

# Küçük Yaştaki Çocuklara Yönelik Hizmetlerin Finansmanının Geliştirilmesi İçin Daha İyi Politikalar

## Arjun Upadhyay

Program Yetkilisi, Results for Development Institute, Washington DC, ABD

## Vidya Putcha

Program Yetkilisi, Results for Development Institute, Washington DC, ABD

**Erken çocukluk eğitimi ve küçük çocuklar ve aileleri için var olan hizmetlerin yeterince finansman alamaması hem düşük hem de orta gelirli ülkelerde güçlükler yaratmaktadır. Peki bu güçlükler daha iyi politikalarla nasıl giderilebilir? Results for Development Enstitüsü Eğitim Komisyonu 2016 yılında Uluslararası Küresel Eğitim Fırsatları Komisyonu'na sunulmak üzere bir arka plan belgesi için araştırma yürütmüştür (Results for Development Institute, 2016).<sup>1</sup>**

Küresel düzeyde erken çocukluk programlarına yapılan yatırımların önemini ortaya koyan güçlü kanıtlar bulunmaktadır. Araştırmalar gösteriyor ki bu tür yatırımlar neticesinde okulu terk etme oranları düşüyor, eğitim kazanımları artıyor (Dickens ve diğerleri, 2006; Gertler ve diğerleri, 2014). Erken çocukluk döneminde yapılan yatırımların geri dönüşü diğer tüm dönemlerdeki geri dönüşten daha büyük (Heckman, 2007). Bütün bu faydalara rağmen erken çocukluk hizmetlerindeki mevcut finansman tüm çocuklar için kaliteli hizmet sağlayabilecek yeterlikten çok uzak.

Farklı gelir düzeylerinden ülkeler erken çocukluk hizmetlerine yeterli oranda yatırım yapmamakta ve bu sorun özellikle düşük ve orta gelirli ülkelerde daha da şiddetli. Gelişmiş ülkeler 2012 yılı verilerine göre gayri safi milli hasıllarının %0,5'ini okul öncesi eğitime harcarken, gelişmekte olan ülkeler gayri safi milli hasıllarının sadece %0,07'sini bu alana harcamıştır (UNESCO, 2015).

Eğitim komisyonu, eğitime yatırım yapma çabalarını yeniden canlandırmak ve devletler ve uluslararası camiaya yatırımların nasıl artırılacağı konusunda tavsiyeler sunmak üzere toplanmıştır. Komisyon raporunda küçük yaştaki çocuklara yapılan yatırımların önemi vurgulamakta ve okul öncesi ve ortaöğretim boyunca devletlerin 2 yıl ücretsiz eğitim sağlamaları, özellikle eğitim basamaklarının daha alt kademelerinde kamu finansmanı tahsis etmeleri yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. (Uluslararası Küresel Eğitim Fırsatları Komisyonu, 2016).

Komisyonun tavsiyeleri küçük yaştaki çocuklar ve aileleri için iyi haberler içeriyor. Fakat bir dizi karmaşık etken bu tavsiyelerin hayata geçirilmesini sağlayacak finansmanı sınırlandırmaktadır. Bu etkenler arasında genel mali alanın eksikliği, bütçe hazırlanması sürecinde sektörler arasında eşgüdüm eksikliği ve daha üst yaş grubundaki çocuklar ve yetişkinlere yapılan yatırımlar

<sup>1</sup> Söz konusu arka olan belgesi aralarında bu makalenin yazarları ve Michelle Neuman, Minju Choi, ve Joan Lombardi'nin de bulunduğu bir ekip tarafından kaleme alınmıştır.

neticesinde erken çocukluk döneminde yapılacak yatırımların kısıtlanması gibi etkenler bulunmaktadır.

Fakat bu güçlüklerin başında erken çocukluk dönemi finansmanını şekillendiren ve halihazırda zaten düşük düzeyde olan kaynak tahsisini daha da aşağı düzeylere çeken, iyi geliştirilmemiş ve uygulanmayan politikalar bulunmaktadır (Results for Development, 2016).

## Etkin Finansman Politikalarını Engelleyen Etkenler

Bütçe sürecini şekillendiren politikalar da dahil tüm politikalar çoğunlukla program ihtiyaçlarını ve hedeflerini kapsamamaktadır. Örneğin Hindistan'da Entegre Çocuk Gelişim Programı (Integrated Child Development Scheme (ICDS)) hazırlanan bütçeler hedef nüfusun genel büyüklüğü yerine mevcut faydalancı sayısı temel olarak tahsis edildiği için eyaletlerin tamamındaki tüm çocuklara erişememektedir. Eyaletlerin hedefler temelinde bütçe teklifi getirme kapsamı bulunsada hantal bütçe şablonları sıklıkla hesaplama hatalarına neden olmakta ve eyaletlerin doğru bir biçimde hedeflere yönelik bütçeleme yapmalarını engellemektedir (Sosyal Refah ve Sosyal Eğitim Müdürlüğü, 2012; Kadın ve Çocuk Gelişiminden Sorumlu Bakanlık, 2014). Bu nedenle, her ne kadar daha fazla sayıda kadın ve çocuğa ulaşmak programın net bir hedefi olsa da eyaletlerin elinde bu hedefi gerçekleştirmek için yeterli finansman kalmamaktadır. Ayrıca erken çocukluk gelişiminin çok sektörlü yapısına bağlı olarak bir ülke içerisinde farklı bakanlıklar arasında sorumlulukları belirleyen politikaların net olmaması kaynak tahsisi ve kullanımında etkinliğin azalmasına neden olabilmektedir.

Son yıllarda, birçok hükümet erken çocukluk hizmetlerinin finansman sağlanması konusundaki çalışmalarda adem-i merkeziyetçi bir yapı benimsemektedir. Örneğin 2010 yılında Kenya anayasasında okul öncesi eğitim bir hak olarak ücretsiz ve zorunlu hale getirilmiş ve hizmet sunumunda ilçelere sorumluluk verilmiştir. Her ne kadar bu yetki devri sayesinde ilçeler okul öncesi eğitim hizmeti sunma konusunda farklı yaklaşımları inceleyebilmek için alana sahip olmuş olsa da merkezi yönetim ilgili programlar için ilçelere bütçe tahsis etmemiştir. Merkezi yönetimden programları yönelik kaynak desteğinin olmaması ilçelerin okul öncesi eğitim verme sorumluluklarını sınırlı kaynak nedeniyle yerine getirmeleri konusunda güçlük yaşamalarına neden olmuş ve ilçeler arasındaki farklılıkları artırma riskini de beraberinde getirmiştir. (Devercelli ve Sayre, 2016).

Hesap verebilirliği destekleyen, izleme mekanizmalarını sağlamayan politikalar programların hizmet sunumunda sorunlar yaratmaktadır. Örneğin, Malavi'de bir toplum temelli yönetim sistemi, özellikle toplum temelli çocuk bakım merkezlerinin işletilmesi için gereken malzeme tedariki konusunda toplumun karar alım süreçlerine katılmasını gerektirmektedir. Ancak hesap verebilirlik mekanizmalarının eksik olması nedeniyle ilçe meclisleri toplumu dahil edememekte ve onların katılımı olmaksızın malzeme tedariki yapmaktadır (Toplumsal Cinsiyet, Çocuk ve Toplumsal Refahtan Sorumlu Bakanlık, 2016).

'Hesap verebilirliği destekleyen izleme mekanizmalarını sağlamayan politikalar programların hizmet sunumunda güçlükler yaratmaktadır.'



△ Fotoğraf: Jon Spaul/Bernard van Leer Vakfı

## Daha İyi Erken Çocukluk Dönemi Finansmanı Politikaları İçin İlkeler

Hükümetlerin halihazırda sınırlı olan kaynakları tahsis ederken karşı karşıya kaldıkları tavizleri değiştirmek zaman alacak olsa da erken çocukluk hizmetlerinin finansmanını şekillendiren politikaları iyileştirmek düşük ve orta gelirli ülkelerde yaşanan bazı güçlükleri giderebilir. Aşağıda hükümetlerin finansman politikalarını iyileştirme yolları üzerinde düşünürken dikkate alabilecekleri birkaç husus yer almaktadır.

*Bütçe süreçlerini uyumlaştırmak ve bütçe tahsisini ihtiyaca dayalı net kriterler temelinde gerçekleştirmek. Mevcut ve gelecekte doğacak ihtiyaçları karşılayabilmek için erken çocukluk hizmetleri bütçeleri sadece mevcut*

faydalanıcılar için hizmet sunumuna yetecek kadar değil tüm uygun katılımcılar için net hedefler ve birim maliyet tahminleri kullanılarak geliştirilmelidir.

Örneğin Endonezya'da merkezi düzeyde bütçe sürecinde harcamaların belirlenmesi için açık kriterler kullanılmaktadır: Hükümet bütçe sürecinde okula gidecek çocuk sayısını, okul yapım ve tadilat projelerini ve diğer her türlü gerekli eğitim materyalini dikkate almaktadır (Denboba ve diğerleri, 2015).

Yönetim birimleri ve hizmet sunucular arasında bütçeleme de dahil politika yapım süreçlerini eşgüdümlü olarak yürütmek. Erken çocukluk gelişimi programları Eğitim, sağlık, beslenme, sosyal güvenlik, çocuk koruma ve su, kanalizasyon ve hijyen sektörlerinde bir dizi hizmeti içermektedir. Çoğu ülkede bu programların finansmanı ve fonlanmasında birçok kurum ve aktör yer almaktadır. Şili'de Toplumsal Kalkınma Bakanlığı Şili'nin *Crece Contigo* sisteminin tamamının koordinasyonunu üstlenmektedir. Bu da çeşitli sektörler arasındaki eşgüdüm güçlüklerini asgari düzeye indirmiştir (Castillo, 2014). Yönetimin en üst düzeylerinde, etkinliğin, eşgüdümün, hesap verebilirliğin ve finansman kollarında uyumun sağlanabilmesi için çok sektörlü politika planlama teşvik edilmelidir.

Adem-i merkezîyetçi bir yapı benimsenirken politikalar ulusal mali desteğin aşamalı olarak devreden çıkarılması / devreye sokulması için genel bir çerçeve ortaya koymalı ve yönetimin daha alt kademelerine fonların kullanımını konusunda rehberlik etmelidir. Ülkeler hizmetleri alt ulusal birimlere aktardıklarında merkezi hükümet yerel yönetimlere yeterli mali desteğin verilmeye devam edilmesini sağlamalıdır. Brezilya'da kreşler ve anaokullarından sorumlu olan belediyeler eyalet düzeyindeki fonlara katkı sağlamaktadır ve daha sonra bu fonlar kayıtlı öğrenci sayısı temelinde yeniden dağıtılmaktadır. Federal hükümet ise kayıt olan çocuk başına asgari bir finansman düzeyini sağlamak için onları desteklemektedir. (Evans ve Kosec, 2012). Güney Afrika'da R sınıfı için finansman il yönetimlerinin sorumluluğu haline gelirken merkezi yönetim aşamalı olarak destek sağlamıştır. (Biersteker, 2010). Adem-i merkezîyetçilik küçük yaşta çocuklar için büyük çaplı programlar uygulama konusunda yeterli tecrübe sahibi olmayan yerel yönetimlerin kapasitesini de geliştirebilir. Örneğin, Endonezya'da yerel yönetimler fon kullanımı konusunda yönlendirildikten sonra erken çocukluk dönemi için sağlanan blok hibe fonlarını daha iyi kullanabilmiştir. (Sardjunani ve diğerleri, 2006).

**Hesap verebilirlik için mekanizmalar oluşturmak.** Yönetimin farklı düzeylerinde ve toplum içerisindeki çeşitli aktörler arasında sorumluluk paylaşımı daha güçlü hesap verebilirlik mekanizmalarını gerektirmektedir. Hizmet sağlayıcıları finansman akışlarını takip etmelerini ve raporlamalarını gerektiren çok paydaşlı görüşmeler sonucunda oluşturulan politikalar, hesap verebilirliğin artırılması için kullanılacak mekanizmalardan bir tanesidir. Örneğin Filipinler'deki yerel yönetim birimlerinin hesap verebilirliği artırmak için ayrıntılı olarak çocuk gelişim merkezlerinde kullanılan finansmanın nasıl kullanıldığını belgelemeleri gerekmektedir. (Filipinler Cumhuriyeti Denetim Komisyonu, 2015). Şili'de

'Son yıllarda, birçok hükümet erken çocukluk hizmetlerinin finansmanı ve sağlanması alanındaki sorumluluklarda adem-i merkezîyetçi bir yapı benimsemektedir.'

belediyeler merkezi yönetim ile çerçeve anlaşmaları imzalamaktadır, bu da fon kullanımında hesap verebilirlik yaratmaktadır (Berlinski ve Schady, 2015). Sonuç odaklı finansman yaklaşımları da hesap verebilirliği artırabilir. Örneğin Peru'da, ulusal düzeyde yaygınlaştırılmış bir çocuk bakım ve ev ziyaret programı olan Cuna Más programını finanse etmek için kaynakların dağıtımının belirli hedef ve sonuçların gerçekleştirilmesine bağlandığı sonuç odaklı bütçeleme yaklaşımı kullanılmaktadır. (MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP ve UNICEF, 2014).

Erken çocukluk gelişimi finansmanının yelpazesini değiştirmek uzun vadeli çabaları gerektirse de Eğitim Komisyonu'nun, ülkelere ve uluslararası camiaya yaptığı çağrı erken çocukluk dönemine yapılan yatırımlar, küçük çocuklar ve aileleri için büyük bir kazançtır. Ancak, ülkeler ve uluslararası aktörler mali taahhütlerini artırmayı hedeflerken, hükümetler de çabalarını politikaları geliştirerek program uygulama için ayrılan mevcut kaynakları artırmaya odaklamayı unutmamalıdır.

## Kaynakça

- Berlinski, S. ve Schady, N. (2015). *The Early Years: Child well-being and the role of public policy*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Biersteker, L. (2010). *Scaling-up Early Child Development in South Africa: Introducing a Reception Year (Grade R) for children aged five years as the first year of schooling*, Wolfensohn Center for Development Working paper. <http://www.brookings.edu/research/papers/2010/04/child-development-south-africa-biersteker> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Castillo, C. (2014). *Comprehensive protection system for early childhood*, Chile Crece Contigo, (Chile Grows With You): the Chilean experience. Implementation and evaluation. Presentation at the International Conference on Human Development Measurement Methods and Evaluation Approaches Focused on Equity in Favor of the New Generations, Rabat, 5 Haziran. [http://www.ondh.ma/sites/default/files/2\\_chili\\_social\\_protection\\_children.pdf](http://www.ondh.ma/sites/default/files/2_chili_social_protection_children.pdf) (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Denboba, A.D., Hasan, A. ve Wodon, Q.T. (eds). (2015). *Early Childhood Education and Development in Indonesia: An assessment of policies using SABER*, World Bank study. Washington DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/131441468189570749/Early-childhoodeducation-and-development-in-Indonesia-anassessment-of-policies-using-SABER> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Devercelli, A. ve Sayre, R. (2016). *Scaling up Preschool in Kenya: Costs, constraints, and opportunities*, Policy Brief. Washington DC: World Bank.
- Dickens, W., Sawhill, I. ve Tebbs, J. (2006). *The Effect of Investing in Early Education on Economic Growth*, Policy Brief No. 153. Washington DC: Brookings Institution.
- Directorate of Social Welfare and Social Education, Government of Tripura. (2012). *Integrated Child Development Services Scheme: State Annual Programme Implementation Plans (APIPs) 2012-13*. <http://icds-wcd.nic.in/icds/apip/APIP-2012-13%20%28Tripura%29.pdf> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Evans, D.E. ve Kosec, K. (2012). *Early Child Education: Making programs work for Brazil's most important generation*. Washington DC: World Bank.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeerch, C., Walker, S. ve diğerleri. (2014). *Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica*, Science 344(6187): 998-1001.
- Heckman, J.J. (2007). *The Productivity Argument for Investing in young Children*, Working Paper No. 13016. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- International Commission on Financing Global Education Opportunity. (2016). *The Learning Generation: Investing in education for a changing world*. Washington DC: Education Commission. <http://report.educationcommission.org/report/> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- MEF, MIMP, MIDIS, MCLCP ve UNICEF. (2014). *Public spending on children and adolescents, Investing in Children in Peru: A methodology and monitoring framework*. Lima: UNICEF. Ministry of Gender, Children, and Social Welfare. (2016). Interview with government official.
- Ministry of Women and Child Development, Government of India. (2014). *Annual Proposal Implementation Plan*. <http://icds-wcd.nic.in/icds/icdsimg/icds081214.pdf> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Republic of the Philippines Commission on Audit. (2015). *Early Childhood Care and Development Council Observations and Recommendations*. Quezon: Commission on Audit.
- Results for Development Institute. (2016). *Financing Early Childhood Development: An analysis of international and domestic sources in low- and middle-income countries*, background paper, The Learning Generation. Washington DC: Education Commission. <http://www.resultsfordevelopment.org/sites/resultsfordevelopment.org/files/resources/Financing-ECD-Volume-I.pdf> (Erişim tarihi: Nisan 2017).
- Sardjunani, N., Suryadi, A. ve Dunkelberg, E. (2006). *Indonesia: public financing of block grants for privately delivered services*. In: Young, M.E. and Richardson, L. (eds) *Early Childhood Development, from Measurement to Action*. Washington DC: World Bank.
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report, Statistical Tables*. <http://en.unesco.org/gem-report/node/6> (Erişim tarihi: Nisan 2017).