

# Yerel Yönetimlerde Çocuğa Duyarlı Strateji Geliştirme

Bu politika notu TESEV'in Friedrich Naumann Vakfı ortaklığı ile 2016'da başlattığı Sürdürülebilir Kentleri Desteklemek çatı projesinin 2018 projesi "Sürdürülebilir Kent için Kapsayıcı Yerel Yönetişim" kapsamında yayınlanmıştır.



Dr. Bürge Elvan Erginli  
Proje Koordinatörü - TESEV

İstanbul Teknik Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nden mezundur. Aynı üniversitede yaptığı İstanbul'daki göçmenlerin yerel ve yerelden bağımsız ağırları üzerine doktora tez çalışmasını 2017 yılında tamamlamıştır. 2015 yılından bu yana çalıştığı TESEV'in veriye dayalı kentsel politika üretmeye yönelik çalışmalarında proje koordinatörlüğü yapmaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne erişme yolunda yerelde uygulanan programlar, planlar ve eylemlere farklı ölçeklerden aktörlerin katılımı söz konusudur. Uluslararası ve bölgesel işbirlikleri de gerektiren bu hedeflerin bazılarını yakalamada ülkelerin merkezi yönetim organlarının etkisi daha elzemken, bazıları için yerel aktörlerin dahil hem daha verimli bir yol izlenmesi hem de demokratik katılımın sağlanabilmesi için zorunludur.

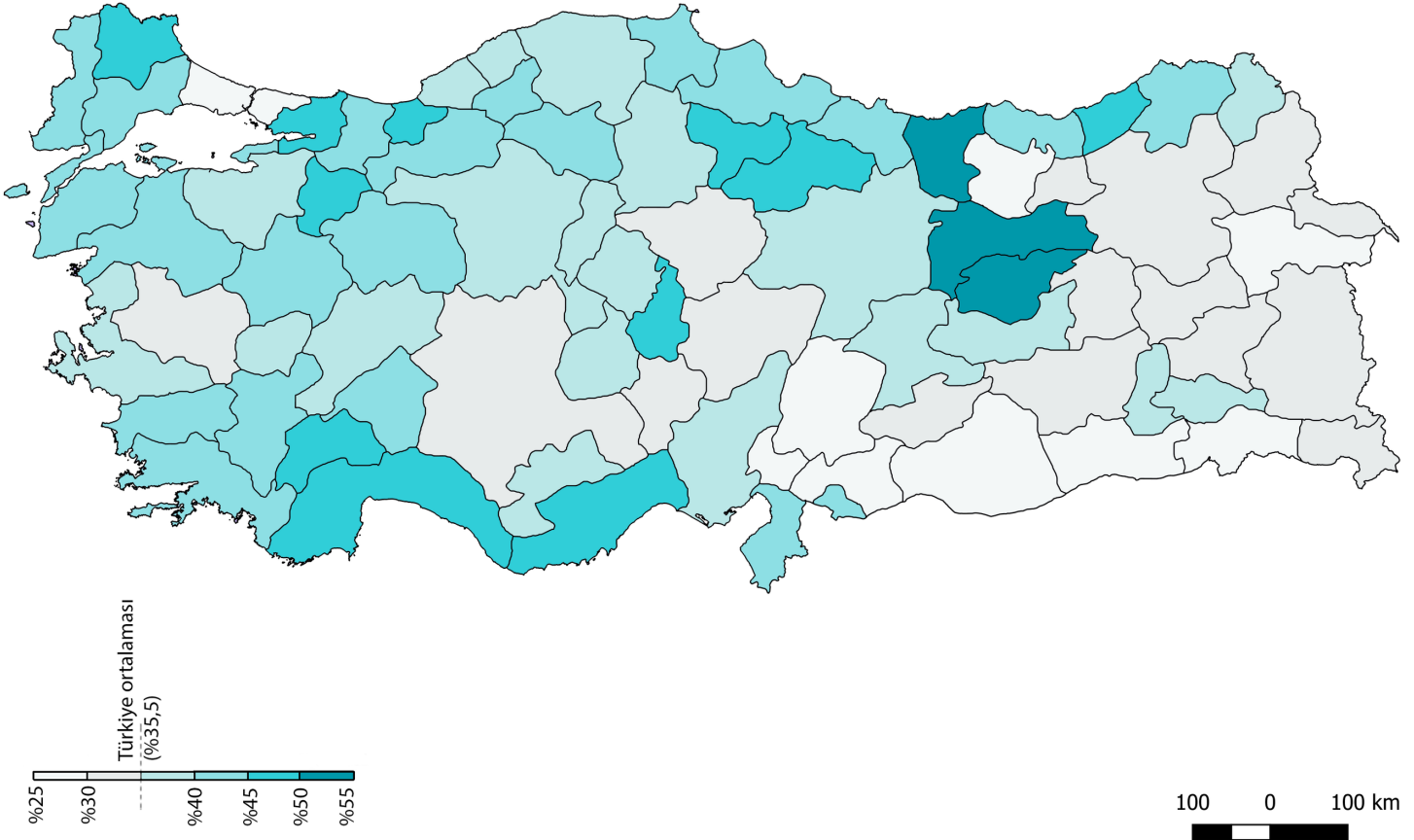
Sürdürülebilir Şehir ve Yaşam Alanları başlıklı 11. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi yolunda konan alt hedeflerin belirlenmesi ve uygulanması aşamalarında söz konusu yerel katılımın görece önemine vurgu yapmak yerinde olacaktır.

Kapsayıcılık altında kent hakkı (1), herkes için erişilebilir ve güvenli yaşam alanları sağlama, sivil toplumun aktif ve doğrudan katılımı konularının ön plana çıktığı bu hedef yerel yönetimlerden büyükşehir belediyelerinin yanı sıra çoğu konuda kent sakinleri ile en çok iletişime sahip ilçe belediyelerinin daha aktif katılımını mecbur kılar.

Yerel yönetimlerin hizmetlerini sağlarken sürdürülebilir kent olgusunu ne kadar hesaba kattıkları ile ilgili birkaç genel bilgi, İstanbul'un 39 ilçe belediyesinden 32 tanesinin 2015 stratejik planlarında sürdürülebilirlik kavramını kullandığı, 21 tanesinin sürdürülebilirliği hedef olarak belirlediği yönündedir (Argüden v.d., 2018). Ancak, elbette stratejik plana sürdürülebilirlik kavramını dahil etmek uygulamada sürdürülebilirlik izinde hareket edildiği anlamına gelmez. Bu noktada hizmetlerin daha detaylı analizi gerekir. Bu yazıda ekonomik, ekolojik ve sosyal bileşenler arasında denge kurmayı esas alan sürdürülebilir kent modelleri geliştirme yolunda yerelde ifa edilen

hizmetlerin erişilebilirliği ve karar almada katılım İstanbul şehri özelinde çocuk kapsayıcılığı üzerinden tartışılacaktır. Neden çocuk kapsayıcılığı konusuna odaklandığımız, çocukların kentin dezavantajlı grupları arasında yer almaları ve İstanbul nüfusunun çeyreğinden fazlasını oluşturmaları ile büyük ölçüde açıklanır. Aynı zamanda çocuklar içinde yoksul, engelli, mülteci kategorileri altında görece dezavantajlı gruplar bulunur. Bir diğer önemli açıklayan ise çocuklar için erişilebilir kent hizmetleri sağlandığında dolaylı olarak diğer gruplar için de çoğu hizmetin erişilebilir kılınacağıdır.

Şekil 1: İllere göre 3-5 yaş nüfusun okul öncesi eğitimde net okullaşma oranı (Milli Eğitim Bakanlığı 2016/'17 Örgün Eğitim İstatistikleri)(2)



# İstanbul'da çocukların eşitliği ve katılımı üzerine değerlendirmeler

İstanbul'da yerel düzeyde sağlanan faydaları, kapsayıcılığın herkes için erişilebilirlik ilkesine göre değerlendirmemiz için halihazırdaki veri kaynakları sınırlıdır. Bu nedenle bu konuda vereceğimiz örnekte kapsamı biraz daraltarak okul öncesi eğitim hizmetlerine odaklanacağız. Türkiye'deki çocukların üçte birinden azı kamu ve özel sektör tarafından verilen okul öncesi eğitim hizmetlerinden faydalanmaktadır (Dünya Bankası, 2015). İstanbul'da ise okul öncesi eğitimde okullaşma oranı (bkz. Şekil 1) Türkiye ortalamasının altındadır (Eğitim Sen, 2017).

Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı okul öncesi eğitim hizmetlerinden 1313 anaokulunun sadece 134 tanesi resmi anaokulu iken, kalan 1179 anaokulu özeldir. Anasınıfları için ise tersi bir dağılım söz konusudur. İstanbul'da ücretsiz anaokulu sayısı nüfusun büyüklüğü düşünüldüğünde son derecede düşüktür (Bkz Şekil 2).

İstanbul'un genelindeki bu olumsuz durum kurumların coğrafi dağılımı üzerinden ilçe ölçeğinde değerlendirildiğinde kent içindeki eşitsizlikler belirginleşir

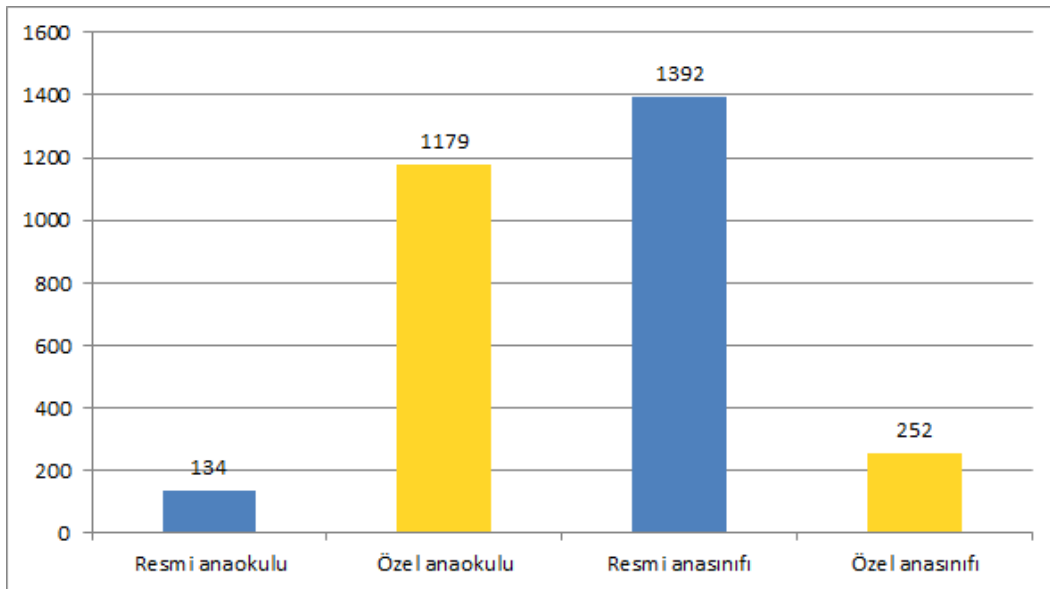
Kurumlara kayıtlı öğrenci sayıları incelendiğinde kurumların sosyo-ekonomik seviyesi görece yüksek ilçelerde yoğunlaştığını görürüz (bkz Şekil 3).

İstanbul ilçelerindeki çocukların il çocuk nüfusuna oranlarını ve ilçelerdeki resmi okul öncesi kurumlara kayıtlı öğrencilerin tüm ildeki kayıtlı öğrencilere oranlarını karşılaştırdığımızda grafikte (bkz. Şekil 3) kırmızı ile gösterilen ilçe grubunda okul öncesi kurumlara kayıtlı çocuk oranlarının ilçelerin çocuk nüfus oranları altında kaldıklarını görürüz.

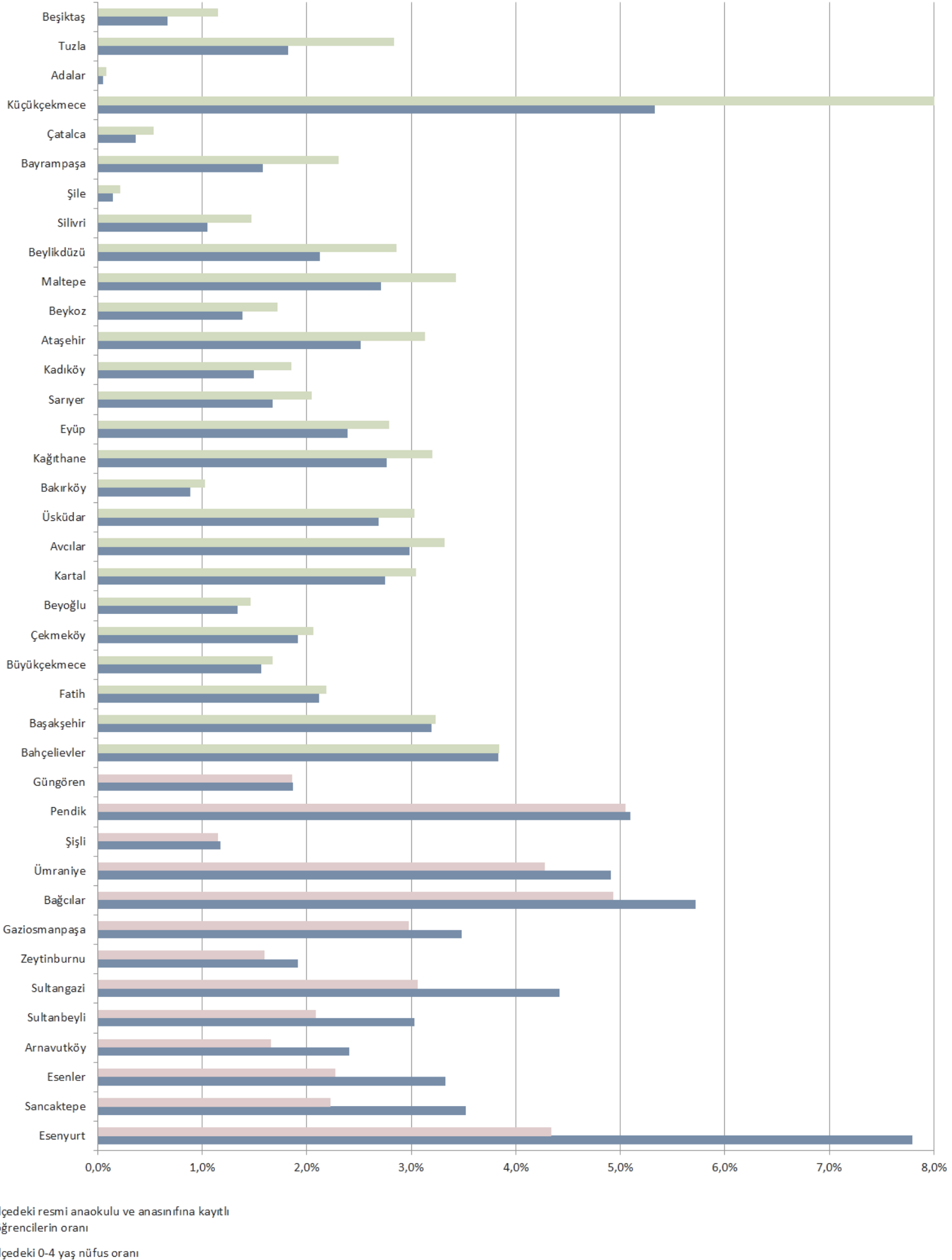
Öte yandan Beşiktaş ilçesi kurumlara kayıtlı çocuk sayısı bakımından 39 ilçe arasından 35. sırada yer alsada da (tüm il içerisindeki payı %1,1), düşük çocuk nüfus oranı (%0,7) nedeniyle en kapsayıcı ilçe konumundadır. Halbuki, Esenyurt ilçesi çocuk nüfusun %7,8'ini barındırmakla birlikte, burada bulunan okul öncesi resmi kurumlara kayıtlı çocuklar tüm ildeki çocukların ancak %4,3'ünü oluşturur. Çocuk nüfusun yoğunlaştığı diğer çeper ilçelerde de zaten genelde yetersiz okul öncesi eğitim hizmetinin görece eksikliği dikkat çekmektedir.

Dolayısıyla -kurumların yetersiz kaldığı ilçelerdeki çocukların diğer ilçelerdeki kurumlara kayıt olabilecekleri varsayılsa da- okul öncesi kamu kurumlarına erişilebilirlik kentin her yerinde eşit değildir. Planlamanın ihtiyaca göre yapılmadığı durumlarda özellikle kreş/anaokulu gibi fiziksel olarak kısa mesafenin daha çok önem kazandığı hizmetlere erişim kent sakinlerini maddi ve zamansal açıdan zora sokmaktadır.

Şekil 2: İstanbul ilinde okul öncesi eğitim kurumları (İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü, 2017)



Şekil 3: İstanbul ilçelerinde okul öncesi eğitimde okullaşma ve çocuk nüfusu oranları (İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü, 2017; TÜİK, 2018).



## “mevcut gündüz bakım hizmetleri kapasitesinin sadece yüzde 6’sının 3 yaş altı çocuklar için ayrıldığını göstermektedir”

Okul öncesi kurumlarla ilgili bir diğer önemli konu ise 0-3 yaş grubunun çok düşük oranda kapsanmasıdır. Dünya Bankası çalışması (2015:8) anketi “mevcut gündüz bakım hizmetleri kapasitesinin sadece yüzde 6’sının 3 yaş altı çocuklar için ayrıldığını göstermektedir”. Bunun en önemli sebeplerinden biri, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı ücretsiz anaokullarının 3 yaşını dolduran çocuklara hizmet vermesidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinden bazıları çocuklara yönelik gündüz bakım evi hizmeti vermektedir(3).

Ancak, ücretsiz veya çok düşük ücretli verilen bu hizmet de 0-3 yaş grubunu kapsamamaktadır(4)(Erginli, 2018). 0-3 yaş grubuna hizmet veren kurumlar sadece Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na (ASPB) bağlı özel kreşler ve gündüz bakımevleridir. Sosyo-ekonomik seviyesi görece yüksek birey veya ailelerin çocukları için bile eğitim zamanının tüm günü kapsamaması gibi sorunlar barındıran bu kurumların sosyo-ekonomik seviyesi görece düşük birey veya ailelerce erişilebilmesi neredeyse imkansızdır. Okul öncesi özel kurumların kapasitelerinin düşük kullanımı da bunu doğrular niteliktedir (Dünya Bankası, 2015).

Kapsayıcılığın diğer bir önemli ilkesi katılımın sağlanması, konumuz özelinde yerel yönetimde çocukların ve çocuk alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının oynadıkları rolün derecesine tekabül eder. Her ne kadar ideal bir katılım modeli oluşturmasa da (5) belediyelerin kent konseyleri altında yer alan çocuk meclisleri çocuk katılımını sağlamada bir araç olarak karşımıza çıkar.

Ancak, bu mekanizmanın dahi çoğu belediye tarafından oluşturulmadığı(6), oluşturan belediyelerde ise çocuk katılımının sembolik düzeyde kaldığı bilinmektedir(7).

Çocuklar kendilerini ilgilendiren kararlara etki etmek yerine çoğu yetişkinler tarafından planlanan etkinliklere katılmakla sınırlandırılmaktadır. Çoğu katılım konusunda zaten etkin çalışmayan bu meclislerin yoksul, engelli veya mülteci çocukları ne kadar kapsadığı ise ayrıca araştırılmalıdır.

Çocukların doğrudan kendileri ile ilgili konularda kent yönetimine katılmaları elbette önemlidir. Ancak, bunun her durumdaki mümkünatı tartışması –her grup için olduğu gibi- çocuklar söz konusu haline geldiğinde daha da artmaktadır (8). Dolayısıyla, hem katılım sağlanmalı hem de bunun hangi durumda ve ne düzeyde yapılacağı belirlenmelidir(9).

Öte yandan, belediyelerin çocuk meclislerindeki çocukların yaşı 8-15 arasında değişmektedir. 8 yaşından küçük çocuklar hakkındaki kararlara katılımında bu çocukların ebeveynlerinin de sürece dahil edilmesi şartı ortaya çıkmaktadır.

# Çocukların kent hakkı için öneriler

Kapsayıcı yerel yönetim için çocuğa duyarlı politikaların, hizmetlerden eşit miktarda yararlanabilirlik ve katılım ilkelerinin her ikisi doğrultusunda geliştirilmesi yukarıda değinilen sorunların verilerle açıkça ortaya konması ve merkezi ve yerel yönetimlerin ilgili organlarının sorunların çözümünde eşgüdümlü hareket ederken katılım mekanizmalarını harekete geçirmeleriyle sağlanabilir(10). Önerileri, tartışmamız çerçevesinde daha da somutlaştırmak gerekirse:

Okul öncesi eğitim kurumları kentte yaşayan tüm çocukların bu hizmetten yararlanabilme olanağı bulması derecesinde artırılmalıdır. Bu kurumlar ihtiyaca göre 3 yaşından küçük çocukları da kapsmalıdır. Dolayısıyla kentte bulunan hanelerin mümkünse mahalle ölçeğinde profillerinin ortaya çıkarılması ve mevcut hizmetlerin yine aynı ölçek baz alınarak kapasitelerinin ortaya çıkarılması ve eksikliklerin tespit edilmesi şarttır.

Bu verilere dayanarak Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sağlanan mevcut ücretsiz anaokullarının (okul öncesi eğitim kurumlarının) sayılarının artırılması ve 0-3 yaş arasındaki çocukları da kapsamaması önceliklidir.

ASPB'ye bağlı bulunan ve 0-3 yaş aralığındaki çocukların bir kısmını kapsayan kreş hizmetleri ücretsiz verilmeli veya burs imkânları artırılmalıdır.

Kent sakinleriyle merkezi yönetime kıyasla daha kuvvetli bağ kuran yerel yönetimlerin (özellikle ilçe belediyelerinin) hizmetlerine yönelik kararları alırken benzer ancak daha kapsamlı ve detaylı analizler yapmaları gerekliliği çok yenilikçi değil, ama sürekli yenilenmesi gereken bir öneri olarak karşımıza çıkar(11). Yerel yönetimler merkezi yönetimin eksik kaldığı noktalarda daha çok devreye girmelidir.

Yerel yönetimlerce çocuklara yönelik verilen bu hizmetlerin izlenebilmesi için çocuğa duyarlı bütçeleme yapılmalı ve çocuk birimi oluşturulmalıdır. Bu birimlerde yerelde çocuk işçiliği, çocuğun okula gidememesi, kız çocuklarının görece dezavantajlı konumu gibi sorunlar tespit edilmeli ve çocuğa duyarlı stratejiler bu yönde geliştirilmelidir.

Çocuk katılımı konusunda önemli mekanizmalar olarak karşımıza çıkan çocuk meclisleri artırılmalı, daha etkinleştirilmeli ve güçlendirilmeli, meclisten çıkan kararların belediye kararlarına etki etmesi sağlanmalıdır.

8 yaşından küçük çocukların meclislere katılamaması ve küçük çocuklar ile ilgili kararlarda ebeveynlerin katılımının daha ön plana çıkması sebebiyle bu yaş grubuna yönelik yeni katılım mekanizmaları oluşturulmalıdır.

Kentteki hizmetlerin izlenmesi için toplanan veri şeffaflık ilkesi doğrultusunda kent sakinlerine ve sivil toplum kuruluşlarına açık hale getirilmelidir. Yerelde sağlanan hizmetlerin kent sakinleri tarafından izlenebilmesi hem eşitliğin hem de katılımın ön koşuludur.

# Notlar

1. Lefebvre Kent Hakkı kavramını ortaya atarken dünyanın tam kentleşmeye doğru yol aldığını öngörerek (Lefebvre, 2003 [1970]) kentlerin de sermaye ve devlet tarafından kontrol edildiğini belirtmiştir. Kent sakinlerinin kontrolü ele alması olarak özetlenebilecek kent hakkı kavramı kentteki olanaklardan herkesin eşit biçimde yararlanması ve kentin geleceği ile ilgili kararlara herkesin katılımını içerir. Lefebvre'in ortaya attığı bu kavram David Harvey (2008) tarafından "Kent Hakkı" makalesinde pekiştirilmiştir. Harvey, Kent hakkının kent kaynaklarına ulaşmanın da ötesinde kenti değiştirerek kendimizi değiştirme hakkı olduğunun altını çizer. Eşitlik ve katılım kent hakkının en önemli iki bileşenidir. Yazıda da çocuk kapsayıcılığı konusu esas olarak bu iki bileşen üzerinden incelenecektir.

2. "Okulöncesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlı kurumlar ile İş Kanununa göre işletmelerde açılan kreşler dahildir" (T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, 2017:35).

3. Sayıştay'ın büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen kanunda "Çalışanların çocuklarının kreş ve anaokulu ihtiyaçlarının belediye bütçesinden karşılanacağına dair bir hüküm bulunmadığı" savunulmuş ve bunun üzerine İBB, itiraz etmesine rağmen 1 Ocak 2018 tarihi itibarıyla çalışanlarına ücretsiz kreş hizmeti vermeyi durdurmuştur (Sayıştay büyük şehir belediyelerinin kreş hizmetini 'kamu zarar' olarak nitelendirdi, 2018).

4. Esenyurt, Sancaktepe ve Şişli ilçeleri dışında, belediyelerin kreş/gündüz bakımevi hizmeti verdiği diğer ilçelerde zaten resmi okul öncesi kurumların da daha yüksek oranda çocuğu kapsadığını görürüz (bkz. Erginli, 2018:22 ve bkz. Şekil 3). Bir başka deyişle, belediye hizmetlerinin yoğunlaştığı ilçeler genelde Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı kurumların yoğunlaştığı ilçelerle aynıdır.

5. Doğrudan katılım ancak daha küçük ölçekli mahalle meclislerinin mobilize edilmesiyle sağlanabilir.

6. Erbay'a (2016:103) göre İstanbul'da çocuk meclisine sahip belediye sayısı 15'tir. Bunlardan 3-4 tanesi çalışmaz durumdadır; ancak çocuk meclisi kurma çalışması başlatan belediyeler de bulunmaktadır.

7. Kapsamlı bir tartışma için bkz. Erbay, 2016. Türkiye'de çocuk hakları üzerine yapılan en kapsamlı çalışmalardan Çocuk Dostu Şehirler Projesi kapsamında yapılan saha araştırması için bkz. (UNICEF, 2015).

8. 14 Mayıs 2018 tarihli "Yerel Yönetimlerde Çocuğa Duyarlı Strateji Geliştirme" toplantısında tartışılmıştır.

9. Örnek vermek gerekirse, park tasarımı ve parkın ilçede nereye yapılacağı farklı düzeyde katılım gerektirir. Parkın tasarımına yönelik kararlarda çocukların katılımı daha gerekliken kentte veya ilçede parkın nereye yapılacağı veriye dayandırılmadan sadece katılımı belirlenemez.

10. Elbette ki, yazı boyunca bahsedilen eşitsizlik sorunu çok daha kökten değişiklikler ile ortadan kaldırılabilir. Yapılan öneriler sorunun ortadan kaldırılması yolunda atılacak çeşitli büyüklüklerdeki adımlardan sadece birkaçıdır.

11. 2017 yılı verileriyle belediyelerin çocuğa ve aileye yönelik hizmetlerinin incelendiği rapor (bkz. Erginli, 2018) ve web sitesi (belediye.istanbul95.org) bir başlangıç olabilir. Belediyelerin çocuğa yönelik hizmetlerinin İstanbul kentinin yaş ve -yoksulluğun temsili olarak- rayiç bedel haritaları (Cüvenç ve Tülek, 2018) üzerinde gösterilmesi yoksul çocukların yoğunlaştığı mahallelere işaret etmekte ve ilçe belediyelerince sağlanan hizmet ve sosyal yardımların yer seçimlerini izleyebilmeyi mümkün kılmaktadır.

# Referanslar

Argüden, Y., Toksöz, F., Göymen, K., Kalaycıoğlu, E., Arıkboğa, E., Salihoğlu, E., Öğücü Şen, F., ve İzci, İ., (2018), Vatandaş Bakışıyla İstanbul İlçelerinin Belediye Yönetişim Karnesi, Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları, No:12.

Dünya Bankası (2015), Türkiye'de Çocuk Bakım Hizmetlerinde Arz ve Talep Durumu: Bir Karma Yöntem Çalışması, (Rapor No: 98884-TR), Erişim adresi: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690781468000932565/pdf/98884-TURKISH-WP-P146295-PUBLIC-Box393197B-Binder-TR.pdf>

Eğitim Sen (2017), 2017-2018 Eğitim Öğretim Yılı Başında Eğitimin Durumu, Erişim adresi: <http://egitimsen.org.tr/wp-content/uploads/2017/09/E%C4%9Fitimin-Durumu-Raporu-13-Eyl%C3%BCL-2017.pdf>

Erbay, E., (2016), Çocuk Katılımı, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Erginli, B.E., (2018), İstanbul İlçe Belediyelerinde Çocuğa ve Aileye Yönelik Hizmetler, TESEV Yayınları.

Güvenç, M., Tülek, M., vd., (2018), 'İstanbul Genel ve İlçeleri: Yaş ve Rayiç Bedel İtibariyle Katmanlaştırma Haritaları', İstanbul İlçe Belediyelerinde Çocuğa ve Aileye Yönelik Hizmetler, (yaz.) Bürge Elvan Erginli, İstanbul: TESEV Yayınları.

Harvey, D., (2008), The Right to the City, New Left Review, 53, Eylül-Ekim, s. 23-40.

İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü Strateji Geliştirme Bölümü (2017), İstanbul İl Milli Eğitim İstatistikleri, Örgün Eğitim, 2016-'17, Erişim adresi: [http://sgb.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_09/08151328\\_meb\\_istatistikleri\\_orgun\\_egitim\\_2016\\_2017.pdf](http://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_09/08151328_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2016_2017.pdf)

T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (2017), Milli Eğitim İstatistikleri: Örgün Eğitim, 2016/'17, Hazırlayanlar: Yücel, S. ve Kakırman, İ., Erişim adresi: [http://istanbul.meb.gov.tr/meb\\_iys\\_dosyalar/2017\\_04/12163411\\_2016-2017\\_Ystatistik\\_KitabY\\_Taslak.pdf](http://istanbul.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2017_04/12163411_2016-2017_Ystatistik_KitabY_Taslak.pdf)

Lefebvre, H., (2003). The urban revolution. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Sayıştay, büyük şehir belediyelerinin kreş hizmetini 'kamu zararı' olarak nitelendirdi, T24, Ocak 2018, <http://t24.com.tr/haber/sayistay-buyuk-sehir-belediyelerinin-kres-hizmetini-kamu-zarari-olarak-nitelendirdi,539806,2> Temmuz 2018 tarihinde erişildi.

TUIK, Adrese Dayılı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları: 2017 yılı ilçelere göre yaş grupları.

UNICEF, (2015), Çocuk Dostu Şehirler, Erişim adresi: <http://www.unicef.org.tr/files/bilgimerkezi/doc/CFC%20Catalogue-TR.pdf>.



Copyright ©Temmuz 2018 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz.



FÜR DIE FREIHE

TESEV bu projeye katkılarında ötürü Friedrich Naumann Vakfı'na teşekkür eder.