

ÇOCUK DOSTU ŞEHİRLERİN KURULMASINDA ÇOCUKLARA DUYARLI BÜTÇELEMENİN ÖNEMİ VE ROLÜ

*THE IMPORTANCE AND ROLE OF CHILD-SENSITIVE BUDGETING IN
ESTABLISHING CHILD-FRIENDLY CITIES*

Gonca GÜNGÖR GÖKSU*

ÖZ

Geleceğin sahipleri çocuklardır. Çocukları dinlemek, korumak, ihtiyaçlarını karşılamak, sorunlarına çözüm bulmak devlet yöneticilerinin göz ardı edemeyecekleri hususlardır. Bu çalışmanın konusu çocuk dostu şehirler ile çocuklara duyarlı bütçeleme ilişkisidir. Çalışmanın birinci bölümünde çocuk dostu şehir kavramı açıklanmış ve çocuk dostu şehirlerin oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken yapı taşları belirtilmiştir. İkinci bölümde sosyal bütçelemenin bir uzantısı olan çocuklara duyarlı bütçeleme araştırılmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise yerel yönetim bütçelerinin çocuklara duyarlı olarak hazırlanmasında ve analiz edilmesinde yer alan aşamalar sıralanmıştır. Çalışmanın amacı; çocuk dostu şehir olmak isteyen bir belediyenin, yerel yönetim bütçesini çocuk haklarına duyarlı olarak nasıl hazırlayabileceğini belirtmek ve takip edeceği yol haritasının ilkelerini göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Çocuk Hakları, Çocuk Dostu Şehir, Çocuklara Duyarlı Bütçeleme.

ABSTRACT

The owners of the future are children. Listening and protecting children, meeting their needs and finding solutions to their problems are matters that the government officials cannot ignore. The subject of this study is the relationship between child-friendly cities and child-sensitive budgeting. In the first part of the study, the concept of child-friendly city has been explained and the building blocks that should be considered in establishing child-friendly cities have been specified. In the second part, child-sensitive budgeting, which is an extension of social budgeting, has been addressed. In the last part of the study, the

* Arş. Gör. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, ggungor@sakarya.edu.tr

steps of analyzing and designing local government budgets in a child-sensitive manner have been listed. The aim of the study is to explain how a municipality, which wants to be a child-friendly city, can design its budget as sensitive to children's rights and to present the principles of the roadmap to be followed.

Keywords: Child Rights, Child-Friendly City, Child-Sensitive Budgeting.

GİRİŞ

İnsan haklarının bir uzantısı olan çocuk hakları her geçen gün önemini artırmaktadır. Özellikle, çocukların isteklerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çeşitli önlemler alınmakta ve eskiye nazaran kamusal alanda çocuklara yönelik daha fazla faaliyet yapılmaktadır. Çocuk haklarının sağlanması noktasında devletlere önemli görevler düşmektedir. Devletlerin çocuklara yönelik yerine getirmesi gereken en önemli yükümlülüğü, şüphesiz onların haklarına saygı duymaktır. Ayrıca çocukları her türlü ihmalden ve istismardan korumak da devlet yöneticilerinin öncelikli görevleri arasında yer almaktadır.

Çocuk hakları konusunda bugüne kadar atılmış en önemli adım Birleşmiş Milletler tarafından 1989 yılında imzalanan Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'dir. Bu sözleşmeye göre, sosyal kökene, mensup olunan dine, cinsiyete ya da doğum yerine bakılmaksızın, dünya üzerinde bütün çocuklar aynı haklara sahiptir. İlgili sözleşmenin muhtelif maddelerinde yaşama hakkı, gelişme hakkı, istismar ve sömürüden korunma hakkı, aile, kültür ve sosyal yaşama katılma hakkı vb. çocuk hakları açıkça belirtilmiştir. Kısacası Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi; medeni, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan çocukların haklarını açıkça tanımlamaktadır. Çocuk hakları ile ilişkili atılmış diğer önemli bir adım ise çocuk dostu şehirlerin kurulmasıdır. İtalya'da temeli atılan çocuk dostu şehirler ile yerel düzeyde çocuklara yönelik daha fazla faaliyetin gerçekleştirilmesi ve alınan kararlarda onların seslerinin, fikirlerinin, isteklerinin dikkate alınması önceliklidir.

Bu çalışmada çocuk dostu şehirlerin oluşturulmasında aktif rol oynayan çocuklara duyarlı bütçeleme yaklaşımı araştırılmaktadır. Çocuk haklarına duyarlı belediyecilik anlayışının geliştirilmesi açısından izlenmesi gereken adımlar belirtilmekte ve çocuklara yönelik yapılacak uygulamaların etkinliğini ölçmek için yerel yönetim bütçelerinin analiz edilmesine dikkat çekilmektedir. Ayrıca Türkiye özelinde çocuk dostu şehir olmak isteyen bir yerel yönetimin bütçesini hazırlarken

dikkat etmesi gereken noktalara vurgu yapılmaktadır. Çalışmanın mahalli idarelere yol göstereceği umulmaktadır.

1. ÇOCUK DOSTU ŞEHİR KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

Çocuk dostu şehir, UNICEF tarafından yürütülen uluslararası bir önceliğin parçası olup, çocuk haklarını sağlamaya kendini adanmış iyi bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır. Çocuk dostu şehir denildiğinde, çocukların haklarının, seslerinin, ihtiyaçlarının ve önceliklerinin kamu politikaları, programları ve kararları kapsamında yer aldığı bir şehir yapısı düşünülmektedir (UNICEF, 2017: 11). Başka bir tanımla çocuk dostu şehir, çocuk haklarının yerel kamu politikalarında, programlarında, yerel yönetim bütçelerinde yer bulduğu, çocukların yerel düzeyde meydana gelen değişimin aktif unsurları olarak kabul edildiği, çocukların seslerine, fikirlerine öncelik verildiği ve çocukların alınan kararları etkilediği bir şehirdir (UNICEF, 2016: 8).

Çocuk dostu şehirlerin temeli İtalya'da atılmıştır. İleriki dönemlerde ise çocuk dostu şehirlerin yaygınlaşmasında UNICEF aktif rol oynamıştır. UNICEF tarafından Innocenti Araştırma Merkezi kurulmuş ve 2000 yılında kent yönetimlerinin çocuk dostu davranmaları hususunda bir girişim başlatılmıştır (Çakırcı Özservet, 2016: 95). Bu doğrultuda UNICEF, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından çocukların haklarının korunmasını savunmak, temel ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmak ve çocukların tüm potansiyellerine ulaşma fırsatlarını yaygınlaştırmak için görevlendirilmiştir. UNICEF, Birleşmiş Milletlere üye ülkeler tarafından 1989 yılında imzalanan Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi kurallarına göre hareket etmektedir. Kuruluş, çocukların ahlaki prensipleri ve çocuklara yönelik uluslararası davranış standartları çerçevesince çocuk haklarını tesis etmekle yükümlüdür. Ayrıca UNICEF Ulusal Komiteleri, çocukların haklarını sadece küresel düzeyde değil, aynı zamanda ülkeler bazında da teşvik etmekle görevlendirilmiştir (UNICEF, 2017: 12). Günümüzde toplam 193 ülke bu sözleşmeyi imzalamıştır.

Çocuk dostu şehirlerin taşınması gereken bazı ortak özellikler bulunmaktadır. Bahsi geçen ortak özellikler: (i) Çocuk haklarına saygı duymak, (ii) Çocukların anlama yeteneklerini ve yaşadıklarını hafife almamak, (iii) Çocukları dinlemek, (iv) Çocuklara anlatmak, (v) Çocuklara sormak, (vi) Çocuk ile beraber çalışmak ve (vii) Çocukları korumaktır (UNICEF, 2016: 1). Çocuk dostu şehirlerin kurulmasında yer alan hukuki yükümlülükler hariç, çocukları korumak konusunda başka önemli sebepler de mevcuttur (Gaziantep Belediyesi, 2009: 34-35):

- Çocuklar ayrı bir bireydir ve yetişkin bireylerle eşit haklara sahiplerdir.
- Toplumların veya şehirlerin geleceği için çocukların sağlıklı gelişimi ve etkin katılımı yüksek öneme sahiptir.
- Çocuklar hayata başkalarının ilgisine ve bakımına muhtaç başlarlar.
- Çocuklar hükümetlerin aldıkları kararlarda, içinde buldukları olumsuz şartlardan, çevre kirliliği, yetersiz barınma, yoksulluk gibi durumlardan en fazla etkilenenler arasında yer almaktadırlar.
- Çocuklar ekonomik, sosyal, çevresel vb. unsurlara daha duyarlıdırlar.
- Çocukların seçme ve seçilme hakkı olmadığı için politik sistemde etkin rol alamazlar.
- Çocuklar göz ardı edilen haklarına yönelik çözüm aradıklarında ciddi problemlerle karşılaşabilmektedirler. Bu sebeple haklarını koruyan otoriteye ihtiyaç duymaktadırlar.

Çocuk dostu şehirlerin kurulabilmesi için esas alınması gereken dokuz yapı taşı mevcuttur (UNICEF, 2004: 4):

- i. Çocukların Katılımı: Çocukların kendilerini ilgilendiren konularda aktif katılımının teşvik edilmesi, karar alma süreçlerinde onların görüşlerinin dinlenmesi ve dikkate alınmasıdır.
- ii. Çocuk Dostu Yasal Çerçeve: Bütün çocukların haklarını sürekli olarak teşvik eden ve koruyan yasal prosedürlerin sağlanmasıdır.
- iii. Şehir Genelinde Çocuk Hakları Stratejisi: Çocuk dostu şehir kurmak amacıyla kapsamlı bir strateji veya gündem geliştirilmesidir.
- iv. Çocuk Hakları Birimi ve Koordinasyon Mekanizması: Yerel yönetimler kapsamında, çocukların görüşlerini öncelikli olarak yansıtacak kalıcı yapıların oluşturulmasıdır.
- v. Çocuk Etki Değerlendirmesi ve Ölçümü: Uygulama sırasında ve sonrasında politikaların ve uygulamaların çocuklar üzerindeki etkisini değerlendirmek için sistematik bir sürecin var olmasıdır.
- vi. Çocuklara Duyarlı Bütçe: Çocuklar için yeterli kaynak taahhüdünde bulunulması ve bütçe analizinin yapılmasıdır.
- vii. Şehrin Düzenli Raporunun Hazırlanması: Çocukların durumu ve hakları konusunda yeterli izleme yapılması ve veri toplanmasıdır.

- viii. Çocuk Haklarının Bilinmesi: Yetişkinler ve çocuklar arasında çocuk hakları bilincinin sağlanmasıdır.
- ix. Çocuklar için Bağımsız Savunuculuk: Çocuk haklarının ilerletilmesi ve savunuculuğu amacıyla sivil toplum ve bağımsız insan hakları kuruluşlarının, çocuk ombudsmanlarının ya da çocuk komiserliğinin desteklenmesidir.

2. ÇOCUKLARA DUYARLI BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE ÖZELLİKLERİ

Sosyal bütçe, eğitim, sağlık, güvenlik, sosyal yardımlar vb. kamu hizmetleri doğrultusunda, toplumda eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal bütünleme gibi unsurların iyileştirilmesini sağlamak için tercih edilen ve bu iyileştirme sonucu dezavantajlı durumda olan bireylerin pozitif olarak etkilenmesine imkân tanıyan bir kamu maliyesi aracıdır (Şeker, 2011: 22). Sosyal bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında esas alınan kriter insanların ihtiyaçlarının giderilmesidir. Böylece toplumu oluşturan bireylerin yaşam kalitesinin artırılması hedeflenmektedir (Özcan, 2016: 123). Günümüzde sosyal bütçeleme uygulamaları beş grupta değerlendirilmektedir. Bu gruplar; cinsiyete duyarlı bütçeleme, katılımcı bütçeleme, vatandaş odaklı bütçeleme, insan haklarına duyarlı bütçeleme ve çocuklara duyarlı bütçelemedir.² (Çiçek ve Dikmen, 2016: 137).

UNICEF, çocuklara duyarlı bütçelemeyi kısaca çocuk haklarının hayata geçirilmesini etkileyen bir bütçe olarak tanımlamaktadır. Bu bütçeleme yaklaşımının amacı; kamu harcama sistemi kapsamında çocukların ihtiyaçlarının önceliklendirilmesidir. Çünkü yoksulluk, yetersiz beslenme, okuryazarlık oranının düşük olması ya da çocuk koruma önlemleri gibi çocukların karşılaştığı sorunlara yeterince cevap verebilen devlet bütçeleri, adil ve çocukların ihtiyaçlarına duyarlı bütçeler olarak değerlendirilmektedir (Pantin vd., 2010: 3). Çocuklara duyarlı bütçelemenin diğer amaçları arasında ise çocuk haklarını korumak ve onların refah düzeylerini artırmak yer almaktadır (Çiçek ve Dikmen, 2016: 131). Ancak belirtilmesi gereken bir husus çocuklara duyarlı bütçeleme yaklaşımının ayrı bir bütçe olarak değerlendirilemeyeceğidir, çünkü bu bütçeleme yaklaşımı çocuklara yönelik kamu hizmetlerine yapılan tahsisleri içeren bir girişimdir (Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 31).

2- Bu bütçeleme yaklaşımı farklı kaynaklarda farklı isimler altında ifade edilmektedir. Örneğin; çocuk bütçeleme (child budgeting), çocuk hakları bütçeleme (child rights budgeting), çocuk dostu bütçeleme (child friendly budgeting), çocuk için bütçe (budget for child) vb. Yazar, çalışmanın tamamında çocuklara duyarlı bütçeleme (child-sensitive budgeting) ifadesini kullanmayı tercih etmişlerdir.

Çocuklara duyarlı bütçeleme, devletlerin çocuk haklarını gerçekleştirmek amacıyla ihtiyaç duyulan hizmetleri sunmaya yönelik planlama, uygulama ve bütçeleme aşamalarını takip etmesine ve böylece çocuklara karşı yükümlülüklerini yerine getirmesine odaklanmaktadır (Nomdo, 2006: 11). Çocuklara duyarlı bütçeleme süreci bölünmezlik, evrensellik, katılım ve hesap verebilirlik gibi insan hakları ilkelerine dayanmaktadır. Bu ilkeler Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde vurgulanan ayrımcılık yapmama, çocuğa en yüksek yarar sağlama, çocuğun hayatta kalma ve gelişme hakkı ile çocuğun isteklerine duyarlı olunması haklarına uygun olmalıdır (Sarkar, 2015: 895).

Çocuklara duyarlı bütçeleme, çocukların haklarını gerçekleştirmek için etkin hizmet sunumu yapılmasını da esas almaktadır (Nomdo, 2006: 2). Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 2, 3, 6 ve 12. maddeleri çocuklara duyarlı bütçeleme ile ilişkilidir (Crowley, 2009: 8):

- “Bütün çocuklar eşit haklara sahiplerdir” (Madde 2): Ulusal/yerel yönetim bütçesi bütün çocuklara adil davranılacak şekilde mi hazırlanmaktadır? Bazı çocuklar hizmet sunumunda dışlanıyor mu veya ayrımcılığa maruz kalıyor mu?
- “Çocuğun menfaatlerinin en iyi şekilde korunması” (Madde 3): Ulusal/yerel yönetim bütçeleme süresince çocuğun çıkarları göz önünde bulunduruluyor mu? Yerel yönetim bütçelerinde öncelikli alanlar nelerdir?
- “Çocuklar tüm haklarına sahiplerdir” (Madde 6): Ulusal/yerel yönetimler çocuk haklarını korumak ve geliştirmek için tüm bütçe potansiyelini kullanıyorlar mı? Bazı haklar diğerlerinden daha etkili ve hızlı bir şekilde gerçekleştiriliyor mu?
- “Çocukların dinlenilme hakları vardır” (Madde 12): Bütçe sürecinde çocuklar nerededir? Çocukların görüşleri nelerdir? Bunlar devlet bütçeleme için ne anlama gelmektedir?

Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi devlet bütçelerinin çocuk haklarına nasıl cevap vermesi gerektiği konusunda kuralcı değildir. Ancak bu konuda iki önemli yükümlülük sunmaktadır. Bunlardan birincisi aşamalı gerçekleştirme (progressive realization) yükümlülüğüdür. İkinci yükümlülük ise maksimum mevcut kaynaklardır (maksimum available resources) (Robinson ve Coetzee, 2005: 24). Aşamalı gerçekleştirme yükümlülüğü, hükümetlerin insan haklarının statüsü konusunda sürekli ilerleme kaydedeceğini ve bu nedenle devletlerin ivedikle gerekli önlemler almasını, ayrıca ilerideki dönemlerde hakların

etkin bir şekilde sağlanmasına ilişkin her türlü gelişmeyi ifade etmektedir (Clarence, 2000). İlgili ifade Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 4. maddesinde yer almaktadır (OHRCH, 2018). Aşamalı gerçekleştirme kimi zaman yeterli kaynaklara sahip olana kadar devletlerin ekonomik, sosyal ve kültürel hakları korumak zorunda olmadıkları şeklinde yorumlanabilmektedir. Ancak aksine, bu yükümlülük ekonomik, sosyal ve kültürel hakların tam olarak gerçekleştirilmesine yönelik uygun adımların atılması için acil bir zorunluluğu ifade etmektedir. Kaynak yetersizliği ile karşılaşılması, bu hakların uygulanması için tedbirlerin alınmamasını ya da eylemsizlik durumunu haklı çıkarmamaktadır (OHRCH, 2008: 14).

Maksimum mevcut kaynaklar yükümlülüğüne göre devlet bütçesi kapsamında çocuk haklarını desteklemek amacıyla ayrılan ödeneklerin başka alanlarda kullanılması mümkün değildir (Elson vd., 2011: 16-17). Mevcut kaynakların maksimum kullanımı ile kaynaklar mümkün olduğunca etkin kullanılmaktadır (Hoffbauer, 2014).

Tablo 1: Çocuklara Duyarlı Bütçeleme Sürecinde Takip Edilmesi Gereken Aşamalar

AŞAMALAR	ODAKLANILACAK SORULAR
Birinci Adım: Çocuk haklarının hayata geçirilmesi için daha fazla kaynağa/harcamaya ihtiyaç duyulması	Bu aşama, çocuk haklarının sağlanması için hangi kamu programlarının olduğunu, etkin çıktılar üretilmesini ve ihtiyaç duyulan kaynakların incelenmesini kapsamaktadır.
İkinci Adım: Çocuk haklarının gerçekleştirilmesi için kaynakların kullanılabilirliğinin sağlanması	Bu aşama genel bütçe tahsislerinin, çocukların haklarını gerçekleştirmeye yönelik yeterli düzeyde ayrılıp ayrılmadığı hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca ödenek tahsisleri ve ödenek tahsis sürecinin sorgulanmasını da içermektedir.
Üçüncü Adım: Hükümetin bütçe girdi yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin analizi	Bu aşamada hedeflenen programların bütçe girdileri ile ilişkili sorulara odaklanılmaktadır. Örneğin; Programlara ne kadar ödenek tahsis edilmektedir? Çocuklara karşı ayrımcılık yapılıyor mu? Çocuklara yönelik öncelikli hizmet alanları nelerdir?
Dördüncü Adım: Hükümetin bütçe çıktı yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinin analizi	Bu adım çocuklara yönelik sosyo-ekonomik hakları gerçekleştirmeye hedefleyen programların bütçe çıktıları ile ilgili soruların sorulması ve cevaplanmasını içermektedir. Örneğin; Hizmetlere erişimde ayrımcılık var mı (örneğin uzak bölgelere, belirli bir topluluğa, engelli çocuğa veya kız çocuklara karşı)?
Beşinci Adım: Hükümet performansının değerlendirilmesi	Bu aşama ilk dört adımı gözden geçirmeyi kapsamaktadır: (i) Hükümetin yükümlülüklerinin ne ölçüde karşılandığı hakkında sonuçlara varmak; (ii) Bütçenin girdi veya çıktı tarafından veya her ikisinde performansın eksik olup olmadığını açıklamak; (iii) Çocuk haklarını sağlamak amacıyla hükümetlere bütçe ödenek tahsislerinde ve hizmet sunumunda nerede önlemler alınması gerektiği konusunda tavsiyelerde bulunmaktır.

Kaynak: Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 44.

Tablo 1’de ilgili bütçeleme sürecinde takip edilmesi gereken aşamalar ve her aşamada hangi soruya odaklanması gerektiği sırasıyla açıklanmıştır. Tablonun genel bir değerlendirmesi yapıldığında, öncelikle çocuk haklarını sağlamak için yeterli kaynağa ihtiyaç duyulmasına ve kaynak kullanımında herhangi bir kısıt ile karşılaşılmasına vurgu yapılmaktadır. Ayrıca tabloda bütçe girdi ve çıktı yükümlülüklerinin öneminden de bahsedilmektedir. Son adım ise genel performansın değerlendirilmesidir. Bu aşamada ilk dört adımda karşılaşılan sorunların tespiti ve çözüm önerilerinin belirlenmesinin gerekliliği konusunda önerilerde bulunmaktadır. Böylece devlet bütçelerinin çocuklara duyarlı bir şekilde hazırlanması esnasında izlenecek genel prosedür açıklanmaktadır.

2.1. Yerel Yönetimlerde Çocuklara Duyarlı Bütçelemenin Gerekliliği ve Önemi

Çocuk haklarının sağlanması konusunda yerel yönetimlere ve topluma önemli görevler düşmektedir. Çocuklar için yaşa-nabilir bir çevrenin sağlanmasıyla ilgili birçok konuda çözüme en yakın kurumlar belediyelerdir. Çünkü belediyeler, kendi sınırlarında ikamet eden vatandaşların ve çevrenin ihtiyaçlarını iyi bilmektedirler. Çocuklar da belediyelerin sorumluluk alanlarındaki toplam nüfusun önemli bir kısmını teşkil etmektedirler (Çakırer Özservet, 2015: 40). Bu nedenle yerel düzeyde çocuk haklarının sağlanması için şehirlerde çocuk meclisleri kurulmaktadır. Yerel yönetimler bünyesinde çocuk haklarını desteklemek amacıyla yapılan diğer uygulamalar arasında çocuk eylem planları hazırlamak ve il çocuk komiteleri ile çocuk hakları komisyonları kurmak da yer almaktadır. Bu türden oluşumlar çocukların kent yönetimine katılmalarını teşvik etmek amacı taşımaktadır.

Çocuk haklarının gerçekleştirilmesi amacıyla belediyelerin görevleri şunlardır (Çakırer Özservet, 2015: 40-41):

- Çocukların alınan kararlara katkıda bulunmasını desteklemek,
- Kentin yapısı ile ilgili konularda çocukların düşüncelerini almak,
- Çocukların aileye, topluma ve sosyal hayata katılımında karşılaşılabilecekleri engelleri kaldırmak,
- Çocukların sağlık ve eğitim gibi temel ihtiyaçlarını gidermek,
- Çocuklara temiz su ve sağlıklı besin ulaştırmak,

- Her türlü şiddete ve istismara karşı çocukları korumak,
- Çocukların sosyalleşmesi amacıyla güvenli ortamlar hazırlamak,
- Çocukların doğayı tanınması konusunda çevre düzenlemesi yapmak,
- Çocukların temiz bir çevrede yaşama haklarına özen göstermek,
- Çocukların kültürel ve sosyal etkinliklere katılmalarını desteklemek.

Çocuk dostu şehirler oluşturulurken çocuklara duyarlı bütçeleme önemli bir yapı taşıdır. Yerel bağlamda çocuklara duyarlı bütçelemenin amacı; mahalli bütçeleme kapsamında kararlar alınırken çocukları görünür kılmaktır. Bu sağlanamaz ise çocukların hakkı olan payı elde etmeleri imkânsızdır. Ayrıca ulusal hukuk kapsamında çocuk haklarının savunuculuğunu yapan yerel yönetimler çocukların kamusal kaynaklardan hak ettikleri ölçüde azami pay almaları konusunda gerekli önlemleri almalıdır (Gaziantep Belediyesi, 2009: 57). Aşağıda yer alan sorulara verilen cevaplar, yerel yönetim bütçelerinin çocuk haklarına duyarlı bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmede yol göstericidir (UNICEF, 2004: 14):

- Ulusal düzeyde sunulan hizmetler kapsamında, çocuklara yönelik kaynak dağılımında adaletsizliği ya da ayrımcılığı önlemek amacıyla bu hizmet türlerinde yerelde çocukların yeterli payı alıp almadıkları takip edilebiliyor mu?
- Mahalli idare bütçesi kalemlerinde çocuklara yönelik harcama oranları doğru olarak yansıtılıyor mu?
- Mahalli idare bütçesi yeterince şeffaf mı ve hazırlanırken çocuklara danışılıyor mu?
- Şehir yönetiminin çocuklar için vaat ettiği kaynakları içeren çocuk bütçesi doğru bir şekilde hazırlanıp dağıtılıyor mu?

3. ÇOCUKLARA DUYARLI YEREL YÖNETİM BÜTÇE ANALİZİNDE DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN NOKTALAR

Çocuklara duyarlı bütçeleme özünde kamusal kaynakların ne kadarlık tutarının çocuklara yönelik kullanıldığını incelemektedir. Bu sebeple devlet bütçesinden çocuklara yönelik yapılan harcamaların analiz edilmesi için gerekli

veri seti oluşturulmalıdır (Özen vd., 2016: 417). Çocuklara duyarlı bütçeleme analizi, sadece çocuk programına yönelik yapılan harcamalarla ilgili değildir. Aynı zamanda çocuk haklarının hayata geçirilmesi ve bütçeden yeterli pay alabilmek için uygun kaynak tahsisleriyle de ilgilidir (Ganguly Thukra ve Shastri, 2010: 43).

Çocuklara duyarlı bütçeleme analizi, ulusal ve yerel yönetimlerin çocuk haklarını geliştirmek ve çocukların refahını sağlamak amacıyla neler yaptığını anlamak ve izlemek için güçlü bir enstrümandır. Çocuklara yönelik kamu harcamalarına ilişkin bilgiler; hükümet politikaları, stratejileri, bu politikaların çocuklar ve gençler üzerindeki sonuçları ile birlikte dikkate alınmalıdır. Politika niyetleri ve kamu harcamalarının çocuklar ile gençlere yönelik iyileştirilmiş sonuçları arasındaki bağlantıyı doğru bir şekilde anlamak için daha fazla şeffaflığa ihtiyaç duyulmaktadır (Crowley, 2009: 8). UNICEF'in çocuklara duyarlı bütçe yapımı çalışmasına göre bu bütçe yaklaşımının analizini oluşturan adımlar aşağıda sırasıyla yer almaktadır (UNICEF, 2015: 5):

- Eski Bütçelerin Analizi,
- Yeni Bütçe Hazırlıkları,
- Bütçe için Öneriler Oluşturmak,
- Bütçe Oluşturmaya Yönelik Resmî Sürece Katılmak,
- Uygulamayı İzlemek,
- Raporlama ve Denetim.

Türkiye'de çocuklara yönelik kamu harcamaları analiz edilirken yerel yönetim bütçesinin içeriğinin, stratejik planın, performans programının ve faaliyet raporlarının çocuk hakları odaklı ele alınması önemlidir. Öncelikle kurumların stratejik planlarında çocuklarla ilişkili hedeflenen kazanımların ve çıktılarının belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yıllık olarak hazırlanan faaliyet raporlarında da çocuklar için yapılan çalışmalar analiz sürecine dâhil edilmelidir. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları incelendikten sonra, çocuk ile ilgili olabilecek hedef (stratejik plan), harcama öngörülleri (performans programı) ve gerçekleşen faaliyetler (faaliyet raporu) arasındaki uyum ve tutarlılık değerlendirilmelidir. Bir yerel yönetim bütçe analizi yapılırken esas alınacak kriterler aşağıda yer almaktadır. İlgili kriterler UNICEF tarafından belirlenmiştir (UNICEF, 2015: 6-8):³

3- 12., 13. ve 14. kriterler yazar tarafından eklenmiştir.

- i. Kentteki çocuk sayısı,
- ii. Çocuk sayısının toplam nüfusa oranı,
- iii. Toplam belediye bütçesi,
- iv. Toplam çocuk bütçesi,
- v. Çocuk bütçesinin toplam bütçeye oranı (yüzde olarak),
- vi. Çocuk başına düşen harcama tutarı (TL olarak),
- vii. Çocuklara yönelik yapılan harcamaların kalemleri ve oranları (eğitim, sağlık, engelli vb.),
- viii. Bütçe kalemlerinin yıllar bazındaki değişimleri,
- ix. Kentler arasındaki farklılıklar,
- x. Stratejik planda çocukları ilgilendiren hedefler,
- xi. Performans programında çocukları ilgilendiren hedefler,
- xii. Faaliyet raporlarında çocuklarla ilgili performans hedeflerine ulaşma oranları,
- xiii. Çocuklara yönelik performans hedefleri kapsamında belirlenen toplam gösterge sayısı,
- xiv. Çocuklara yönelik performans hedeflerine ulaşmak amacıyla belirlenen faaliyet sayısı.

Analiz sonuçları raporlanırken mevcut kaynakların maksimum kullanımı ve aşamalı gerçekleştirme yükümlüklerine uyulup uyulmadığının belirlenmesi önemlidir. Ayrıca nicel ve nitel veri yöntemlerinden faydalanarak daha çok çocuk ile iletişime geçilebilir. Okullarda, parklarda ya da çocuk yoğunluğunun fazla olduğu alanlarda toplu mülakatlar yapılabilir. Anket veri toplama yöntemi aracılığıyla da sunulan hizmetlerden duyulan memnuniyet düzeyi ölçülebilir. Böylece hem çocukların seslerini doğrudan duyurması hem de yenilikçi fikirlerin belirlenmesi ve sorunlara yönelik önlemlerin alınması için etkili bir çözüm yolu olacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Küresel alanda kamu kaynaklarının etkin ve verimli yönetilmesinin en iyi yolu; şeffaf, katılımcı, hesap verilebilir ve güçlü denetim mekanizmaları tarafından kontrol edilen bütçe sistemlerinin varlığıdır. Bu doğrultuda günümüzde farklı yaklaşımlar geçerli olmaya başlamıştır. Son 10-15 yıllık süreç düşünüldüğünde, özellikle birçok ülkede sivil toplum örgütleri, kamu bütçeleri üzerinde daha fazla söz hakkına sahip olmuşlardır. Bunun neticesi olarak da ilgili örgütler kamu sosyal politika uygulamaları ve devlet bütçeleri arasındaki ilişki hakkında çalışmalar ve analizler yapmaktadırlar.

Sivil toplum örgütleri tarafından yapılan analizlerin geri dönüşümleri insan haklarının sağlanması noktasında devlet yöneticilerini yönlendirmektedir. Çünkü sivil toplum örgütlerinin katkılarıyla hem merkezi hem de yerel yönetimler kapsamında insan haklarının sağlanmasına yönelik bilincin oluşturulması ile devlet faaliyetleri genişlemiştir. Nihayetinde sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi için devlet bütçesinden sosyal amaçlı uygulamalara daha fazla kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır.

Son dönemde hem Türkiye’de hem de diğer ülkelerde çocukların isteklerine cevap verebilen mekanizmalar oluşturulmuştur. Özellikle, uluslararası kuruluşların da destekleriyle çocukların daha çok söz hakkına sahip olduğu yeni bir kamusal alan inşa edilmek istenmektedir. Bu doğrultuda çocuk dostu şehirler düşüncesi hayat bulmuş ve çocuk dostu şehirlerin kurulmasında çocuk haklarına duyarlı hazırlanan bütçeler önem kazanmıştır.

Türkiye’de de çocuk dostu şehirlerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Ancak sadece çocuklara yönelik faaliyetler yapmak, çocuk dostu şehirlerin kurulması için yeterli değildir. Bir taraftan yasal düzenlemeler belirlenirken, diğer taraftan da alınan kararlarda çocukların daha fazla söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için yerel yönetim bütçelerinde çocuklara yönelik yapılan kamu harcamalarının bütçe payının artırılması ve kurumların stratejik planlarında çocukları doğrudan ilgilendiren hedeflere yer verilmesi gerekmektedir. Çocuklar ile doğrudan ilişkili performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetler bağlamında ahenk ve tutarlılık sağlanmalıdır. Ayrıca performans çıktılarının, çocuklarla ilgili performans hedeflerinin yüzde kaçını yansıttığı düzenli olarak takip edilmelidir. Hatta yıllık sonuçlardan ziyade, üç aylık ya da altı aylık periyotlarda elde edilen sonuçlar derlenip, karşılaştırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin bütçelerini çocuklara duyarlı olarak hazırlarken güçlü ve zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler (GZFT) analizi yapması da diğer bir öneridir. Çünkü GZFT analizleri, belediyelerin güçlü ve zayıf yönlerini belirlemesine, fırsatlarını fark etmesine ve tehlikelere karşı alınabilecek önlemleri anında devreye koymalarına yardımcı olacaktır. Böylece ulaşılması zor hedeflerin belirlenmesinden ziyade, daha makul, çocukların ihtiyaçlarına cevap verebilen hedeflerin seçilmesi ve muhtemel fırsatların zaman kaybetmeden değerlendirilmesi gerçekleşecektir.

Yerel yönetim bütçelerinin çocuklara duyarlı olarak hazırlanması elbette yeterli değildir. İlgili yıl içerisinde bütçeler uygulanıp kesin hesap işlemleri yapıldıktan sonra, bütçe analizleri yapılmalıdır. Bu analizler kapsamında daha önce belirlenen hedefler, kazanımlar, maliyetler arasında ilişki kurulup, ilerideki dönemde çocuk haklarının sağlanmasına yönelik yapılacak uygulamalar için gerekli dersler çıkarılmalıdır. Emsal şehirlerin yapmış olduğu faaliyetlerden ve almış oldukları kararlardan tavsiyeler almak, yerel yönetimlerin gerçek potansiyellerine ulaşmalarında yol gösterici olacaktır. Ayrıca bütçe analizleri yapıldıktan sonra, Birleşmiş Milletler tarafından belirlenen yükümlülüklerle uyulup uyulmadığının araştırılması da önemli bir husustur.

Yetişkinler, bugünü çocuklardan ödünç almışlardır. Çocuksuz bir dünyanın varlığı mümkün değildir. Bu sebeple çocukların çağrısına kulak vermek ve onlara kaliteli hizmet sunmak, bugünün yetişkinlerinin öncelikleri arasındadır. Sonuç olarak; çocuklara yönelik yenilikçi fikirler üretilmeli ve onların yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik faaliyetlerin sayısı artırılmalıdır. Unutulmamalıdır ki çocuklar bugünün küçükleri, yarının büyükleridir.

KAYNAKÇA

- Clarence, Dias (2000), "Towards Effective Monitoring of Compliance with Obligations and Progressive Realisation of ESCR", Second Global Forum on Human Development, 9–10 October, Rio de Janeiro, Brazil.
- Çakırer Özservet, Yasemin (2015), "Çocuk Dostu Belediyecilik", TBB İller ve Bölgeler Dergisi, 802(1), 38-43.
- Crowley, Anna (2009), Children's Budgeting at the Local Level, Save the Children, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-for-Children-Analysis.pdf>, 25.04.2018.
- Çiçek, Şefika Eda ve Dikmen, Süleyman (2016), "Sosyal Bütçeleme Örneği Olarak Çocuk Dostu Bütçe", Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 12(2), 131-147.
- Elson, Diana, Balakrishan, Radhika ve James Heintz (2011), "Public Finance, Maximum Available Resources and Human Rights", Human Rights and Public Finance Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights, Aoife Nolan, Rory O'Connell ve Colin Harvey (Ed.), Oxford and Portland, Oregon.
- Gaziantep Belediyesi (2009), Yerel Yönetimlerde Çocuk Hakları Birimi, Gaziantep için Örnek Uygulama Kılavuzu, Uluslararası Çocuk Merkezi, Meteksan Matbaacılık, Ankara.
- Ganguly Thukra, Enakshi ve Shastri, Paromita (2010), Budget for Children Analysis, Save the Children and HAQ, Save the Children Sweden Regional Office for South and Central Asia.
- Hofbauer, Helena (2014), "Budgeting for Human Rights: Using the Maximum of Available Resources", <http://www.rightingfinance.org/?p=954>, (30.01.2018).
- Nomdo, Christina (2016), Improving the Quality of Life for the Girl Child by Using Child Rights and Gender-Sensitive Budgeting: Perspectives from South Africa, Expert Group Meeting, Elimination of All Forms of Discrimination and Violence against the Girl Child, Florence, Italy.
- OHCHR (2018), Key Concepts on ESCRs - What are the Obligations of States on Economic, Social And Cultural Rights?, United Nations Office at Geneva, Switzerland.

- OHCHR (2008), Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights, Fact Sheet No. 33, United Nations Office at Geneva, Switzerland.
- Özcan, Güngör (2016), Sosyal Bütçeleme Anlayışı Gelir Dağılımını Sağlamadaki Rolü Türkiye Analizi, ISBN:978-605-66475-3-6, KitapAna Basım Yayın Dağıtım, İzmir.
- Özen, Ahmet, Bahçe, Abdullah Burhan ve Ferhat Akbey (2016), Sosyal Bütçeleme Türü Olarak Çocuklara Yönelik Bütçeleme Anlayışı ve Çeşitli Ülke Uygulamaları, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 18(3), 409-426.
- Pantin, Dennis, Ramjattan Donna ve Joy Franis (2010), Child Responsive Budgeting: The Case of Trinidad and Tobago, Sustainable Economic Development Unit (SEDU) for Small and Island Developing States (SIDS), Department of Economics, University of the West Indies United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Robinson, Susan ve Coetzee, Erika (2005), First Introduction to Working for Child Rights from a Budget Perspective: Studies and Experiences from Different Countries. Save the Children Sweden.
- UNICEF (2017), UNICEF Child Friendly Cities and Communities Initiative, Toolkit for National Committees, <https://childfriendlycities.org/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 25.04.2018.
- UNICEF (2016), Belediyeler İçin Çocuk Stratejisi ve Çocuk Bütçesi Geliştirme Çocuk Etki Değerlendirmesi Eğitimi, Çocuk Dostu Şehirler Programı, 05-08 Aralık, Antalya.
- UNICEF (2015), Belediye Bütçe Analizi, Çocuk Dostu Bütçe Analizi Eğitimi Notu, Lüleburgaz, Kırklareli.
- UNICEF (2004), Building Child Friendly Cities, A Framework for Action, UNICEF Innocenti Research Centre International Secretariat for Child Friendly Cities.
- Sarkar, Madhabi (2015), "The Importance of Children's Rights in Budgeting and Public Policy", Proceedings of INTCESS15- 2nd International Conference on Education and Social Science, 2-4 February 2015- Istanbul-Turkey.
- Şeker, Murat (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV Yayınları, İstanbul.