

SOSYAL BÜTÇELEME ÖRNEĞİ OLARAK ÇOCUK DOSTU BÜTÇE **CHILD FRIENDLY BUDGET AS AN INSTANCE OF SOCIAL BUDGETING**

Şefika Eda ÇİÇEK

Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Sosyal Hizmet Bölümü, ISPARTA
(edacicek@sdu.edu.tr)

Süleyman DİKMEN

Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, ISPARTA
(suleymandikmen@sdu.edu.tr)

ÖZ

Çocuk dostu bütçe, merkezi yönetim bütçesinden ayrı tasarlanmış bir bütçe olmayıp hükümet ödeneklerinden çocuklara yönelik olanların ayrıştırılmasına ilişkin bir girişimdir. Çocuk dostu bütçeleme temel amacı, çocukların haklarını koruyarak refah düzeyini artırmaktır. Çocuk dostu bütçe ile refah düzeyini artırma amacı gerçekleştirilirken çocuk haklarının da göz önünde bulundurulması amaçlanmaktadır. Çocuk dostu bütçe uygulamalarının çoğunlukla çocuk sorunlarının yaygın olduğu az gelişmiş ülkelerde uygulandığı görülmektedir. Bu çalışmada, klasik bütçeleme anlayışının yanında yeni bir bütçeleme anlayışı olarak gelişen çocuk dostu bütçe ele alınmıştır. Çalışma, çocuk dostu bütçe uygulamasının teorik ve pratik açıdan işleyişinin ve Türkiye’de çocuk dostu bütçe uygulamasının değerlendirilmesini amaçlamaktadır.

Türkiye’de sistematik bir çocuk dostu bütçe uygulaması anlayışı olmasa da çocuklara yönelik harcamalarda bir artış söz konusudur. Çocuk dostu bütçenin değerlendirilmesi açısından Türk bütçe sisteminde yaşanan en önemli handicap, çocuklara yönelik harcamaların mevcut bütçe kodlaması ile ayrıştırılmasının mümkün olmamasıdır.

Anahtar Sözcükler: Çocuk, Bütçe, Çocuk dostu bütçe, Sosyal bütçe

ABSTRACT

Child friendly budget is not a budget that is separately designed from the central government budget. It is an initiative for separation of allowance for children from the government appropriations. The main goal of child friendly budgeting is to increase the level of welfare through protecting the child rights. While realising the aim of increasing the level of welfare by child friendly budgeting, it is also aimed to take child rights into consideration. It is seen that child friendly budget is mostly applied in underdeveloped countries where child-related problems are common. In the study, child friendly budget, developed as a new sense of budgeting besides classical sense of budgeting is examined. The study aims to assess the theoretical and practical operation of child friendly budget and the application of child friendly budget in Turkey.

Although there is no understanding of a systematic child friendly budget application in Turkey, there is an increase in the child-related expenditures. The most crucial handicap in Turkish budget system in order child friendly budget to be assessed is that it is impossible to separate child related expenditures with the existing budget coding.

Keywords: Child, Budget, Child friendly budget, Social budget

1. Giriş

Sosyal devlet anlayışı vatandaşların sosyal durumlarını ve yaşam standartlarını iyileştirmeyi, bireyleri sosyal güvence altına almayı gerektirmektedir. Devletlerin sosyal devlet anlayışını gerçekleştirmek için kullandıkları birincil araç sosyal harcamalardır. Sosyal harcamalar ülkeden ülkeye ve toplumdan topluma farklılık gösterdiğinden net bir sosyal harcama tanımı yapmak mümkün değildir. Yaşanan bu zorluk sebebiyle sosyal harcamaların izlenmesinde Avrupa Birliği'nin kullandığı Avrupa Sistemine Göre Bütünleştirilmiş Sosyal Koruma İstatistikleri (ESSPROS) ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) kullandığı Sosyal Harcamalar Veri Tabanı (SOCX) yöntemleri olmak üzere iki uluslararası yöntem geliştirilmiştir. ESSPROS yöntemine göre hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, malullük, aile/çocuk, işsizlik, konut, sosyal dışlanma olarak tanımlanan sosyal koruma gerektiren alanlar; SOCX yönteminde yaşlılık, malullük, engellilik, sağlık, aile, aktif işgücü programları, işsizlik, konut olarak belirlenmiştir. Sosyal harcamalar toplumun dezavantajlı kesimini temsil eden söz konusu gruplar yapılan nakdi ve aynı yardımları kapsamaktadır.

Çocuklar toplumdaki diğer dezavantajlı gruplara göre daha korumasız konumda bulunmaktadır. Kendilerini savunma ve ifade etme yetenekleri sınırlı olan çocukların sosyal koruma harcamaları ile desteklenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda çocukların gelecek nesilleri ifade etmesi de göz önünde bulundurulduğunda çocuklara yönelik harcamalar daha da büyük önem taşımaktadır.

Çocuk dostu bütçeleri ortaya çıkaran temel sebep; korumasız durumda bulunan çocuklara gereken önemin ve değerin verilmemesidir. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda çocuklara yönelik hakların ve çocuk sorunlarının belirlenmesi gerekmektedir. Çalışmada da ilk olarak çocuk kavramı tanımlandıktan sonra çocuk hakları ve çocuk sorunları belirlenmiştir. Sonrasında sosyal bütçelemenin bir alt kolu olan çocuk dostu bütçe uygulaması incelendikten sonra Türkiye açısından bir durum değerlendirmesi yapılmıştır.

2. Çocuk Kavramı ve Tanımı

Çocuk, bebeklik ve ergenlik çağıları arasındaki insana verilen genel isimdir (The Free Dictionary, 2015). Bir başka tanıma göre ise çocuk, yasal reşit olma ve ergenlik yaşının altında bulunan insanlara verilen isimdir (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 2015). Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi'nin birinci bölümünün birinci maddesine göre ise; sözleşme uyarınca çocuğa uygulanabilecek olan kanuna göre daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, on sekiz yaşına kadar her insan çocuk sayılır. İnsan Hakları Komisyonu tarafından yapılan bu tanım 194 Birleşmiş Milletler üyesi ülkenin 192'si tarafından kabul edilmiştir.

Türk hukukunda ise çocuğun tanımı sadece Çocuk Koruma Kanunu'nda yapılmış; diğer kanunlarda ise kanun koyucular konularıyla bağlantılı olarak çeşitli kriterler kullanmış; bazen yaşa, bazen erginliğe bazen de işlenen suça dayalı olarak farklı çocuk tanımlamaları yapmışlardır (Evik, 1998: 4). 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu'na göre çocuk; daha erken yaşta ergin olsa bile, on sekiz yaşını doldurmamış kişidir. Ayrıca kanun koyucu konuyla bağlantılı olarak iki kriter gere göre çocuk tanımında bulunmuştur. Bu tanımlar; korunma ihtiyacı olan çocuk ve suça sürüklenen çocuk tanımlarıdır. Korunma ihtiyacı olan çocuk; bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuğu; suça sürüklenen çocuk ise; kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında

soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuğu ifade etmektedir.

Çocuk tanımının kesin sınırları bulunmamakta ve genellikle konuşma ve yürüme yeteneklerinin edinilmesi ile birlikte çocukluğu başladığı ve ergenlik dönemi ile birlikte sonlandığı kabul edilmektedir.

Tablo 1’de Türkiye’de ve Dünya’da çocuğa ilişkin verilere yer verilmiştir. 2012 yılı itibariyle dünyada toplam 7.040.823.000 insan yaşamakta ve bu sayının 2.213.677.000’ini 18 yaşın altındaki çocuklar oluşturmaktadır. Türkiye’de ise 73.997.000 insanın 23.098.000’i çocuklardır. Bir başka değişle hem dünya hem de Türkiye nüfusunun %31’ini çocuklar oluşturmaktadır. Diğer taraftan nüfusun yıllık büyüme oranı 2012-2030 döneminde 1990-2012 döneminde göre azalma göstereceği tahmin edilmektedir. 1990-2012 döneminde Türkiye’de %1.4 oranında artan nüfus, dünyada %1.3 oranında artmıştır. 2012-2030 yılları arasında ise nüfusun Türkiye’de %0.9, dünyada ise %1 oranında artması öngörülmektedir. Söz konusu veriler ilerleyen yıllarda nüfusun azalacağını göstermektedir.

Tablo 1. Türkiye’de ve Dünya’da Çocuklara İlişkin Çeşitli Veriler

		Türkiye	Dünya
Nüfus (1000)	Toplam	73.997	7.040.823
	18 Yaş Altı	23.098	2.213.677
Nüfusun Yıllık Büyüme Oranı (%)	1990-2012	1.4	1.3
	2012-2030*	0.9	1
Kaba lm Oranı (‰)	1970	15	12
	1990	8	9
	2012	6	8
Kaba Doğum Oranı (‰)	1970	40	32
	1990	26	26
	2012	17	20
Toplam Doğurganlık Oranı (Çocuk Sayısı)	2012	2.1	2.5

* Tahmini değerlerdir. **Kaynak:** UNICEF. (2014). *The state of the world’s children 2014 in numbers every child counts revealing disparities, Advancing Children’s Rights.* New York, 60-65.

Tablo 1’deki bir diğer veri dizisi kaba ölüm oranı ve kaba doğum oranıdır. Kaba lm oranı bir yılda 1000 kişi başına düşen ölüm oranını; kaba doğum oranı ise bir yılda 1000 kişi başına düşen doğum oranını ifade etmektedir. 1970’de Türkiye’de ve dünyada sırasıyla %15 ve %12 olan kaba ölüm oranı, 2012 yılında sırasıyla %6’ya ve %8’e gerilemiştir. Diğer taraftan 1970’de Türkiye’de ve dünyada sırasıyla %40 ve %32 olan kaba doğum oranı, 2012 yılında sırasıyla %17’ye ve %20’ye gerilemiştir. Ayrıca Tablo 1’de toplam doğurganlık oranına yer verilmiştir. Toplam doğurganlık oranı, bir kadının doğurgan olduğu dönem (15-49 yaş grubu) boyunca doğurabileceği ortalama çocuk sayısını ifade etmektedir (TÜİK, 2013). 2012 yılında Türkiye’de 2.1 olan toplam doğurganlık oranı dünyada 2.5 olarak gerçekteşmiştir.

3. Çocuk Hakları ve Sorunları

Çocuklara yönelik bütçeleme anlayışının ortaya çıkmasındaki temel sebep, çocukların yaşadığı sorunlar ve çocuklara tanınmış olan hakların ihlal edilmesidir. Çocuk dostu bütçenin temel felsefesini anlayabilmek için öncelikli olarak çocuk haklarının ve sorunlarının incelemesi faydalı olacaktır.

3.1. Çocuk Haklarının Ulusal ve Uluslararası Boyutları

İnsanlık tarihi ile ortaya çıkan ve tüm insanların sahip olması gereken temel hak ve özgürlükleri ifade eden insan hakları, 20. yüzyılda çok büyük dönüşümler geçirmiştir. 20. yüzyılda yaşanan siyasi ve askeri yıkımın etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla 1919 yılında kurulan Milletler Cemiyeti çocuk hakları açısından 1924 yılında önemli bir adım atmış ve Cenevre'de beş ilkeden oluşan Çocuk Hakları Bildirisi'ni kabul etmiştir. Fakat 1939 yılında II. Dünya Savaşı'nın ortaya çıkması Milletler Cemiyeti'nin varlığını sona erdirmiş ve çocuk hakları da 1959 yılına kadar sekteye uğramıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Birleşmiş Milletler Teşkilatı, 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'ni kabul etmiş ve beyanname'de temel insan haklarının neler olduğu saptanmıştır. İnsan Hakları Bildirgesi doğal olarak çocukların hak ve özgürlüklerini de içermektedir. Fakat çocukların korunmaya ve gözetilmeye ihtiyaçları olduğundan dolayı, 1924 Cenevre Bildirgesi'nin üzerinde yapılan ayrıntılı çalışmalarla yeniden bir 10 maddelik Çocuk Hakları Bildirgesi hazırlanmış ve 20 Kasım 1959'da BM Genel Kurulu'nda oy birliği ile kabul edilmiştir (Müftü, 2013).

Hem 1924 tarihli Cenevre Çocuk Hakları Bildirisi hem de 1959 tarihli Çocuk Hakları Bildirgesi, taraf devletlerin hükümetleri tarafından kabul ve imza edilmesine rağmen; hukuksal yaptırım olmayan bazı genel ilkelerin ilân edilmesinden başka bir anlam ifade etmemektedirler (İnan, 1995: 765). Söz konusu durum uluslararası hukukta geçerli olan bir sözleşmeyi gerekli kılmış ve 1989 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından Çocuk Hakları Sözleşmesi kabul edilmiştir.

Türkiye, 1982 Anayasa'sının 3. ve 6. maddeleri ile Lozan Antlaşması'nın hükümlerine aykırı gördüğü gerekçesiyle 17. 29. 30. maddelerine çekince koyarak, 14.9.1990 tarihinde Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesini imzalamış ve 17. 29. ve 30. maddelerine aynı gerekçelerle çekince koyarak 9 Aralık 1994 tarihinde onaylanmıştır. Bakanlar Kurulu da sözleşmeyi 23.12.1994'te yürürlüğe koymuştur (İnan, 1995: 766).

Nerede doğduklarına, kim olduklarına, cinsiyetlerine, dinlerine ya da sosyal kökenlerine bakılmaksızın bütün çocukların haklarını tanımlayan sözleşme şu konuları ele almaktadır: Ana-babanın rolü ve sorumluluğu, bunun ihmal edildiği durumlarda ise devletin rolü ve sorumluluğu, bir isme ve vatandaşlığa sahip olma ve bunu koruma hakkı, yaşama ve gelişme hakkı, sağlık hizmetlerine erişim hakkı, eğitime erişim hakkı, insana yakışır bir yaşam standardına erişim hakkı, eğlence, dinlenme ve kültürel etkinlikler için zamana sahip olma hakkı, istismar ve ihmalden korunma hakkı, uyuşturucu bağımlılığından korunma hakkı, ekonomik sömürüden korunma hakkı, ifade özgürlüğü hakkı, düşünce özgürlüğü hakkı, dernek kurma özgürlükleri hakkı, çocukların kendileriyle ilgili konularda görüşlerini dile getirme hakkı, özel gereksinimleri olan çocukların hakları, engelli çocukların hakları (TC. Başbakanlık, 2015).

Türkiye'nin 1995 yılında onayladığı ve çocukların yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarını tanımlayan Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmesi'nin temel ilkeleri

doğrultusunda, çocuğun yaşaması ve gelişmesi, katılımı, herhangi bir ayırıcılığa uğramaması ve bütün eylemlerde çocuğun yüksek yararının gözetilmesi güvence altına alınmıştır. Bu güvence, çocukların toplumun savunmasız bir grubu olmalarından ve toplumun iyi niyetini talep edenler olarak haklarını arayamamalarından dolayı, özel bir önem taşımaktadır (Gündem Çocuk Derneği, 2009: 18). Türkiye’de çocuk hakları ulusal hukuk açısından değerlendirildiğinde 1982 Anayasası temel yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasası’nda çocuklara ilişkin pek çok madde yer almaktadır. Özellikle “*Ailenin Korunması ve Çocuk Hakları*” başlıklı 41. maddesi çocuklara ilişkin önemli hususları içermektedir. 41. maddede 2010 yılında yapılan değişiklikle aile kurumunun yanında çocuk haklarına ilişkin hükümler de eklenmiştir. 41. maddenin 3. fıkrasında her çocuğun, korunma ve bakımdan yararlanma, yüksek yararına açıkça aykırı olmadıkça, ana ve babasıyla kişisel ve doğrudan ilişki kurma ve sürdürme hakkına sahip olduğu belirtilmiş olup; 4. fıkrada da devletin, her türlü istismara ve şiddete karşı çocukları koruyucu tedbirler alacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan Millî Eğitim Temel Kanunu, Medenî Kanun, Ceza Kanunu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, Özel Eğitime Muhtaç Çocuklar Kanunu, Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun doğrudan çocuklarla ilgili kanunlardır.

Türkiye’deki yasal mevzuat çocuklar göz önünde bulundurularak değerlendirildiğinde bir takım sorunlar göze çarpmaktadır. Bu sorunları (Cılga, 2001) şu şekilde saptamıştır: Uygulamada etkin ve verimli örgütlenme biçiminin olmaması, görev-yetki ve sorumlulukların açıkça tanımlanmaması, uygulamanın alanının uzmanı olan nitelikli personelle desteklenmemesi, ayrılan malî olanaklarının yetersizliği, ulusal bir eylem plânının olmaması, hedef ve stratejilerin anlaşılır biçimde belirlenmemesi, hizmetlerde sorumluluğu olan kurum ve kuruluşların etkili bir koordinasyon ile ekip çalışması içine girmemeleri, istatistikî verilerin yetersizliği.

3.2. Çocuk Hakları İhlalleri

Sahip olunan farklı iklimler, kültür ve gelenekler, ekonomik ve mali gelişmişlikler çocuk sorunlarını da ülkeden ülkeye farklılaştırmaktadır. İklim açısından değerlendirildiğinde; kuraklığın hâkim olduğu Afrika ülkelerinde çocukların temel sorunu açlık ve açlığın neden olduğu diğer sorunlar iken, aşırı yağış alan iklim bölgelerinde ise barınma ve kirli sular yoluyla bulaşan hastalıklar temel çocuk sorunlarıdır. Gelenekler göz önünde bulundurulduğunda ise ülkelerin sahip olduğu kültürel ve geleneksel yapının da çocuk sorunları oluşturduğu görülmektedir. Örneğin; Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu’nun 2011 yılında yayımladığı rapora göre Gürcistan, Avrupa’da çocuk evliliğinin en fazla olduğu ülkedir (Aydemir, 2011). Ülkeler farklı iklimlere, kültür ve geleneklere sahip olsalar da çocuk sorunlarının temelinde ülkelerin ekonomik ve mali gelişmişlik düzeyi yatmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi artıkça çocukların yaşadıkları sorunlar da azalmaktadır.

Dünyada, gelişmiş ülkelerin refah seviyesi, az gelişmiş ülkelere göre daha yüksektir ve az gelişmiş ülkeler daha fazla yoksulluk ve açlık sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Yoksulluğun yaratmış olduğu sorunlardan en çok etkilenen grup ise çocuklardır (Yolcuoğlu, 2009: 86). Yoksulluğun çocuk üzerinde çeşitli biçimlerde etkileri izlenmektedir. Yoksulluk sebebiyle yetersiz beslenen çocuklarda sağlık problemleri, zihin ve dil gelişiminde gerilik, öğrenme kapasitelerinde azalma gibi fiziksel etkiler görülebilmektedir. Bunun yanında yoksul ailelerin çocuklarında davranış bozuklukları, özgüven eksikliği, suçla yönelme karşılaşılan temel olumsuzluklardır. Çocukların fiziksel, duygusal ve cinsel ihmal ve istismarı da yoksul ailelerde daha fazladır (Tezcan, 2005: 102-103).

Dar anlamda çocuk sorunlarının sebebi yoksulluk olarak görülürken; geniş anlamda küreselleşme ve teknolojik gelişmeler de çocuk sorunlarının sebepleri arasında kabul edilmektedir. Yoksulluk, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler kökenli çocuk sorunları ise, çocukların fiziksel, duygusal, cinsel ve ekonomik istismarı kapsamı içerisinde değerlendirilebilecek olan, çocuk işçiliği, çocuk evliliği, çocuk suçluluğu, çocuk pornografisi, madde bağımlılığı ve bunların alt türlerinden oluşmaktadır. İncelendiğinde aslında çocuk sorunlarının hemen hemen hepsinin birbirleriyle bağlantılı olduğu da görülmektedir.

Çocuk ihmali, çocuğun beslenme, korunma, barınma, giyinme, sevilme, temizlenme, şefkat görme gibi bedensel ve duygusal, ruhsal ihtiyaçlarının yeteri kadar karşılanmaması durumudur. Dünya Sağlık Örgütü ise istismarı çocuğun sağlığını, fiziksel gelişimini, psiko-sosyal gelişimini olumsuz yönde etkileyen, bir yetişkin tarafından bilerek veya bilmeyerek yapılan davranışlar olarak tanımlamıştır (WHO, 2002: 60).

Bir hak ihlali olan çocuk ihmali ve istismarı, hem çocuğu hem ailesini hem de çevresini olumsuz olarak etkileyen bir vakadır. Çocuklar üzerinde fiziki, duygusal, bilişsel ve sosyal açılardan olumsuz olan ihmal ve istismarlar çocuğun yaşamı boyunca onarılamaz ve telafi edilemez sonuçlar doğurabilmektedir.

Türkiye’de çocuk sorunları konusunda yaşanan durum Dünya genelinden pek de farklı değildir. Gelişmekte olan ülkeler kapsamında değerlendirilen Türkiye’deki çocuk sorunlarının da temeli yoksulluğa dayanmaktadır. Yoksulluğun yarattığı eğitimsizlik ve eğitimsizliğin yarattığı cehalet çocuk sorunlarının tümünü birbirleriyle ilintili bir şekilde ortaya çıkarmaktadır. Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin de etkisiyle son yıllarda internet ve medyanın olumsuz etkilerinin de tüm bu çocuk sorunlarını tetiklediği ve artırdığı görülmektedir.

Çocuklara yönelik yukarıda belirtilen sorunların varlığı dolayısıyla ve çocukların haklarından etkin şekilde faydalanabilmeleri için devletlerin çocuk dostu bütçeler oluşturmaları birer zorunluluk haline gelmiştir.

4. Sosyal Bütçeleme

Bütçe, sosyal amaçları gerçekleştirmek için hükümetlerin temel kamu politikası araçlarından birisidir ve toplumun devletten beklentilerini ve isteklerini yansıtmaktadır. Sosyal bütçeleme kavramı, sosyal yardımlar, maaşlar gibi sosyal transferler ile eğitim, sağlık, kültür ve spor gibi sosyal hizmetler için yapılan harcamaların planlanması ve uygulanmasıdır (UNICEF, 2009: 1). Sosyal bütçeleme bütçelerin duyarlılığını sağlamakta ve kamu haklarını bütçelerde daha etkin yansıtmaktadır (UNICEF, 2010: 11).

Sosyal bütçeleme temelde iki ana amaca hizmet etmektedir. Birincisi genel bir sosyal politika planlaması; ikincisi ise anlamlı bir orta vadeli mali planlama oluşturmaktır. Dolayısıyla sosyal bütçeleme ulusal mali planlamada makro bir araçtır. Aslında vergiler ve diğer kamu gelirleri ile kamusal ve yarı-kamusal giderlerin karşılanması girişimi olan ulusal mali planlama, tüm ekonomik sistemlerde devletlerin vazgeçilmez unsuru olmuştur (Cichon, vd., 2001: 7). Dolayısıyla sosyal bütçeler, devlet bütçelerindeki eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme kriterlerinin gözetilerek düzenlenmesini ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, gençler, işsizler, yaşlılar ve engelliler gibi) olumlu yönde etkilenmesini amaçlamaktadır (Şeker, 2011: 22).

Sosyal bütçeleme iki temel bileşenden oluşmaktadır. Bu bileşenler şöyledir (Cichon, vd, 2001: 4-5);

- ❖ Birinci bileşen, sosyal hesap sistemi (social accounting system-SAS) olarak adlandırılır ve istatistiksel kökenlidir. Daha açık bir ifadeyle, geçmişte belirli bir dönemde bir ülkenin sosyal güvenlik sisteminin gelir ve giderlerinin metodolojik açıdan tutarlı şekilde listelenmesidir.
- ❖ İkinci bileşen ise gelir ve giderlerin tahmin edilmesidir. Tahmin edilme işlemi genellikle orta vadeli bir dönem için alternatif, ekonomik, demografik ve/veya yasal varsayımlar altında sosyal harcama ve gelirlerin simülasyonlarıdır. Bu bileşen ise sosyal bütçe olarak kavramlaştırılır.

Sosyal bütçe sadece sosyal hizmet alanında çalışan kamu kurumlarının bütçelerinin artırılması anlamını taşımamaktadır. Sosyal bütçenin ihtiyaç analizleri sonucunda hazırlanması ve uzun dönemde sosyal hizmetleri hedeflemesi gerekmektedir. Bu noktada özellikle istihdam artırıcı tedbirlerin bütçe içinde yeterince yer alması bütçenin sosyal bütçe olma özelliğinin önündeki en önemli engeldir. Öte yandan geçici tedbirlere dayanan sosyal harcamaların uzun dönemde sosyal içermeyi gerçekleştiremeyeceği kesindir (Şeker, 2011: 22).

Dünyada beş farklı sosyal bütçeleme uygulaması mevcuttur. Bu uygulamalar; cinsiyete duyarlı bütçeleme, katılımcı bütçeleme, insan odaklı bütçeleme, vatandaş odaklı bütçeleme ve çocuk dostu bütçelemedir. Cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı; kamu gelir ve giderlerinin erkekler ve kadınlar üzerindeki dolaylı ve dolaysız etkilerinin izlenmesine imkân tanıyan bütçeler oluşturulmasını ifade etmektedir (Günlük Şenesen, 2013: 100). Bireylerin doğrudan kendilerini etkileyen bütçe yapılarına dâhil olmaları ve bu bütçeler üzerinde etki sahibi olmaları süreci olarak kavramlaştırılan katılımcı bütçe; yöneticilerin bütçesel planlama, koordinasyon ve denetimi daha etkili şekilde yapabilmeleri için halkla yönetim arasında bilgi ve fikir alışverişi sağlamaktadır (Ergen, 2012: 322-323). İnsan odaklı bütçeleme insan hakları çerçevesinde bireylerin adalet, milli güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel kamusal hizmetlerden optimum düzeyde faydalanmalarına imkan tanıyan bütçeleme anlayışını ifade etmektedir. Vatandaş odaklı bütçeleme; bütçelerin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarından oluşan bütçe sürecine vatandaşların bizzat kendilerinin ya da resmi temsilcilerinin katılımını ifade eden bir bütçeleme tekniğidir (Uysal & Şahin, 2013: 244). Son olarak çocuk dostu bütçeler ise çocukların yaşam standartlarının artırılması amacı güden bütçelerdir. Bu çalışmada toplumun en dezavantajlı kesimini oluşturan çocukların korunması üzerine kurgulanan çocuk dostu bütçeleme anlayışı incelenmiştir.

4.1. Çocuk Dostu Bütçe Uygulaması

Çocuk dostu bütçe, çocuk bütçesi, çocuk odaklı-merkezli bütçe, çocuğa duyarlı bütçe, çocuklar için bütçe gibi pek çok şekilde kavramlaştırılan çocuklara yönelik bütçe uygulamaları 1990'lı yıllarla birlikte sosyal bilimcilerin dikkatini çekmeye ve önem kazanmaya başlamıştır. Çocuklara yönelik bütçe uygulamaları, günümüzde Brezilya, Kenya, Sudan, Gana, Kazakistan, Hindistan, Birleşik Krallık ve ABD gibi az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaktadır.

4.1.1. Çocuk Dostu Bütçenin Tanımsal ve Kavramsal Çerçevesi

Çocuklar kamusal kaynakların kullanılması konusunda doğrudan söz sahibi değildirler. Fakat kamu harcamaları ve özellikle sosyal harcamalar çocukları doğrudan etkilemektedir. Aynı zamanda siyasal karar alma sürecinde seçmen, karar alıcı, uygulayıcı ve çıkar grubu olarak yer almayan çocukların bütçe hazırlık sürecine doğrudan katılmaları da söz konusu değildir (Özen & Yapıcı, 2014: 280). Diğer taraftan toplumun korumasız kesimini oluşturan çocukların kendilerini temsil etmeleri ve kendi ihtiyaçlarını tespit etmeleri de çok mümkün değildir.

Hükümetlerin çocuklara ilişkin alanlara yatırım yapması noktasında bütçe, en önemli araçtır. Fonksiyonel bir bütçe sisteminin bulunması, çocuk hakları ve refahını sağlamak için yeterli olamayabilir. Hükümetlerin çocukların ve çocuk ihtiyaçlarının merkezde olduğu bir sistemi sağlamaları gerekmektedir. Bütçe sürecini ifade eden siyasal pazarlık süreci bazen çocukların zararına olabilir. Bu nedenle hükümetlerin bütçede çocuklara yönelik endişeleri gidermek adına çaba göstermeleri gerekmekte olup; bu bağlamda çocuk dostu bütçeyi uygulamaları gerekmektedir (ACPF, 2011b: 27).

Çocuk dostu bütçeler, merkezi hükümet bütçesinden ayrı birer bütçe değildir. Hükümet ödeneklerinden çocuklara ilişkin olanların ayrıştırılmasına ilişkin bir girişimdir (Thukral & Shastri, 2010: 29). Bir başka ifadeyle kamusal kaynakların çocukların ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı veya çocuklara faydalı olup olmadığını ifade etmektedir (Özen & Yapıcı, 2014: 281). UNICEF çocuk dostu bütçeyi, çocuk haklarının gerçekleştirilmesini ifade eden bütçe olarak tanımlamaktadır. Özellikle yoksulluk, yetersiz beslenme, cehalet veya çocuk korunması gibi çocuklara ilişkin sorunlar üzerine daha fazla eğilen ulusal bütçelerin çocuk dostu bütçe konusunda da daha adil olduğu kabul edilmektedir (Pantin, Ramjattan & Francis, 2010: 11). Netice itibarıyla çocuk dostu bütçe, çocukların ve gençlerin ihtiyaçlarını yansıtan ve çocuklara fayda sağlayan politikalara, programlara ve hizmetlere hükümet tarafından ayrılan ödenekleri ifade etmektedir (National Assembly for Wales, 2008: 1).

Çocuk dostu bütçeler merkezi hükümet bütçelerinde de olduğu üzere kamu kaynaklarının miktarı ile ilişkili olup vergi gelirlerinin milli gelire oranına; çocuk refahı için dış kaynaklardan elde edilen gelirlerin miktarına ve çocuk dostu bütçe için ayrılan kamu kaynaklarının oranına bağlıdır (ACPF, 2011a: 3).

Afrika Çocuk Hakları ve Refahı Sözleşmesi ile Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne göre çocuk dostu bütçe dört gruba ayrılmıştır. Çocuk dostu bütçeler; çocukların korunması ve sosyal yaşamı açısından bütçe, sağlık hizmetleri açısından bütçe, çocukların eğitimi açısından bütçe ve çocuk gelişimi açısından bütçedir. Söz konusu bütçe türleri çocuklara yönelik sosyal harcamaların fonksiyonel olarak dağılımı dikkate alınarak belirlenmiştir. Bütçe türleri ve kapsamaları Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2. Çocuk Dostu Bütçe Türleri

Çocukların Korunması ve Sosyal Yaşamı Açısından Bütçe	Bu tür bütçeler yoksulluğu ve korumasızlığının azaltılmasını hedefleyen ulusal programlar ve girişimleri kapsamaktadır. Buna ek olarak çocuklara zarar verilmesi ve sömürülmesine karşı çocukların korunması ve desteklenmesi için ayrılan bütçe ödeneklerini de kapsamaktadır. Sokak çocukları, yetimler, engelli çocuklar, çocuk koruma birimleri, çocuk adalet sistemleri ve benzeri girişimler bu proje kapsamına girmektedir.
Sağlık Hizmetleri Açısından Bütçe	Anne ve çocuk sağlığı ile ilgili hizmetleri sağlamak için hedeflenen girişimler ve programlara ayrılan tüm fonlar bu kategoride yer almaktadır.
Çocukların Eğitimi Açısından Bütçe	Bu kategori ilköğretim ve ortaöğretim düzeyinde eğitim ile ilgili giderler için ayrılan tüm kamu fonlarını içermektedir.
Çocuk Gelişimi Açısından Bütçe	Çocuk gelişimi erken çocukluk bakımı, beslenme takviyesi, okul öncesi ve dinlenme hizmetleri dâhil çok sektörlü müdahaleleri içermektedir. Ayrıca engelli çocuklar ve yukarıdaki üç kategoriye uymayan diğer çocuklar ile ilgili programlar için sağlanan doğrudan mali ve maddi destekleri kapsamaktadır.

Kaynak: Tsegaye, S., & Mekonen, Y. (2010). *Budgeting for children in Africa: Concept and framework for analysis. The African Child Policy Forum (ACPF)*, 61.

Diğer taraftan Çocuk Hakları Sözleşmesi ile Afrika Çocuk Hakları ve Refahı Sözleşmesi'nde güvence altına alınan koruma, hakların temini ve katılım şeklindeki üç ilkedен esinlenerek çocuk dostu indeksi (Child-friendliness Index-CFI) oluşturulmuştur. İndeks çocuk haklarının sağlanması ve refahının artırılması bakımından hükümetlerin performanslarının nicel olarak değerlendirilmesi için oluşturulmuş olup uygulanan kamu politikalarının güçlü ve zayıf yönlerini tanımlayan ve çocuk refahını artırmak için çeşitli politika seçeneklerini sunan bir araçtır (ACPF, 2013: 68).

Çocuk dostu bütçenin tanımsal çerçevesinden faydalanarak çocuk dostu bütçede olması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Save the Children, 2004: 2-3);

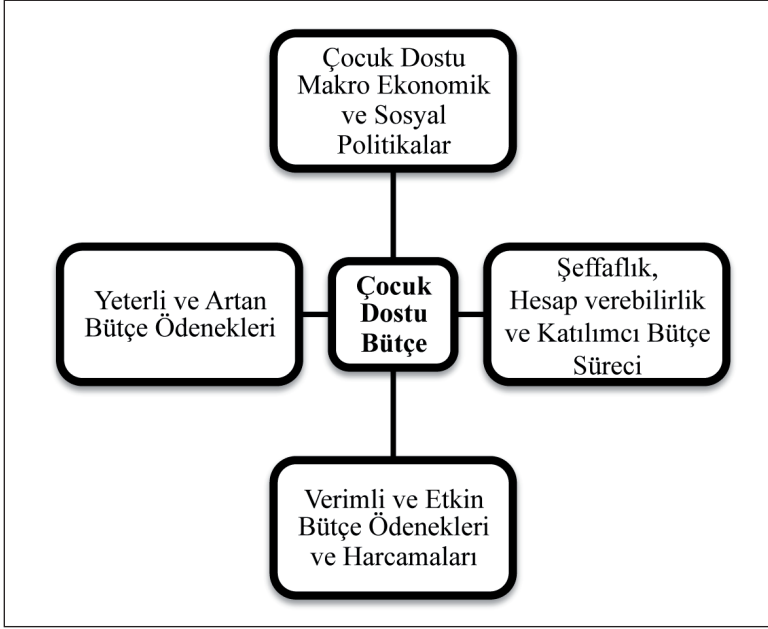
- ❖ Bütçe ödenekleri öncelikle çocukların yaşam alanlarına yapılmalıdır. Bütçe ödenekleri çocukların hayatta kalmaları, korunmaları, gelişimleri ve katılımları açısından önemli olan seçilmiş alanlara odaklanmalıdır. Örneğin, sağlık, sosyal yardım, eğitim, adalet ve asayiş doğrudan çocukların refahını etkileyen kilit sektörlerden bazılarıdır.
- ❖ Hükümetler tarafından çocuklara yönelik hizmetler yerine getirilmediği takdirde ortaya çıkacak sorunlar belirlenmeli ve çözüm yolları üretilmelidir.
- ❖ Çocuk hakları evrensel bir deklarasyonla savunulmalıdır. Deklarasyon ile şu konular amaçlanmalıdır:
 - Çocuklara yönelik harcamalar için genel bir perspektif geliştirilmelidir.
 - Çocuklara yönelik harcamalar dikkate alınarak bütçe dengesi sağlanmaya çalışılmalıdır.
 - Özellikle çocuk hakları konusunda aktif olan sivil toplum kuruluşlarının kapasitesi geliştirilmelidir.
 - Harcama öncelikleri, hedef ve politikaların belirlenmesinde yeni politikalar geliştirilmelidir.

4.1.2. Çocuk Dostu Bütçenin Amaçları ve Unsurları

Çocuk dostu bütçeler kişi başına düşen gelir seviyesinin düşüklüğü, doğal kaynakların yetersizliği, çocuk sorunlarının yaygın oluşu ve çocuk haklarının aşırı ihlali gibi sebeplerle yaygın olarak az gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Özellikle Afrika'daki pek çok ülkede çocuk dostu bütçe konusunda ciddi adımlar atılmaktadır. Afrika ülkelerinde nüfusun %30-40'larını çocukların oluşturması, beslenme, eğitim, sağlık gibi temel hizmet alanlarındaki yetersizliklerin çocukların temel sorunları olması, bütçe programlarının özellikle sosyo-ekonomik harcamaların çocukların yaşam standartlarını ve refahını doğrudan etkilemesi çocuklara yönelik bütçesel faaliyetlerin yapılmasını gündeme getirmiştir.

Çocuk dostu bütçelerin amacı kamu harcama sistemindeki sosyal açıdan savunmasız grupların ve çocukların öncelikli olmasını sağlamaktır. Bu bütçeler, bütçe savunucuları tarafından gerçekleştirilen analitik çalışma türleri ve aktörler bakımından farklılaşmaktadır. Aktörler bakımından bütçe çalışmaları hükümetler ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülmektedir (Pantin, vd., 2010: 11). Çocuk dostu bütçeler çocuk haklarının geliştirilmesinde aktif rol alan sivil toplum kuruluşlarına önemli bilgiler ve analitik kaynaklar sağlamaktadır. Bunun yanında analizler siyasetçilere, parlamento üyelerine ve uzmanlara çocuklara yönelik çalışmalar hakkında önemli bilgiler vermektedir (Save the Children, 2004: 2).

Şekil 1’de çocuklara yönelik bütçenin unsurları gösterilmiştir. Çocuk dostu bütçeler çocukların çıkarlarının göz önünde bulundurulduğu bir sistemdir. Bu sistem çocuk dostu sosyal ve ekonomik politikalar ve uygun hedeflerin yerine getirilmesi; şeffaf, hesap verilebilir ve katılımcı bir bütçe sürecinin olduğu; bütçe ödeneklerinin yıllar içerisinde azalma göstermediği ve yeterli olduğu; ödeneklerin etkin ve verimli kullanıldığı bir sistemdir.



Şekil 1. Çocuk Dostu Bütçenin Unsurları

Kaynak: Tsegaye, S., & Mekonen, Y. (2010). Budgeting for children in Africa: Concept and framework for analysis. The African Child Policy Forum (ACPF), 9.

Çocuk dostu bütçelerin oluşturulması ile birlikte hangi kamu kurumunun çocuklar için ne kadar harcama yaptıkları, çocuklara ayrılan ödeneklerin ne kadar etkin ve verimli kullanıldığı daha açık görülmüş olacaktır. Bu durum kamu bütçesinin şeffaflığına ve hesap verilebilirliğine yardımcı olacaktır. Diğer taraftan çocukların fiziksel olarak katılımı sağlanmamış olsa da kamu politikalarında ve ödenek dağıtımında çocukların da göz önünde bulundurulması daha katılımcı bir bütçenin hazırlanmasında faydalı olacaktır. Ayrıca hükümetlerin çocuklara duyarlılığı, kamu harcamalarının etkinliği ile verimliliğin artmasına yarar sağlayacaktır.

4.1.3. Çocuk Dostu Bütçeleme Süreci

Bütçe süreci bütçenin hazırlanması, parlamentoda görüşülüp onaylanması, uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi aşamalarından oluşmaktadır. Bütçenin hazırlık sürecinde çeşitli politikalar ve ulusal eylem planları, önceliklerin belirlenmesi ve uygun ödenek aktarımlarının yapılması için gözden geçirilmektedir. Bu aşamada kararlar pek çok açıdan kritik olup; sivil toplum kuruluşları ile yasama organı tarafından çocuk dostu bütçenin miktarı ve kapsamı belirlenmektedir. Sivil toplum kuruluşlarının ve yasama organlarının ödenekleri belirleme yetkisi ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır (Tsegaye & Mekonen, 2010: 59).

Bütçelerin yasama organlarında görüşülmesi aşamasında çocuklar için ne kadar etkin ve verimli harcama yapılabileceği, çocukların eğitim ve sağlık harcamaları gibi sosyal harcamalar yönünden nasıl geliştirilebileceği tartışılmaktadır. Yapılan tartışmalar sonucu çocuklar için bütçe ödeneği miktarı belirlenip onaylanmaktadır.

Bütçeler mali yılbaşından belli bir süre önce görüşülüp karara bağlanmak üzere parlamentoya gelmektedir. Parlamentoda hem genel kurul toplantılarına hem de komisyonlara (komitelere) çocukların katılımları için potansiyel bir giriş noktası oluşturulmaktadır. Bütçelerin hazırlık sürecine çocukların katılımı, çocukların önerisi ya da menfaatleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmektedir. Parlamento üyeleri bütçe sürecine katılımı kolaylaştırmak ve çocukların bakış açısından değerlendirmek adına çocukların anlayabileceği bir çocuk dostu bütçe oluşturmaya çalışmakta, bütçe tartışmaları kapsamında ilgili verileri toplamakta, çocuk örgütleri ve temsilcileri ile görüşmekte ve çocuklardan yazılı veya sözlü öneriler almaktadır (Ponet, 2011: 29).

Bütçenin uygulama aşamasında yasama organı tarafından yürütme organına harcama yapmak için verilen izin ve gelir toplamak için verilen yetki kullanılmaktadır. İlgili kamu kurumları çocuklara yönelik ayrıntılı harcama programları hazırlamakta ve harcama izni alabilmek için ilgili Maliye/Ekonomi Bakanlığına gönderilmektedir. Bakanlık izni sonrası çocuklar için ayrılan ödenekler ilgili kamu kurumları tarafından harcanmaktadır.

Bütçe sürecinin son aşaması olan izleme ve denetleme aşamasında ise yasama organının ilgili kuruluşlara ödenekler aracılığıyla verdiği harcama izninin gereğine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır. Bu aşamada çocuk dostu bütçe konusunda yapılan çalışmalar denetlenmekte ve elde edilen veriler ile performans ölçülmektedir. Diğer bir ifadeyle ödeneklerin ne ölçüde verimli harcanıp harcanmadığı incelenmektedir.

Tablo 3'te bütçe süreçleri dikkate alınarak bütçe süreci içerisinde hükümetin ve sivil toplum kuruluşlarının çocuk haklarına ne derece önem verdikleri, çocuk dostu bütçenin uygulanma şekli ve yapılan yasal düzenlemeler ile çocuk dostu bütçelemeye ilişkin son gelişmeler ülke örnekleriyle birlikte ele alınmıştır.

Tablo 3. Çocuk Dostu Bütçe Süreci

Bütçenin Hazırlanması
❖ 2006 yılında UNICEF Çin ile Kadın ve Çocukların Ulusal Çalışma Komitesi Çin'in Bütçe Sistemi ve Çocuklar için Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Finansmanı isimli bir çalışma gerçekleştirmiştir. Çalışmada toplumsal kalkınmada eşitsizlikleri azaltmak için yoksul ülkelere mali yardımların ve bütçe aktarımlarının önemi vurgulanmıştır.
❖ Kenya'da 2007-2008 yılında, UNICEF Bütçe Bölge Gözlemevi kurulmuş ve Maliye Bakanlığı'na bağlı bir Sosyal Politika Danışmanı oluşturulmuştur.
❖ Güney Afrika'da, Maliye Bakanlığı uzmanları ile birlikte çalışan çocuk hakları savunucuları hukuki olarak yürürlüğe girmeden önce bir Çocuk Adaleti yasa tasarısının maliyet sistemi oluşturulmuştur.
❖ Kenya'da eğitim bütçesinde kırsal kesimde yaşayan çocukların payına ilişkin bir analiz gerçekleştirilmiştir. Araştırma ayrıca, kırsal kesimde yaşayan çocuklar için merkezi ve yerel bütçeden artan ödenekleri savunmak için kullanılmıştır.
❖ Hindistan'da, Çocuk Hakları SDA Merkezi, 2001 yılından bu yana ulusal bütçede yer alan çocuk odaklı bütçe analizlerini üretmektedir. 2005 yılından itibaren ise Çocuk Hakları Merkezi devlet bütçesi analizlerini üretmek için kamu kuruluşları ile işbirliği yapmaktadır.

Tablo 3 devamı

Bütçenin Görüşülüp Onaylanması
<ul style="list-style-type: none">❖ Sırbistan'da 2009 yılında parlamento üyeleri doğrudan çocuklarla ilgili olan bütçe ödeneklerinin ve kanunlarının uygulanması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca neyin neden yapılması ve yapılmaması gerektiği noktasında hükümetten parlamentoya ve (parlamentoya bağlı olan) Çocuk Hakları Komitesine raporlar sunması istenilmiştir.❖ 2007 yılında parlamento ve Azerbaycan İktisatçılar Birliği, bir STK ve UNICEF Azerbaycan çocuklara yönelik bütçe politikalarına yönelik bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmada doğal kaynak yönünden zengin ülkeler ve Orta ve Doğu Avrupa/Bağımsız Devletler Topluluğu ülkeleri ile kıyaslanması durumunda oluşacak sosyal sektör ödeneklerindeki eğilimler analiz edilmiştir.❖ Brezilya'da Save the Children Sweden¹ ile birlikte yerel STK'lar Ceara eyaletinde Fortaleza şehrinde bütçenin onaylanması ve uygulanması süreçlerine çocukların katılımını desteklemiştir.❖ Kenya'da Parlamentolar arası Birlik, cinsiyetin bütçe sürecini nasıl etkilediğini tartışmak üzere Mayıs 2010'da bölgesel bir çalıştay düzenlenmiştir. Katılımcılar arasında UNICEF ve Commonwealth Parlamento Birliği de yer almıştır.
Bütçenin Uygulanması
<ul style="list-style-type: none">❖ UNICEF Güney Afrika 2007-2008'de Erken Dönem Çocuk Eğitimi programlarında Kamu Harcamalarını İzleme Araştırması başlatmıştır.❖ UNICEF Madagaskar, Kamu Harcamaları Takip Anketleri ve Orta Vadeli Harcama Planları geliştirmek için Dünya Bankası, Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı ile ortak çalışmalar yürütmüştür.❖ UNICEF Endonezya, 2007-2008 yıllarında, hem merkezi yönetimle hem de mahalli idarelerle ortak çalışmalar yürütmüştür. HIV/AIDS harcamalarını analiz etmek için resmi bütçe verileri kullanılmıştır.❖ UNICEF Azerbaycan, parlamento üyeleri ve ulusal bir araştırma enstitüsü ile birlikte çocuklar için gerçekleştirilen bütçe harcamaları ve elde edilen sonuçlar arasındaki ilişki analiz edilmiştir.❖ Honduras'ta, yoksulluğu azaltmak yerel hükümetlerle birlikte çalışarak kalkınmaya destek olmak amacıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) uygulanmaktadır. Program ile yerel yönetimlerdeki yoksulluğu azaltmak için merkezi hükümetten yardımlar ve ödenek aktarımları yapılmaktadır.❖ Filipinler'de merkezi ve yerel yönetimlerde UNICEF'in Yerel Politika ve Kurumsal Gelişim (LPID) programı doğrultusunda çocuk haklarının korunması amacıyla yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Programın amacı çocuk dostu yasa ve politikaların uygulanabilirliğini ve çocuk programlarına yatırımları artırmaktır.❖ Tanzanya hükümeti, 2004 yılında, merkezi hükümetten okullara mali ve mali olmayan akışları inceleyen Kamu Harcamaları İzleme Çalışmasını gerçekleştirmek üzere Dar es Salaam bölgesinde bir araştırma enstitüsü (Yoksullukla Mücadele Araştırmaları (REPOA)) görevlendirmiştir.❖ Kenya'da, Dupoto e Maa ücretsiz temel eğitimin gerçekleştirilmesi çalışmalarını takip etmek üzere okul yönetimleri ile ortak bir çalışma gerçekleştirmiştir. Sonuç olarak okul yönetimleri, önemli eğitim göstergelerini teşvik etmek için bütçe ödeneklerinin nasıl daha etkili kullanılabileceğini değerlendirmiştir.

1 Save the Children (Çocukları Kurtarın) çocukların yaşamlarında uzun dönemli değişim ve iyileşme için kampanyalar düzenleyen bağımsız bir küresel kuruluştur. Faaliyetlerini 120 kadar ülkede yürütmekte olup destekleyicilerini karar vericiler ve görüş oluşturuçular üzerinde basınç oluşturmaya özendirmektedir. Bundan amaçlanan, çocuk haklarının yaşama geçirilmesi için mevcut politikaların ve uygulamaların yerel ve küresel ölçeklerde değiştirilmesidir. Save the Children Sweden ise kuruluşun İsveç'teki uzantısıdır (Avrupa Konseyi, 2007: 55).

Tablo 3 devamı

Bütçenin Denetlenmesi ve Performans Değerlendirmesi
<ul style="list-style-type: none">❖ Brezilya'nın Ceara kentinde UNICEF tarafından gerçekleştirilen the Municipal Seal of Approval, sosyal hizmetlerin sunulmasında hedeflenen sonuçların başarılması ve bu tür girişimler hakkında bilgilendirilmesi için belediyeleri teşvik etmektedir. Sosyo demografik özelliklerine göre her belediyeye geri bildirimde bulunulur, kampanyalar ve yarışmalar yoluyla çocuklar harekete geerilir ve belediyelerin performansının karşılaştırılmalı değerlendirilmesi için kurallar koyar.❖ Gana'da, Kuzey Gana Kalkınma Ağı (NGND) bir karne yöntemi kullanılarak okulların performansını değerlendirmektedir. Bu aę, maliyetleri verilen hizmetin kalitesini değerlendirmek amacıyla eğitim harcamaları hakkında bilgi toplamıştır. Analizler okul altyapısı ve yönetimi gibi konularda toplum ile bölge milli eğitim müdürlüğü arasında yapıcı bir diyalog için kullanılmıştır.

Kaynak: UNICEF. (2010). *Advancing the rights of children, women and poor families through better public finance policies*, 55-57.

4.2. Türkiye'de Çocuk Dostu Bütçe Uygulaması

Dünyada çocuk dostu bütçeleme anlayışınınailişkinyaşanan sorunların odak noktası hükümetlerin yapmış oldukları harcamalardan çocuklara yönelik harcamaları ayırıştırmada yaşanan zorluktur. Bu durum uluslararası kıyaslamalar yapmaya imkân tanımamaktadır. Geçmişteki girdi odaklı ve performans analizlerine dayalı olmayan bütçe sistemleri yerini çıktı odaklı, mali saydamlık, hesap verebilirlik ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine bırakmıştır. Türk bütçe sisteminde 2006 yılından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasıyla birlikte harcamaların sınıflandırılmasında da değişikliğe gidilmiş ve analitik bütçe sınıflandırması benimsenmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırması giderleri; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olarak dört farklı şekilde ele almıştır. Analitik bütçe sınıflandırması kapsamında kamu harcamalarının sınıflandırması ve açıklamaları Tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4. Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre Harcamaların Sınıflandırılması

Kurumsal Sınıflandırma	<ul style="list-style-type: none">❖ Yönetim yetkisi temel kriter olarak kabul edilmiştir.❖ Siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi hedeflenmektedir.
Fonksiyonel Sınıflandırma	<ul style="list-style-type: none">❖ Devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir.❖ Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma yapılmasına imkân tanımaktadır.❖ Bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi hedeflenmektedir.
Finansman Tipi Sınıflandırma	<ul style="list-style-type: none">❖ Yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiğini göstermektedir.❖ Ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır.
Ekonomik Sınıflandırma	<ul style="list-style-type: none">❖ Devletin, görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir.❖ Gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı. (2011). *2012-2014 dönemi bütçe hazırlama rehberi*. Ankara.

Türkiye çocuk dostu bütçe uygulaması açısından yeterli gelişmişliği sağlayamamış ülkelerden birisidir. Pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de sistematik bir çocuk dostu bütçe uygulaması anlayışı olmayıp mevcut analitik bütçe kodlaması ile çocuklara yapılan kamu harcamalarını hesaplamak da mümkün değildir. Çocuklara yönelik kamu harcamalarını, fonksiyonel kamu harcamaları sınıflandırmasına göre sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları kapsamında değerlendirmek mümkündür. Fakat başta sağlık harcamaları ve eğitim harcamaları olmak üzere diğer harcama kalemleri içerisinde de çocuklara yönelik harcamalar mevcuttur. Kurumsal sınıflandırma açısından düşünüldüğünde pek çok kurum çocuklara yönelik harcama yapmakta ve kurumların bu harcamaları ayırtmadığı görülmektedir. Ekonomik sınıflandırma açısından sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri çocuklara yönelik temel harcama kalemi olmakla birlikte diğer kalemler de bu harcamaları içermektedir. Finansman tipi sınıflandırmada da ödemenin nereye yapıldığı önem taşımadığı için harcamaların çocuklara yönelik alanlara yapılıp yapılmadığını tespit etmek çok mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla çocuklara yönelik harcamaları doğrudan görmek çok mümkün değildir. Harcamaların tespit edilebilmesi için bütçelerden bu harcamaların ayrıştırılması ve elde edilen veriler ışığında harcamaların hesaplanması gerekmektedir.

Bütçe sistemindeki söz konusu sıkıntı nedeniyle uluslararası bir kıyaslama yapmak zorlaşmaktadır. Fakat eğitim, sağlık ve sosyal koruma hizmetleri dünyada çocuklara yönelik birincil kamu hizmet kalemleri olarak kabul görmektedir. Dolayısıyla bu kalemler açısından bir kıyaslama yapılabilir. Fakat söz konusu harcama kalemleri de çocuklara yönelik harcamaları net olarak yansıtmayacaktır.

Türkiye’deki bütçe sisteminin yanı sıra üniversiteler veya STK’lar tarafından yürütülen sistematik ve ayrıntılı çalışma sayısı yetersizdir. Sadece İstanbul Bilgi Üniversitesi STK Eğitim ve Araştırma Birimi’nin koordinasyonunda yapılan ve Yentürk, vd. tarafından 2013 yılında yayımlanan STK’lar İçin Çocuğa Yönelik Harcamaları İzleme Kılavuzu isimli çalışma mevcuttur.

Yentürk, vd.(2013), harcamaları ayırıştırarak², çocuğa yönelik harcamaları çocuklara yönelik sosyal hizmet ve sosyal yardım harcamaları, çalışan çocuklara yönelik harcamalar, çocuklara yönelik sağlık harcamaları ve çocuklara yönelik adalet harcamaları olarak dört sınıfta incelemiştir. Bu sınıflandırmaya göre elde edilen bulgular Tablo 5’te gösterilmiştir. Tablo 5’te de görüldüğü üzere çocuğa yönelik harcamaların temelini sağlık harcamaları oluşturmaktadır. 2008 yılında toplam 7.206.519.093 TL sağlık harcaması yapılmışken bu tutar 2011 yılında 10.263.904.813 TL’ye yükselmiştir. Toplam harcama miktarı ise 2008 yılında 9.683.889.309 TL iken; 2011 yılında 14.417.746.025 TL’ye yükselmiştir. Dört yıllık süreçte çocuğa yönelik harcamalar %49 artmıştır. Diğer taraftan 2008 yılında GSYH’nin %1,02’si olan çocuğa yönelik harcamalar 2011 yılında %1,11’e yükselmiştir. Söz konusu veriler çocuğa yönelik harcamaların ve dolayısıyla hizmetlerin artış gösterdiğine işaret etse de söz konusu oranlar oldukça düşüktür.

2 Yentürk, vd.(2013), harcamaların ayrıştırılmasında öncelikle internetteki verilerden faydalanmış ve bu harcamaların ileriye doğru izlenebileceği göstergeleri üretmeye çalışmışlardır. Bu çalışma esnasında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) ile Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun (SYDTF) çocuğun korunmasına yönelik harcamaları göz önünde bulundurulmuştur. Çocuğun korunmasına yönelik harcamalar, SHÇEK açısından BÜMKO tarafından yayınlanan ödenek cetvelleri ve kurumun faaliyet raporları; SYDTF açısından ise faaliyet raporlarından faydalanarak izlenmiştir. Ayrıca Sosyal Destek Programı (SODES) kapsamında yer alan çocuğun korunması ile ilgili sosyal içerme projelerinin içeriğine ve harcamaların miktarına DPT’nin internet sitesinden erişilmiş olup; Sağlık Bakanlığı, Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü’nün harcamaları BÜMKO tarafından yayınlanan ödenek cetvellerinden tespit edilmiştir.

Tablo 5. Çocuğa Yönelik Harcamalar, 2008-2011, (TL)

	2008	2009	2010	2011
Çocuklara Yönelik Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Harcamaları	2.257.111.509	3.107.248.568	3.124.802.273	3.811.008.310
Çalışan Çocuklara Yönelik Harcamalar	456.826	553.042	641.064	628.819
Çocuklara Yönelik Sağlık Harcamaları	7.206.519.093	9.348.241.258	9.860.228.565	10.263.904.813
Çocuklara Yönelik Adalet Harcamaları	219.801.882	248.618.406	294.958.288	342.204.083
Çocuğa Yönelik Toplam Harcama	9.683.889.309	12.704.661.274	13.280.630.189	14.417.746.025
Çocuğa Yönelik Toplam Harcama/ GSYH, (%)	1,02	1,33	1,21	1,11

Kaynak: Yentürk, N., Beyazova, A., & Durmuş, G. (2013). *STK'lar için çocuğa yönelik harcamaları izleme kılavuzu*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 44.

Ayrıca çocuklara yönelik bütçe tahsislerinin ne ölçüde yarar sağladığı da belli değildir. Halen elde bulunan ve elde edilebilir tüm bilgiler kullanılarak, çocuklara yönelik kamu harcamalarının çeşitli düzeylerdeki (ulusal, yerel, sektörel) miktarlarının ve etkilerinin ayrıntılı ve düzenli biçimde izlenmesi, bu alandaki politika tartışmalarına ve kararlara da önemli katkılarda bulunacaktır. Bu alandaki sorumluluklar Kalkınma Bakanlığına, Maliye Bakanlığına, TBMM Bütçe ve Plan Komisyonuna, Çocuk Hakları İzleme Komitesine ve/veya düşünce kuruluşlarına, üniversitelere veya sivil toplum kuruluşlarına düşmektedir (UNICEF, 2012: 126).

Çocuklara yönelik kamu harcamalarının tespit edilmesinin bu kadar zor olması; çocuklara yönelik kamu harcamalarının takip edilmesinin kolaylaştırılması, çocuklara yönelik merkezi yönetim ve hatta yerel yönetim bütçelerindeki tahsisatın artırılması, var olan sosyal hizmetlerin ve sosyal yardım harcamalarının çocuklara yönelik odaklanması gerektiğini göstermektedir (UNICEF, 2015).

5. Sonuç

Günümüzde sosyal devlet anlayışı gün geçtikçe daha fazla önem kazanmaya başlamakta ve devletlerin toplam kamu harcamaları içerisinde sosyal koruma harcamalarının payı artmaktadır. Sosyal harcamaların son yıllarda kazanmış olduğu bu önem, çocuk dostu bütçe adı altında yeni bir bütçeleme anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu çalışmada çocuk dostu bütçenin literatürdeki konumu ve uygulanma biçimi incelendikten sonra Türkiye açısından bir durum değerlendirmesi yapılmıştır.

Çocukların haklarının korunması ve çocuk sorunlarının azaltılması amacıyla çocuk dostu bütçelerin hazırlandığı görülmektedir. Çocuk dostu bütçe uygulamalarında çocuklara yönelik ayrı bütçeler hazırlanmamakta; çocuklar da bütçe sürecine dâhil edilmektedir. Çocuk dostu bütçe uygulamalarının çoğunlukla az gelişmiş ülkelerde (özellikle Afrika ülkeleri) uygulandığı görülmektedir. Bu ülkeler yaşam standartları daha düşük, sağlık ve eğitim hizmetleri yetersiz, suç ve şiddet oranları daha yüksek ülkelerdir. Söz konusu göstergelerin olumsuzluğu kendisini çocuklar üzerinde de göstermekte, çocuklar daha düşük yaşam standartlarında yaşamakta; eğitim ve sağlık hizmetlerinden yoksun kalmakta ve suç ve şiddete daha meyilli hale gelmektedir.

Bu olumsuzlukların giderilmesi amacıyla çocuk dostu bütçeler bu ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Diğer taraftan çocuk dostu bütçelerin tüm dünya ülkeleri açısından uygulanması çocukların gelişim sürecini ve dolaylı olarak ülkelerin ekonomik büyüme ve kalkınmasını olumlu yönde etkileyecektir.

Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye çocuk hakları konusunda yeterli yasal mevzuata tam anlamıyla sahip olmayıp çocuk sorunlarını da tam anlamıyla aşamamıştır. Günümüzde hala pek çok çocuk, işçi olarak çalışmakta; küçük yaşta evlendirilmekte; şiddet ve istismara maruz kalmaktadır. Çocuk sorunlarının azaltılması ve çocuk haklarının genişletilmesi amacıyla yasal mevzuatın gözden geçirilerek yenilenmesi ve toplumun bu konuda bilinçlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye çocuk dostu bütçe konusunda yeterli gelişmişliği sağlayamamış ülkelerden birisidir. Son yıllarda Türkiye'deki sosyal, ekonomik ve mali gelişime paralel olarak çocuklara yönelik kamu harcamalarında da bir artışın meydana geldiği görülmektedir. Fakat Türk bütçe sistemi çocuklara yönelik harcamaların tam olarak tespitine imkân vermemektedir. Hangi kamu kurumunun çocuklarının hangi amacıyla yönelik olarak ne kadar harcama yaptığını görmek mümkün değildir. Bu yüzden çocuklara yapılan harcamaların ayrıştırılması gerekmektedir. Türkiye'de devlet bütçeleri üç yıl için hazırlanmakta ve bir yıl için yasalaişip onaylanmaktadır. Çocuklar için ne kadar harcama yapılacağına da yıllık bazda görülmesi ve eksikliklerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- ACPF (The African Child Policy Forum). (2011a). Budgeting for children in Africa: Rhetoric, reality and the scorecard. Addis Ababa, Ethiopia: The African Child Policy Forum.
- ACPF (The African Child Policy Forum). (2011b). The African report on child wellbeing: Budgeting for children. Addis Ababa, Ethiopia: The African Child Policy Forum.
- ACPF (The African Child Policy Forum). (2013). The African report on child wellbeing 2013: Towards greater accountability to Africa's children. Addis Ababa, Ethiopia: The African Child Policy Forum.
- Avrupa Konseyi. (2007). Çocuklara yönelik fiziksel ceza uygulamasının ortadan kaldırılması sorular ve yanıtlar. Fransa: Avrupa Konseyi Yayıncılık. http://ihop.org.tr/dosya/coe/AK_Cocuk_Fiziksel_Ceza.pdf
- Aydemir, E. (2011). Evlilik mi evcilik mi? Erken ve zorla evlilikler: Çocuk gelinler. Ankara: USAK Sosyal Araştırmalar Merkezi.
- Cichon, M., Hagemeyer, K., & Scholz, W. (2001). Social budgeting in transition economies. *International Social Security Review*, 54(2-3).
- Çilga, A. (2001). Çocuk hakları ve eğitimi. *Milli Eğitim Dergisi*, 151.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: Katılımcı bütçeleme modeli. *Maliye Dergisi*, 163, 316–334.
- Evik, A. H. (1998). Çocuk suçlarının yargılanması ve yaptırımların uygulanması rejimi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gündem Çocuk Derneği. (2009). Türkiye çocuk politikası çalıştay sonuçları. Ankara: Çocuk Haklarını Tanıtma, Yaygınlaştırma, Uygulama ve Uygulamaları İzleme Derneği Yayınları: 1.
- Günlük Şenesen, G. (2013). Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme: Kapsam, örnekler ve Türkiye için öneriler. İçinde F. Altuğ, A. Kesik, & M. Şeker (Ed.), Kamu bütçesinde yeni yaklaşımlar (ss. 97–128). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- İnan, A. N. (1995). Çocuk haklarına dair sözleşme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 44(1), 765–778.
- Maliye Bakanlığı. (2011). 2012-2014 dönemi bütçe hazırlama rehberi. Ankara.

- Müftü, G. (2013). Çocukların hakları ve birleşmiş milletler çocuk haklarına dair sözleşme: Bir tarihçe. 5 Haziran 2015, <http://www.cocukhaklarizleme.org/bir-tarihce-cocukların-hakları-ve-birleşmiş-milletler-cocuk-haklarına-dair-sozlesme>
- National Assembly for Wales. (2008). Children and young people committee (Vol. CYP(3)-18-).
- Oxford Advanced Learner's Dictionary. (2015). Child. 23 Temmuz 2015, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/child>
- Özen, A., & Yapıcı, F. (2014). Çocuklara yönelik bütçeleme anlayışı ve çeşitli ülke uygulamaları. İçinde Prof.Dr. Fevzi Devrim'e armağan (ss. 279–286). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- Pantin, D. A., Ramjattan, D., & Francis, J. (2010). Child responsive budgeting: The case of Trinidad and Tobago (Vol. 1). Trinidad and Tobago.
- Ponet, D. (2011). A handbook on child participation in parliament (Vol. 18). UNICEF.
- Save the Children. (2004). Child friendly budget. http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/child_friendly_budgets_in_ghana_1.pdf
- Şeker, M. (2011). Yerel yönetimlerde sosyal bütçeyi izleme raporu. İstanbul: TESEV Yayınları.
- TC. Başbakanlık. (2015). Çocuk hakları ve çocuk haklarına dair sözleşme. 5 Haziran 2015, <http://cocuk.basbakanlik.gov.tr/cocuk.html>
- Tezcan, M. (2005). Çocuk sosyolojisi. Ankara: Kök Yayıncılık.
- The Free Dictionary. (2014). Child. 22 Kasım 2014, <http://www.thefreedictionary.com/child>
- Thukral, E. G., & Shastri, P. (2010). Budget for children analysis. Save the Children Sweden.
- Tsegaye, S., & Mekonen, Y. (2010). Budgeting for children in Africa: Concept and framework for analysis. The African Child Policy Forum (ACPF).
- TÜİK. (2013). Doğum istatistikleri, 2012. 23 Haziran 2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=13618>.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 07.11.1982 tarih ve 2709 sayılı, RG. 09.11.1982, Sayı: 17863.
- UNICEF. (2009). Social budgeting for child well-being in Uzbekistan. Tashkent: UNICEF Uzbekistan.
- UNICEF. (2010). Advancing the rights of children, women and poor families through better public finance policies.
- UNICEF. (2012). Türkiye'de çocuk ve genç nüfusun durumunun analizi 2012.
- UNICEF. (2014). The state of the world's children 2014 in numbers every child counts revealing disparities, Advancing Children's Rights. New York.
- UNICEF. (2015). Çocuklar için bütçe. 5 Mayıs 2015, <http://panel.unicef.org.tr/vera/app/var/files/b/u/butce-24-mart.pdf>
- Uysal, Ö., & Şahin, M. (2013). Vatandaş odaklı bütçeleme ve vatandaş bütçe. İçinde F. Altuğ, A. Kesik, & M. Şeker (Ed.), Kamu bütçesinde yeni yaklaşımlar (ss. 237–254). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- WHO. (2002). World report on violence and health; child abuse and neglect by parents and other caregivers. Geneva.
- Yentürk, N., Beyazova, A., & Durmuş, G. (2013). STK'lar için çocuğa yönelik harcamaları izleme kılavuzu. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yolcuoğlu, İ. G. (2009). Sosyal çalışma ve çocuğun iyilik hali. *Toplum ve Sosyal Hizmet Dergisi*, 20(1), 85-93.

