türkiye'de hem kadınlar hem de erkekler için işsizlik oranları 2000'li yılların başlarında keskin biçimde yükselmiş, daha sonra dirençli biçimde yüksek kalmış (yaklaşık %10) ve 2010'lu yılların sonlarına doğru tekrar keskin biçimde yükselmiştir. Çok düşük işgücü katılım oranlarına rağmen, kadın işsizlik oranı, özellikle 2011'den sonra, ülkenin küresel emsallerinden son derece farklı olarak istikrarlı biçimde artmıştır. Benzer bir trend, genel nüfusun işsizlik oranından daha hızlı biçimde yükselen genç işsizlik oranlarında da gözlemlenmektedir. Türkiye'de işgücünün milli gelirdeki payı incelenen dönem boyunca aynı düzeyi korumuş, ancak çok yüksek İGE ülkeleri grubunun ortalama düzeyine göre aşırı derecede gerilemiş ve dünya ortalamasının gerisinde kalmıştır.

Türkiye, çok yüksek İGE grubunun ulaştığı toplumsal cinsiyet gelişme endeksi puanlarına ulaşabilir mi? Alternatif senaryolar, değişimi daha iyi anlamamıza yardım edebilir. İlk olarak eğitim ve gelirdeki toplumsal cinsiyete dayalı farkın zamanla aynı ölçüde kapandığını, ikinci olarak kadın/erkek gelir endeksi oranının çok yüksek İGE ülkelerinin ortalamasına eşit olduğunu ve üçüncü olarak kadın/erkek eğitim endeksi oranının 1'e eşit olduğunu varsaymak politikaların daha iyi hedef belirlemesini sağlayabilir. Hesaplamalarımız, Türkiye'nin yüksek İGE ülkeleri grubunun ortalama TCGE puanlarına ulaşmasının ancak eğitimdeki başarıların sürdürülmesi halinde mümkün olacağını göstermektedir. Bu noktada, hem eğitim ve istihdamdaki toplumsal cinsiyet açığını hem de toplumsal cinsiyete dayalı ücret farkını gidermeyi hedefleyen bütüncül politikaların önemli rolü vardır.

Giriş

Türkiye son dönemde yüksek insani gelişmeye sahip ülkeler grubuna yükselmiştir ancak eşitsizlik devam eden toplumsal cinsiyete dayalı farklar nedeniyle büyük bir zorluk olarak devam etmektedir. Ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki karmaşık ilişki ile ilgili uzun süredir devam eden tartışmalar, eşitsizlik açısından grup ülkeleri arasındaki sapmaların anlaşılması konusunda üç görüş sunmaktadır:

- i) Ekonomik büyüme, herkes için eşit kazanımlar yaratmayabilmektedir;
- ii) Tüm eşitsizlikler kendi başına ekonomik büyüme veya kalkınmanın konusu değildir;
- iii) Büyüme ve sosyal eşitsizlikler ve dolayısıyla insani gelişme arasında kesin bir yön veya doğrultu içermeyen iki yönlü ilişki vardır.

Bu görüşlerin kökeni, kadınların insan hakları geçmişinde öncü bir ilerleme olan ve *1995 yılında Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'nda kabul edilen BM Pekin Deklarasyonu ve Eylem Platformu (PDEP)* ile örtüşmektedir. Platform, toplumsal cinsiyet eşitliğinin ekonomik büyüme ve modernizasyon yoluyla elde edilebileceğine dair önceki varsayımın kusurlu olduğunu ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik ilerlemeyi geciktiren faktörlerden biri olabileceğini doğrulamaktadır.

Dördüncü Konferans'ta, dünya genelindeki tüm uluslararası çabalara ve hızlı büyüme deneyimlerine rağmen kadınlar ve erkekler arasındaki önemli eşitsizliklerin giderilemediği tüm ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Eşitsizlikler, belirli ve iç içe geçmiş ulusal ve uluslararası ortam kaynaklı olarak inatla varlığını sürdürmekte, çocuklar dahil olmak üzere insanların büyük çoğunluğunun yaşam düzeyini kötüye götürmektedir. Diğer taraftan, toplumsal cinsiyet eşitliğinin gerçekleştirilmesi ve ayrımcılığın yasaklanması, uluslararası insan hakları normları ve standartları açısından tüm devletler için zorunludur ve devletler,

"... bütün insan haklarının ve temel özgürlüklerin vazgeçilemez, ayrılamaz ve bölünemez bir parçası olarak kadınların ve kız çocuklarının insan haklarının tam uygulanmasını güvence altına almayı (Deklarasyon Madde 9)" taahhüt etmiştir.

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın potansiyel etkisi ve kadın hakları ile yakın ilişkisi PDEP'te açık biçimde vurgulanmaktadır:

"Hızlandırılmış ekonomik büyüme, sosyal kalkınma için gerekli olmasına rağmen, tek başına nüfusun yaşam standardını geliştirmez. Bazı durumlarda, sosyal eşitsizliği ve marjinalleşmeyi şiddetlendiren koşullar ortaya çıkabilir. Bu yüzden, kalkınmanın bütün yönlerine (büyüme, kadınla erkek arasındaki eşitlik, sosyal adalet, çevrenin muhafazası ve korunması, sürdürülebilirlik, dayanışma, katılım, barış ve insan haklarına saygı) ilişkin bütüncül bir yaklaşıma dayanan ekonomik büyümeden toplumun bütün üyelerinin yararlanmasını sağlayacak yeni alternatifler aramak zorunludur... (Paragraf 14)"

Ayrıca, toplumsal cinsiyet eşitliği, sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için ön şart olarak belirlenmiştir:

“...Sürdürülebilir kalkınma ve hem sürekli hem de sürdürülebilir ekonomik büyüme, ancak kadının ekonomik, sosyal, politik, yasal ve kültürel statüsünü iyileştirmekle mümkündür. Çevresel kaynakların sürdürülebilir kullanımı için yoksulların, özellikle kadınların güçlendirilmesi gerektiğini kabul eden hakkaniyetli sosyal kalkınma, sürdürülebilir kalkınma için gerekli bir temeldir (Paragraf 56).” Paragraf 41 ise *“...kadınların güçlendirilmesi ve karar verme sürecine katılmaları ve yetkiye erişimleri dahil olmak üzere toplumun bütün alanlarına eşitlik anlayışıyla tam olarak katılmaları eşitlik, kalkınma ve barışın sağlanması için temel koşuldur. Kadının ilerlemesi ve kadınla erkek arasında eşitliğin sağlanması bir insan hakları konusudur ve sosyal adaletin bir şartıdır ve sadece bir kadın konusu olarak görülmemelidir.”*

Ayrıca devletler *“temel eğitimin, ömür boyu eğitimin, okur yazarlığın ve öğretimin ve kızlarla kadınlar için birinci basamak sağlık hizmetlerinin sağlanması yoluyla sürekli ekonomik büyümenin dahil olduğu, insanı merkez alan sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek”* (Paragraf 27) ve *“kalkınma politika ve programları dahil olmak üzere toplumsal cinsiyete duyarlı politika ve programların kadınların tam katılımıyla tasarlanması, uygulanması ve izlenmesini temel olarak göz önünde bulundurmak”* (Paragraf 19) konularında kararlılıklarını beyan etmişlerdir.

Bu süreç doğrultusunda, UNDP, “toplumsal cinsiyet gelişme endeksi”, “toplumsal cinsiyet eşitsizliği endeksi” ve “toplumsal cinsiyet normları endeksi” vasıtasıyla toplumsal cinsiyet eşitliği ile ilgili veri toplama ve düzenli raporlama çalışmalarına öncülük etmektedir. Toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadının güçlenmesine ilişkin farklı hususlar da küresel ölçekte ve “yaşam boyunca toplumsal cinsiyete dayalı farklar” ve “kadının güçlenmesi” gösterge tabloları bazında ülkeler arasında karşılaştırma yapmayı mümkün kılacak biçimde sunulmuştur. UNDP, ülkelerin 2030 itibarıyla Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları’nı başarmasına yardım eden öncü kuruluş olarak, SKA’lara yönelik politikaların uygulanması konusunda sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde çalışmanın rolünü vurgulamaktadır. Proje, bu bağlamda, UNDP Türkiye Ofisi ve Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği (CEİD) arasında yeni bir işbirliği çalışması potansiyeli sunmaktadır.

UNDP Türkiye Ofisi, ülkenin özgünlükleri ve kendine has bağlamına odaklanan çığır açıcı araştırma raporları hazırlamıştır. Bu ulusal raporlar, kompozit endekslerin boylamsal analizler temelinde kapsamlı olarak incelenmesine imkan tanımıştır. Türkiye, 2014 ile 2019 yılları arasında, İnsani Gelişim Endeksi’nde üstün başarı göstererek endeks değerini 0,796’dan 0,820’ye yükseltmiş ve sıralamada 5 sıra yükselmiştir. Uzun dönemli büyüme oranları, Türkiye’de son elli yıllık dönem boyunca yaklaşık %4,5 oranında ortalama yıllık büyüme oranı ile istikrarlı bir trend sergilemektedir. Bu istikrarlı trende rağmen, ülkenin 2000’li yıllardaki büyüme örüntüsünde yersiz kısa dönemli dalgalanmalar göze çarpmaktadır. Ayrıca, 2000’li yıllarda azalan nüfus artış oranları, kişi başına milli gelir vasıtasıyla İGE’nin gelir bileşeni üzerinde olumlu etki yaratmıştır. Demografik göstergeler, çok yüksek İGE ülkeleri grubuna göre yaşlı bağımlılık oranları daha

düşük olan nispeten daha genç bir yapıyı göstermektedir. Bununla birlikte genç bağımlılık oranları yine de grup ortalamasına kıyasla bir hayli yüksektir.

Türkiye son on yıllarda ülkedeki toplumsal cinsiyet eşitliği görünümü açısından da pozitif bir trend sergilemiştir. Bununla birlikte, ülkenin genel durumu ideal olmaktan uzaktır. İnsani Gelişme Endeksi'nde 54. sırada yer almasına rağmen küresel Toplumsal Cinsiyet Gelişme Endeksi'nde 68. sıra yer almaktadır. 2019 itibarıyla, İGE değeri erkekler için 0,848 kadınlar için ise 0,784'tür⁶ ve bu fark, toplumsal cinsiyet eşitsizliklerinin boyutunu ve sürekliliğini göstermektedir. Diğer taraftan, toplumsal cinsiyet normları endeksi negatif bir trendi yansıtmaktadır. 2005-2009 ve 2010-2014 dönemlerinde en az bir ve en az iki yanlılığa sahip insanların oranı hem erkekler hem de kadınlar için yükselmektedir.

Bu bağlamda mevcut çalışma, UNDP'nin toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve cinsiyete göre ayrıştırılmış insani gelişme endekslerini dikkate alarak Türkiye'de 2000 ve 2019 yılları arasındaki toplumsal cinsiyet gösterge değerlerini incelemektedir. Araştırma raporunun ana hedefi, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik olumlu değişimleri teşvik eden ve kısıtlayan ana dinamikleri tespit etmektir. Bu amaçla, çalışmanın daha özel hedefleri şunlardır:

- 2001 ve 2008 yıllarına kadar uzanan dönemlerde UNDP ülke raporlarındaki toplumsal cinsiyete dayalı endekslere ilişkin ana bulguları bir araya getirmek;
- Toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve toplumsal cinsiyet gelişme endekslerinin değerleri ile ilgili trend analizi yapmak;
- Genel trendleri nedensel bir çerçevede analiz etmek; böylece, ilerlemenin itici güçleri ve olumlu değişim karşısındaki engeller/darboğazları sosyo-ekonomik ve politika parametreleri düzeyinde tanımlamak;
- Türkiye'nin yıllar içindeki insani gelişme ve toplumsal cinsiyete dayalı gelişme performansı arasındaki farkın ve toplumsal eşitsizlik endeksindeki durağan performansın ana nedenlerini sunmak;
- Kalkınma aktörleri için politika tavsiyeleri yapmak ve eylem maddeleri önermek.

2000-2019 döneminde gözlenen trendlerin temelini oluşturan faktörleri tespit etmek amacıyla, bu endeksleri aşağıdaki ülkeye özel diğer ilave göstergeler ile bir araya getirerek bir boylamsal analiz gerçekleştirdik:

- Türkiye'deki sosyo-ekonomik durumun, seçilen ulusal düzeydeki sosyo-ekonomik göstergeler ve özellikle makro-ekonomik politikaların istihdam ve gelir dağılımı üzerindeki etkileri ile değerlendirilmesi;

⁶ Buna paralel olarak, toplumsal cinsiyet gelişme endeksi değeri de (kadın İGE değerlerinin erkek İGE değerlerine oranı) 2014 öncesindeki genel pozitif trendin aksine 2014 ve 2019 arasında dalgalı ve yüksek değişim gösteren bir seyir izlemiş ve 2019 sonunda 2014 değerine eşit hale gelmiştir. 2018 ve 2019'daki aşağı yönlü trend önemlidir. Tahminler, bu kayıpların, COVID-19 krizlerinin olumsuz etkileri ile daha da derinleşeceğini göstermektedir.

- CEİD tarafından derlenen konuya özgü hak temelli kurumsal ve yapısal izleme göstergeleri.

Yukarıdaki analizde, toplumsal cinsiyet eşitliğinin hak temelli bir bakış açısıyla izlenmesi ile ilgili olarak CEİD tarafından hazırlanan ilgili tematik raporlardan da yararlanılmaktadır. Tematik raporlar ile birlikte derlenen veriler mevcut araştırma için arka plan kaynakları sağlamaktadır. Her tematik rapordan elde edilen değerlendirmeler ve CEİD'in konsolide 2019-2020 İzleme Raporu, kısaca açıklanan dönemselleştirme analizini desteklemek için kullanılmaktadır. Toplumsal cinsiyet eşitliği açısından elde edilen ilerlemenin arkasındaki destekleyici/önleyici dayanak unsurları, her tematik raporda yer alan ayrıntılı tartışmalar temelinde belirlenmekte ve detaylandırılmaktadır.

Raporun ilk bölümünde, Türkiye'nin yıllar boyunca İnsani Gelişme ve Toplumsal Cinsiyet Gelişme Endeksi puanları ile ilgili performansı İGE düzeylerine göre diğer ülke grupları ile karşılaştırılarak ele alınmaktadır. İkinci bölüm, İGE ve TCGE'nin bileşenlerinin görece rolleri ile ilgilidir. Üçüncü bölümde Türkiye'nin toplumsal cinsiyet eşitliği performansı, eğitim, sağlık hizmetlerine erişim ve siyasi kararlara katılım gibi tematik konular üzerinden ele alınmaktadır. Dördüncü bölüm, ekonomik büyüme ve makro-ekonomik göstergeler ile ilgilidir. Son bölüm, tartışma ve politika tavsiyelerini içermektedir.