T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI

TEMEL EĞİTİME TAHSİS EDİLEN ÖDENEKLERİN YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ YAKLAŞIMI

Uzmanlık Tezi
Feray ELDENİZ

SOSYAL SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
OCAK 2018

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI
Yayın No: 2980

TEMEL EĞİTİME TAHSİS EDİLEN ÖDENEKLERİN YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ YAKLAŞIMI

SOSYAL SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
Ocak 2018

ISBN 978-605-2270-08-0

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu tez Hayri MARAŞLIOĞLU başkanlığında, Mustafa DEMİREZEN, Bahaettin GÜLGÖR, Abdüllatif TUNA, Recep ÇAKAL ve Deniz AKKAHVE'den oluşan Planlama Uzmanlığı Yeterlik Sınav Kurulu tarafından 19 Nisan 2017 tarihinde değerlendirilmiştir.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

TEŞEKKÜR

Tez sürecinde öneri ve yorumlarıyla beni yönlendiren ve tezin içerik olarak zenginleşmesine katkı sağlayan Kalkınma Bakanlığı Eğitim ve Kültür Dairesi Başkanı Sayın Mehmet YAVUZ'a,

Tez sürecinin başından sonuna kadar her aşamasında her türlü sorunun aşılmasında emeği olan danışmanım ve aynı zamanda kendimi geliştirmemde katkılarını gördüğüm Sayın Betül ERSİN UYSAL'a,

Değerli bilgi ve görüşleriyle tezin son halini almasında katkı sağlayan, tezi şekil yönünden editör titizliği ile ele alan, çalışma hayatımda desteklerini gördüğüm Sayın Feyza ELDENİZ, Sayın Önder DEMİREZEN'e, Sayın Sema YİĞİT'e,

Tez aşamasında görüşlerinden yararlandığım ve çalışma hayatımda desteklerini gördüğüm Eğitim ve Kültür Dairesi personeline,

Çalışmada sağladıkları her türlü teknik bilgi ve veri temininde bana yardımcı olan Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü personeline,

Son olarak, sevgi ve desteklerini gördüğüm aileme,

teşekkür ederim ve tezimin diğer çalışmalara katkı sağlamasını dilerim.

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

TEMEL EĞİTİME TAHSİS EDİLEN ÖDENEKLERİN YÖNETİMİNDE YETKİ DEVRİ YAKLAŞIMI

Feray ELDENİZ

Eğitime erişimin artmasıyla birlikte hizmet edilecek kitlenin büyümesi ve bu kitlenin farklılaşan taleplerine hızlı ve etkin cevap verme ihtiyacının bir gereği olarak eğitim yönetiminde yeniden örgütlenme yaklaşımı önem kazanmıştır. Bu doğrultuda eğitimde yerelleşme anlayışı benimsenmiş ve bu anlayış 1990'lı yıllardan itibaren küresel ölçekte yaygınlaşmıştır. Bu yeni eğilim, kurumsal yapılanmada değişikliğe gidilerek merkezi idarenin destekleyici rolünü ön plana çıkarmış ve yerel aktörlere uygulamada daha fazla karar alma yetkisi sağlamıştır. Ayrıca, eğitimde yerelleşme uygulamasıyla birlikte sistemin şeffaflığının artması açısından karar verici konumda bulunanların denetimi için hesap verebilirlik sistemleri de gelişmiştir.

Eğitimde yerelleşme yaklaşımının en önemli unsuru finansman olmuştur. Çünkü küresel seviyede kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması anlayışı ve kalkınma sürecinde beşeri sermayeye atfedilen önem, eğitime ayrılan kaynakların etkin yönetiminin sorgulanmasına neden olmuştur.

Türkiye, zorunlu eğitim hizmetlerinin finansmanı açısından merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahiptir. 1990'lı yıllardan itibaren çeşitli politika belgelerinde bu merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunlara dikkat çekilmiş ve yerelleşme ihtiyacına ilişkin tedbirlere yer verilmiştir. Nitekim Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) da okul idarelerinin bütçeleme süreçlerinde yetki ve sorumluluklarının artırılması hedefi yer almaktadır.

Bu çalışmanın amacı, dünyada yaygınlaşan eğitim sistemlerindeki yerelleşme anlayışına paralel olarak Türkiye için zorunlu eğitimin finansmanında yerelleşmeye yönelik model önerisi geliştirilmesidir. Çalışma kapsamında, dünyada uygulanan eğitim finansmanında yerelleşme yaklaşımları karşılaştırmalı olarak analiz edilmiş, ülke örnekleri araştırılmış, Türkiye'deki eğitim finansmanı yönetim yapısı hem eğitim bütçesinin kaynakları hem de bu bütçenin dağıtılmasında ve harcanmasında kullanılan yöntemler açısından incelenmiştir. Bu tespitlerden hareketle önerilen modelde, şeffaf ve eşitlikçi bir kaynak tahsis mekanizmasının olması için okula kaynak dağıtımında fonlama formülü tasarlanmış, yerelin sahiplenme ve sorumluluklarını artıran, merkezi idarenin yönlendirici ve denetleyici rolünü ön plana çıkaran bir finans mekanizması önerilmiştir. Ayrıca, söz konusu model önerisinde Türkiye'nin mevcut genel kamu politikası dikkate alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: eğitimde yerelleşme, eğitim finansmanında yerelleşme, okul bazlı yönetişim, eğitimde bütçeleme, fonlama formülü, torba bütçe

…

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

THE DECENTRALIZATION APPROACH IN MANAGEMENT OF THE BASIC EDUCATION FUNDING

Feray ELDENİZ

Re-organization approach in education management system has become important because of the growth of the target group to be served and the need to response to the differentiating demands fast and effectively in line with the increase in access to education. In this context, decentralization approach has been adopted in education and this approach has become widespread globally since 1990s. This new trend has brought to the fore supporting role of the central government by amendment of institutional structuring and has provided more decision-making powers to local actors in practice. However, with the implementation of decentralization in education, in terms of increasing the transparency of the system, accountability systems have been advanced for the control of the decision-makers.

Finance has been the most important dimension in the decentralized approach to education. The management of the resources allocated to education in terms of effectiveness has been questioning on global level because of the increase in the understanding of the effectiveness of public spending and the importance attributed to human capital in development process.

Turkey has a centralized financing mechanism in mandatory education system. Since the 1990s, in various policy documents, the problems arising from this centralized management structure has been drew attention and the measures for the decentralization needs have been addressed. In fact, the objectives of increasing the power and the responsibilities of the schools in budgeting process have been adopted in the Tenth Development Plan (2014-2018).

This study aims to introduce a decentralization of mandatory education financing model proposal for Turkey in line with the widespread approach of decentralization in education systems in the world. In the context of this study, the decentralized education financing approaches implemented in the world has been analyzed comparatively, country examples have been studied and the education finance mechanism in Turkey in terms of the sources of education budget as well as the methods used in the distribution and spending of the budget has been examined. In the proposed model, a funding formula in the resource distribution to the schools has been designed in terms of a transparent and equitable resource allocation mechanism and a financing mechanism, which emphasizes the router and the supervisory role of the central government and increases the local ownership and responsibility, is stated. However, Turkey's existing overall public policy has been taken into account in the model.

Keywords: decentralization in education, decentralization in education financing, school-based governance, education budgeting, funding formula, lump-sum budge

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

TEŞEKKÜR ii
ÖZET iii
ABSTRACT iv
İÇİNDEKİLER v
TABLOLAR ix
ŞEKİLLER x
GRAFİKLER xi
KUTULAR xii
KISALTMALAR xiii
GİRİŞ 1
1. EĞİTİMDE YERELLEŞME YAKLAŞIMI VE YERELLEŞMENİN FİNANSMAN BOYUTU 5
1.1. Temel Kavramlar 5
1.2. Eğitimde Yerelleşme 7
1.2.1. Eğitimde yerelleşme alanları ile yerelleşme düzeyleri 7
1.2.2. Eğitimde yerelleşme yaklaşımının gerekçesi 9
1.2.3. Eğitimde yerelleşme yaklaşımının eğitim amaçları açısından değerlendirilmesi 11
1.2.3.1. Yerelleşme ile kaynak dağılımında etkinlik ve eşitlik arasındaki ilişki 11
1.2.3.2. Yerelleşme ile akademik başarı arasındaki ilişki 16
1.3. Eğitim Finansmanında Yerelleşme 18
1.3.1. Eğitim finansmanında yerelleşme araçları 19
1.3.1.1. Fonlama formülü uygulaması 19
1.3.1.1.1. Fonlama formülü tasarımında dikkate alınması gereken hususlar 20
1.3.1.1.2. Fonlama formülünde kullanılan değişkenler ve katsayılar 21
1.3.1.1.3. Fonlama formülü uygulamasının değerlendirilmesi 24
1.3.1.2. Hesap verebilirlik sistemi 24
1.4. Bölüm Değerlendirmesi 26

2. DÜNYADA EĞİTİMDE YERELLEŞME POLİTİKALARININ GELİŞİMİ VE EĞİTİM FİNANSMANI AÇISINDAN ÜLKE UYGULAMALARI 28
2.1. Eğitimde Yerelleşme Uygulamalarının Tarihi Gelişimi 28
2.2. Eğitimde Yerelleşme Uygulamalarına Finansman Açısından Bakış ve Seçilmiş Ülke Örnekleri 32
2.2.1. Dünyada eğitim finansmanda yerelleşme 32
2.2.2. Seçilmiş ülke uygulamaları 36
2.2.2.1. Hollanda 36
2.2.2.1.1. Genel eğitim sistemi 36
2.2.2.1.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem 38
2.2.2.1.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi 41
2.2.2.2. Sri Lanka 41
2.2.2.2.1. Genel eğitim sistemi 41
2.2.2.2.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem 43
2.2.2.2.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi 45
2.2.2.3. Polonya 45
2.2.2.3.1. Genel eğitim sistemi 45
2.2.2.3.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem 47
2.2.2.3.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi 52
2.2.2.4. Fransa 53
2.2.2.4.1. Genel eğitim sistemi 53
2.2.2.4.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem 55
2.2.2.4.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi 57
2.2.2.5. Brezilya 58
2.2.2.5.1. Genel eğitim sistemi 58
2.2.2.5.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem 58
2.2.2.5.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi 60
2.3. Bölüm Değerlendirmesi 60
3. TÜRKİYE'DEKİ EĞİTİM SİSTEMİ İLE YERELLEŞMEYE İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE UYGULAMALAR 63
3.1. Türkiye'de Eğitim Sisteminin Yapısı 63
3.1.1. Genel yönetim yapısı 63
3.1.2. Eğitim finansmanında yönetim yapısı 64
3.1.2.1. Eğitim bütçesinin kaynakları 64

3.1.2.1.1. Kamusal kaynaklar 66
3.1.2.1.2. Özel kaynaklar 70
3.1.2.1.3. Kamusal ve özel kaynaklar açısından öğrenci başına harcama düzeyi 74
3.1.2.2. Eğitim bütçesinin dağıtımında ve harcanmasında kullanılan yöntem 78
3.1.3. Temel Politika Belgelerinde ve Muhtelif Çalışmalarda Yerelleşme Yaklaşımları 81
3.1.3.1. Kalkınma planlarında yerelleşme yaklaşımları 82
3.1.3.2. Milli Eğitim Şuralarında yerelleşme yaklaşımları 83
3.1.3.3. Yerelleşme ile ilgili diğer çalışmalar ve projeler 84
3.2. Eğitim hizmetinin sunumunda yerel yönetimler 88
3.2.1. İl özel idareleri 88
3.2.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları 89
3.2.3. Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler 90
3.3. Bölüm Değerlendirmesi 91
4. TÜRKİYE'DE KAMU OKULLARINA FİNANSMAN TAHSİSİNDE YERELLEŞMEYE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ 94
4.1. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Tasarımında Karar Verilmesi Gerekli Alanlar 94
4.1.1. Eğitim finansmanında amaç seçimi 94
4.1.2. Eğitim kademesi ve okul seçimi 95
4.2. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Uygulaması İçin Model Önerisi ... 96
4.2.1. Finansman belirleme yöntemi 96
4.2.1.1. Fonlama formülü 97
4.2.1.1.1. Genel ödenek 98
4.2.1.1.2. Farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek 100
4.2.1.1.3. Telafi ödeneği 103
4.2.1.2. Fonlama formülü sonrası harcama kapasitesinin ölçümü 106
4.2.2. Finansman dağıtım yöntemi 108
4.2.2.1. İl Milli Eğitim Müdürlüğü temelli finans yönetim mekanizması 108
4.2.2.2. Okul temelli finans yönetim mekanizması 110
4.2.3. Model önerisinin güçlü ve zayıf yanları 111

4.3. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Yaklaşımıyla Birlikte Düzenlenmesi Gereken Alanlar 112
4.3.1. Kurumsal kapasite oluşturma 112
4.3.1.1. Etkin veri izleme sisteminin kurulması 112
4.3.1.2. Harcama kalemleri için standart belirleme 113
4.3.1.3. Hizmet içi eğitim ve ilave personel istihdamı 113
4.3.2. Kurumsal yapılanmada düzenleme 114
4.3.3. Hesap verebilirlik sistemi 114
4.4. Bölüm Değerlendirmesi 116
5. SONUÇ 118
EKLER 123
KAYNAKLAR 138
DİZİN 147

TABLOLAR

Sayfa No

Tablo 1.1. Okul Düzeyinde Yetki Devri Yapılabilecek Alanlar 8

Tablo 1.2. Farklı Ülkelerin Uyguladıkları Fonlama Programlarının Etkinlik Üzerindeki Etkisi 15

Tablo 1.3. Fonlama Formülünün Taşıması Gereken Özellikler..... 20

Tablo 1.4. Ülkelerin Eğitim Fonlama Sistemlerinde Etkili Olan Kıstaslar 23

Tablo 2.1. Eğitim Yönetimi Örgütlenme Biçimleri 31

Tablo 2.2. Hollanda'da Uygulanan Fonlama Formülü Kapsamı 40

Tablo 2.3. Polonya Eğitim Sistemindeki Fonlama Formülü Uygulamasının Kapsamı..... 50

Tablo 2.4. Hollanda, Sri Lanka, Polonya ve Fransa'da Eğitimde Yerelleşme Uygulamaları 62

Tablo 3.1. Finansal Kaynağı Açısından Eğitim Harcamaları 65

Tablo 3.2. MEB Bütçesindeki Ödenek Türlerinin Payı 65

Tablo 3.3. Kamu Okulları İçin Özel Harcama Kaynakları 71

Tablo 3.4. Ortaöğretim Kademesinde Kamu Okullarında Öğrenci Başına Düşen Okul-Aile Birliği Harcamalarının Okul Türleri Arasında Dağılımı 73

Tablo 3.5. Politika Belgelerinde ve Çeşitli Çalışmalarda Yer Alan Yerelleşme Yaklaşımları 93

ŞEKİLLER

Sayfa No

Şekil 1.1. Etkin Kaynak Dağıtımı Gereklilikleri 13
Şekil 2.1. Hollanda Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması 38
Şekil 2.2. Sri Lanka Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması 43
Şekil 2.3. Polonya Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması 47
Şekil 2.4. Fransa Eğitim Sisteminde Finansman Akım Şeması 54
Şekil 3.1. Türkiye'de Okul Öncesi ile İlköğretim Kademesinde Finansman Akış Şeması 78
Şekil 3.2. Türkiye'de Ortaöğretim Kademesinde Finansman Akış Şeması 80
Şekil 4.1. İl Milli Eğitim Müdürlüğü Temelli Finans Yönetim Mekanizması Önerisi 109
Şekil 4.2. Okul Temelli Finans Yönetim Mekanizması Önerisi 110

GRAFİKLER

Sayfa No

Grafik 1.1. Kaynaklar Üzerinde Okul Özerkliği Derecesi ile PISA Matematik Performansı 17

Grafik 2.1. Seçilmiş Ülkelerde Kaynak Dağıtımında Etkili Olan Kamu İdare Seviyelerinin Yüzdesi 34

Grafik 2.2. Seçilmiş Ülkelerde Eğitim Sisteminde Kamu Finansman Kaynakları (2012) 35

Grafik 3.1. Ödenek Türü İtibariyle MEB Bütçesi 67

Grafik 3.2. MEB Bütçesindeki Değişim ile MEB Bütçesinin GSYH İçindeki Oranı 68

Grafik 3.3. Eğitim Sisteminde Kamu Finansman Kaynaklarının Dağılımı 70

Grafik 3.4. Seçilmiş Ülkelerde Kamu Okullarında Öğrenci Başına Kamu Harcama Düzeyleri ile Kişi Başına GSYH İçindeki Payları 74

Grafik 3.5. Tüm Eğitim Kademelerinde Öğrenci Başına Düşen Harcama Miktarı ... 75

Grafik 3.6. Türkiye Ortalamasına Göre İllerde Öğrenci Başına Harcamadaki Farklılık 77

Grafik 3.7. İl Özel İdaresi Kaldırılan İllerin Eğitime Ayırdıkları Finansman Miktarı 90

KUTULAR

Sayfa No

Kutu 1.1. Eğitim Sisteminde Yerelleşme Yaklaşımının Olumlu ve Olumsuz Tarafları 10

Kutu 1.2. Eğitim Sisteminde Yerelleşme Yaklaşımının Olumlu ve Olumsuz Tarafları (devamı) 11

Kutu 2.1. Hollanda Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler..... 37

Kutu 2.2. Sri Lanka Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler..... 42

Kutu 2.3. Polonya Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler 46

Kutu 2.4. Fransa Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler..... 54

Kutu 2.5. Brezilya Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler..... 58

Kutu 4.1. Genel Ödenek Miktarının Tahsisine Yönelik Çalışma 100

Kutu 4.2. Farklı Maliyete Haiz Eğitim İhtiyacı İçin Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma 103

Kutu 4.3. Telafi Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma 105

Kutu 4.4. Fonlama Formülüyle Toplam Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma..... 106

Kutu 4.5. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Model Önerisinin Güçlü ve Zayıf Yönleri 111

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
DB	:	Dünya Bankası
EQIS	:	Eğitim Kalitesi Girdi Şeması (Education Quality Input Scheme)
FUNDEB		Temel Eğitimde Bakım ve Gelişme Fonu (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica)
FUNDEF	:	İlköğretim Gelişme Fonu (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamenta)
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
GSYH	:	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
Maks.	:	Maksimum
MEB	:	Milli Eğitim Bakanlığı
MEBGEP		Milli Eğitim Bakanlığı'nın Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi
MEN	:	Polonya Ulusal Eğitim Bakanlığı (National Ministry of Education)
Min.	:	Minimum
OECD	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
PISA	:	Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (Programme For International Student Asssesment)
RG	:	Resmi Gazete
SDC	:	Okul Geliştirme Komitesi (School Development Committe)
SPC	:	Okul Satın Alma Komitesi (School Purchasing Committe)
UNESCO	:	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
ss.	:	sayfa sayısı
TEFBİS	:	Türkiye'de Eğitim Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi
TL	:	Türk Lirası
TÜİK	:	Türkiye İstatistik Kurumu
YİKOB	:	Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
Vs.	:	vesaire

GİRİŞ

Küreselleşmeyle birlikte gerçekleşen hızlı nüfus artışı ve kentleşme, kamunun hizmet sunumunu etkilemiş ve kamu yönetiminin örgütlenme biçimi değişmiştir. Topluma en iyi hizmeti daha etkili ve daha hızlı sunmak adına yerele en yakın birimin hizmet sunumunda karar verici olması anlayışı yaygınlaşmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisinin gelişmesi de yereldeki karar alma mekanizmasının merkezi idare tarafından kontrolünü kolaylaştırmıştır.

Genel kamu yönetiminin bir parçası olan eğitim yönetimi, yerelleşme tartışmalarının sürekli merkezinde olmuştur. Çünkü toplumlarda beşeri sermayeye atfedilen önemin artması, eğitim yönetiminin sorgulanmasına yol açmış ve eğitime erişimin artırılmasıyla birlikte hizmet edilecek kitlenin büyümesi, merkezi idarelerin görevlerini güçleştirmiştir. Böylece, ilk olarak 19. yüzyılda uygulamaya başlanan eğitimde yerelleşme yaklaşımı 1990'lı yıllardan itibaren küresel ölçekte yaygınlaşmıştır.

Eğitimde yerelleşme; öğretmen istihdamı, finansman, eğitim zamanı seçimi ve müfredat belirleme gibi alanlarda karar verici birimin merkezi idareden ziyade yerel idare veya merkezin taşra örgütü olması anlamına gelmektedir. Eğitim yönetiminin temel unsuru bütçeleme olduğundan finansman, eğitimde yerelleşmenin en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Ayrıca, finansman boyutu öğretmen istihdamı, müfredat ve eğitim materyali seçimi gibi karar alma alanlarıyla da yakından ilgilidir.

Ülkeler, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren eğitim sistemlerinde yerelleşme yaklaşımını çeşitli şekillerde uygulamış ve uygulanan sistem, ülkenin genel kamu yönetimi, tarihsel birikimi, toplumsal ve kültürel koşulları, politik tercihleri ve eğitim politikası hedeflerine göre şekillenmiştir.

Türkiye'de eğitim sistemi, hem genel yönetim yapısı hem de finansman yönetim yapısı açısından Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD, Organization for Economic Cooperation and Development)'na üye ülkelere kıyasla oldukça merkeziyetçi bir görünüm sergilemektedir. Merkezi idare öğretmen istihdamına, müfredat ve okul günü seçimine, okullara ödenek dağıtımına ve okuldaki ödenek harcanmasına karar vermektedir. Türkiye'de merkezi idare

dışındaki birimlerin bu tür eğitim yönetimine ilişkin konularda karar alma oranı yüzde 20 iken OECD'de bu oran yüzde 65'tir (Ergüder ve Üçkardeşler, 2014:250). Ayrıca, Türkiye'de eğitim finansmanı ağırlıklı olarak kamu kaynağıyla yürütülmekte ve kamusal kaynaklar arasında en büyük payı 2014 yılı için yüzde 92 ile merkezi idare oluşturmaktadır. Bu, OECD ülkeleri arasında en yüksek orandır. Finansmanda merkezi idarenin söz konusu ağırlığı, finansman yönetim sisteminin de merkezi idare ağırlıklı olmasına yol açmıştır. Öte yandan, mevcut durumda eğitim finansmanına yerel idareler de düşük düzeylerde katkı sunmakla birlikte bu idarelerin eğitim yönetiminde aktif rol üstlenmedikleri görülmektedir.

1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'deki eğitim sisteminin merkeziyetçi yapısı, bundan kaynaklanan sorunlar ve yerelleşme ihtiyacı kalkınma planları gibi çeşitli politika belgelerinde yer almıştır. Eğitim finansmanı yönetim sisteminin etkin ve eşitlikçi olmadığı, bu sistemin iyileştirilmesi için belirli derecede yerelleşme yaklaşımının benimsenmesi de çeşitli çalışmalarda ifade edilmektedir. Zira öğrenci başına harcama açısından Türkiye'de bölgeler ve iller arasında yüksek düzeyde farklılaşma bulunmakta ve bu durum da eşitsizliğe yol açmaktadır.

Bu çalışmada, eğitim yönetiminde yerelleşme yaklaşımı genel hatlarıyla ele alınacak, yerelleşmenin bir boyutu olan finansman açısından yerelleşme olgusu üzerinde durulacaktır. Türkiye için yerelleşmenin ağırlıklı olarak finans boyutuyla ele alınmasının nedeni,

- kalkınma süreçlerinde finansal kaynakların etkin kullanımının ön plana çıkması,
- kalkınma için başat rol teşkil eden beşeri sermayeye verilen önem ve dolayısıyla genel olarak eğitime ayrılan kaynakların etkin yönetiminin belirginleşmesi,
- Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim yönetimindeki tüm alanlarda (öğretmen istihdamı, müfredat ve okul günü seçimi, finans) yerelleşme yaklaşımının benimsenmesinin eğitim başarısını olumsuz etkilediğinin eğitim yazınında tespit edilmiş olmasıdır (Hanushek at al, 2013:231).

Mevcut çalışmalarda, Türkiye için eğitimde yerelleşme olgusunun bütüncül bakış açısıyla ele alınmadığı ve yerelleşme uygulamasına nasıl geçileceğine ilişkin somut önerilere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Çalışmanın amacı, dünyada eğitim finansmanında uygulanan yerelleşme yaklaşımlarını Türkiye'nin dinamiklerini dikkate alarak incelemek, eğitim finansmanında yerelleşme uygulamaları arasındaki farkları ortaya koymak, Türkiye'nin mevcut eğitim finansman yönetimini ele almak, yerelleşme konusunda temel politika belgelerinin zaman içinde değişen yaklaşımlarını analiz etmek ve son olarak, Türkiye için eğitim finansmanında yerelleşmeye yönelik somut bir uygulama önerisi geliştirmektir. Ancak bu çalışmada, özel öğretim kurumları (özel kesim tarafından yönetilen özel okullar) ile gelişim alanları ve bireysel özellikleri itibarıyle normal yaşıtlarından olumlu ve olumsuz şekilde farklılık gösteren bireylere yönelik eğitim hizmeti sunan ve daha farklı finansman yöntemi gerektiren özel eğitim kurumları ele alınmayacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde, yerelleşme kavramına, eğitimde yerelleşme alanları ile yerelleşme düzeylerine yer verilecek, merkezi yaklaşımdan yerelleşme yaklaşımına geçilmesinin nedenleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca, yerelleşmenin bir boyutu olan finansman açısından yerelleşme genel hatlarıyla ele alınacak, bu yaklaşımın unsuru olarak değerlendirilen fonlama formülü uygulaması ile hesap verebilirlik sistemi anlatılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, öncelikli olarak eğitimde yerelleşme reformunun tarihi gelişimi ve dünyada eğitim finansmanındaki yerelleşme yaklaşımları karşılaştırmalı olarak incelenecek, ardından Hollanda, Sri Lanka, Polonya ve Fransa'daki uygulamalara yer verilecektir.

Dünyadaki uygulamalar hakkında bilgi sunulduktan sonra çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye'de genel eğitim sistemi yapısı kısaca anlatılacak, eğitim finansmanı yönetim yapısı detaylı olarak ortaya konulacak ve hem merkezi idarenin hem de yerel örgütlerin bu yapıdaki rolleri tanımlanacaktır. Ayrıca, temel politika belgelerindeki eğitimde yerelleşme yaklaşımı incelenecek ve bu konuda yapılan projeler, uygulamalar ve çeşitli çalışmaların bulguları ele alınacaktır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, Türkiye'deki mevcut eğitim finansman sistemi ile genel kamu yönetimi göz önünde bulundurularak çeşitli ülke uygulamalarından elde edilen deneyim doğrultusunda Türkiye için eğitim finansmanında yerelleşmeye yönelik model önerisi sunulacaktır. Okullara kaynak dağıtımında kullanılacak fonlama formülü uygulamasına yer verilecek ve bu yeni uygulamayla birlikte düzenlenmesi gereken alanlar anlatılacaktır.

Son bölümde, çalışmanın çıkarımları değerlendirilecek ve Türkiye'de eğitim finansmanında yerelleşme uygulamasına yönelik yapılan öneri için yol haritası ortaya konulacaktır.

1. EĞİTİMDE YERELLEŞME YAKLAŞIMI VE YERELLEŞMENİN FİNANSMAN BOYUTU

1.1. Temel Kavramlar

Dünyanın yaşadığı değişim ve gelişim, yönetimin örgütlenme ve hizmet verme biçiminin sorgulanmasına neden olmuş ve yeniden yapılanmaya gitme anlayışı hâkim olmuştur. Özellikle kamu örgütlerinde topluma en iyi hizmeti etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi, temel amaç olarak benimsenmiştir. Yönetime ilişkin kararların etkin verilmesi anlayışı, yönetimde karar alma sürecinin yapısı ve işleyişinin neler gerektirdiğinin irdelenmesine yol açmıştır. Bu doğrultuda eğitim, sağlık gibi kamusal niteliği ağır basan hizmetlerin farklı düzeydeki yönetim birimleri tarafından sunulması, dolayısıyla yerele de yetki artırımının yapılması ön plana çıkmıştır.

Kamu yönetimi yazınında merkezden yönetim, yerinden yönetim, adem-i merkezileşme ve yerelleşmeye ilişkin geniş bir tanım listesi vardır. Üniter devletlerde idarenin bütünlüğü ilkesi hâkimdir[1] ve bu ilkenin uygulama araçları merkezden yönetim ile yerinden yönetimdir (Güler, 2010:118). Merkezden yönetim, bir örgütlenmeyi belirli bir noktadan hedefleri, kaynakları, araçları harekete geçirerek çevresine doğru yönetmektir. Yerelleşme olarak da adlandırılan yerinden yönetim kavramı ise kamu gücünün merkezi yönetim dışında başka kamu idaresi ya da kamu kurumlarına, kendi tüzel kişilikleri çerçevesinde kullandırılması anlamına gelmektedir (Güler, 2010:279-280). Yerinden yönetim biçimleri şu şekildedir:

- Merkezdeki kuruluşların, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek ya da daha çok yetkiyi, kendi aralarında kullanmak üzere devretmesi "yetki genişliği (deconcentration/delegation)",
- Yerel yönetimde yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel ve siyasal bir takım yetki ile

[1] İdarenin bütünlüğü ilkesi, her biri kendi başına bir bütün olan parçaların işbirliğini değil, bunun tam tersine bütün içinde işbölümünü öngören bir anlayışı ifade eder (Güler, 2010:118).

donatılmaları "yetkili kılma/yerinden yönetimdir (devolution)" (Keleş 1992: Reyhan'dan, 2006:210).

Eğitim yazınında yerinden yönetim ile adem-i merkezileşme kavramları birbirinin yerine kullanılabilmektedir. Ancak üniter devletlerde görülen yerinden yönetim kavramı merkezin varlığını öngörmekte, federal devletlerde görülen adem-i merkeziyet (decentralization) kavramı ise "merkezsizlik/merkez yokluğu" anlamına gelmekte ve merkezi devletin taşrayı denetleme aygıtlarının bozulmasıyla merkez-taşra ilişkilerinde taşranın merkezden bağımsızlaşma sürecini tanımlamaktadır (Reyhan, 2006:211-216). Adem-i merkezileşmede görevlerin paylaşımı esastır ve merkezi-genel görevler ile yerel nitelikli görevler arasında bir ayrım vardır (Güler, 2010:252).

Üniter devletlerde eğitimde yerelleşme, merkezi yönetimin büyük oranda elinde bulundurduğu erk ve yetkilerin yine merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan birimlere (il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ile okullar) veya seçimle oluşturulacak geniş tabanlı bölge, il ve ilçe meclislerine yasayla devredilmesini ifade etmektedir (Duman, 1998:5). Avrupa Birliği (AB)'ne üye ülkelerde eğitimde yerelleşme yaklaşımı, yerinden yönetimin bir biçimi olan "yetkili kılma/yerinden yönetim" şeklinde uygulanmakta olup merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetkileri seçimle oluşturulan bölge, il ve ilçe meclislerine devretmesi anlamına gelmektedir. Bu açıdan, eğitimin yerelleşme uygulaması anayasada, kamu yönetiminde ve siyasal yaşamda bir takım köklü değişimlerin yapılmasını gerekli kılmaktadır (Duman, 1998:5). Dolayısıyla bu yerelleşme biçiminde yetkinin devri esastır. Türkiye'de ise eğitimde yerelleşme genel kamu politikası ile uyumlu olacak şekilde yerinden yönetimin diğer biçimi olan "yetki genişliği" ile ilgilidir ve merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetkileri kendisi kullanmayıp taşra teşkilatı olan birimlere (il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ile okullar) kullandırmasıdır (Duman, 1998:5).

Federal devletlerde eğitimde yerelleşme veya eğitimde adem-i merkezileşme, eğitim ile ilgili erk ve yetkilerin, federal devletin altında yer alan federe devletlere anayasa veya yasalar ile verilmesidir (Duman, 1998:7).

Eğitim sisteminde yerelleşme yaklaşımının okul düzeyinde olması durumunda bu husus "okul bazlı yönetişim/okul bazlı bütçeleme/okul özerkliği" olarak ifade edilmektedir (Bozkurt 1998:260: Bakioğlu ve Taşçı'dan, 2015:129). Okul bazlı yönetişim, okullara yönetime ilişkin karar alma süreçlerinde (bütçe ve insan kaynakları gibi) daha fazla özerklik veren bir uygulamadır. Bu husus okul yönetiminin işleyişine öğrencilerin, öğretmenlerin, ailelerin (okul-aile birlikleri) örgütlü şekilde katılımı anlamına da gelmektedir. Dolayısıyla, söz konusu kavram genellikle "demokratik ve etkili okul anlayışı" kavramı ile birlikte anılmaktadır (Duman, 1998:11). Bu sistemde yetki çoğunlukla okul müdürüne veya okul komitelerine verilmekle birlikte öğretmenlere, ailelere, bazen öğrenci gruplarına da verilebilmektedir. Eğer okul tüm kararları herhangi dış müdahale olmaksızın ulusal yasaların verdiği yetki itibarıyle alıyorsa tam özerklik; okul, kararları yüksek bir otoriteyle veya otorite olmaksızın almakta ancak onay için yüksek otoriteye sunmak zorunda ise sınırlı özerklik; okul kararların hiçbirini alamıyorsa özerkliğin olmadığından bahsedilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2007:10).

1.2. Eğitimde Yerelleşme

1.2.1. Eğitimde yerelleşme alanları ile yerelleşme düzeyleri

Eğitimde finans ve finans dışı alanlarda yetki devri yapılabilmektedir. Yerelleşme açısından eğitim sisteminde dört karar verme alanı bulunmaktadır. Bunlar;

- harcama ve mali kaynakların paylaşımı,
- öğretmen istihdamı ve öğretmen yetiştirme,
- eğitim programları/müfredat belirleme,
- akademik takvim (okul günü belirleme) oluşturmadır (Holmes 1985: Duman'dan 1998:5).

Eğitimde her karar alanı veya karar alanlarının bir ya da birkaçı yerelleşme kapsamına alınabilmektedir. Diğer taraftan, dışsallıkları (pozitif veya negatif) yoğun olan ve arzı ölçek ekonomisinden yararlanma imkânı sunan eğitim alanlarının merkezi düzeyde belirlenmesi önerilmektedir. Örneğin, ders kitapları basımı ve dağıtımı gibi büyük ölçekli cari giderler, genel müfredatın belirlenmesi ile büyük

ölçekli sermaye yatırımları bu kapsamda değerlendirilmektedir (Kandel 1954:Turner'den 2006:99).

Eğitim sisteminde hangi karar alanının hangi düzeyde (bölgeler, iller, ilçeler, okullar) yerelleşme kapsamına alınacağı hususu önemlidir. Söz konusu karar alanları, ülkelerin belirledikleri eğitim amaçlarına ve tarihsel özelliklerine göre yerel/bölgesel idarelere, illere veya ilçelere devredilebileceği gibi okullara da devredilebilmektedir. Bu kapsamda, Tablo 1.1'de okul düzeyinde yetki devri yapılabilecek alanlar gösterilmektedir.

Tablo 1.1. Okul Düzeyinde Yetki Devri Yapılabilecek Alanlar

Kapsam	Örnek Karar Alma Alanları
Organizasyon/Örgütlenme	Öğrenci seçimi
	Öğretim zamanı belirlemesi
	Kitap ve öğretim materyali seçimi
	Müfredat seçimi
Personel Yönetimi	Okul yöneticisi ve öğretmen istihdamı
	Öğretmen maaşı tespiti
	Öğretmen sorumluluklarının tespiti
	Hizmet-içi eğitim koşullarının belirlenmesi
Planlama ve Yapı	Okul kapatma veya açma
	Okulda öğretilecek programı belirleme
	Okul performansı için sınavlar düzenleme
Finansal Kaynaklar	Okul bütçesi (personel/personel harici finansman) belirleme
	Öğretmen hizmet-içi eğitimi için kaynak tespiti
	Okul gelişim planı hazırlama

Kaynak: Gershberg, 2005:5.

Günümüzde "etkili okul"[2] anlayışı çerçevesinde okul yöneticilerinin eğitim yönetimi sisteminin temel mekanizmaları olan okul bütçesini, okul personelini, müfredat ve uygulamayı, yönetimle ilgili diğer hususları (örneğin, okul günleri) kontrol etmesi gerektiği tartışılmaktadır (Steinberg, 2014:4). Ouchi (2004)'e göre bu temel mekanizmalardan en önemlisi bütçe kontrolü olup gerçek bir yerelleşme, her okula bütçesel kontrolün verilmesini gerektirmektedir. Ayrıca bütçe kontrolü öğretim

[2] "Etkili okul" kavramı, öğrencilerin bilişsel, duyuşsal, psikomotor, sosyal ve estetik girişimlerinin en uygun sağlandığı optimum bir öğrenme çevresinin yaratıldığı okul olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, okulu bir değişme ve gelişme ünitesi olarak kabul etmekte, yönetsel yapılanmayı da bu çerçevede gerçekleştirmek anlayışını içermektedir (Balcı 2013:Çalık'tan 2015:27-28).

programları ve personel ile ilgili kararları da kapsadığından, bu hususun yerelleşmenin kalbi olduğu Oswald (1997) tarafından ileri sürülmektedir (Tatık 2013:Çalık'tan 2015:47).

1.2.2. Eğitimde yerelleşme yaklaşımının gerekçesi

1960 ve 1970'lerde tüm gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetim, eğitim sistemlerinde okullaşmanın etkili bir aracı olarak görülmüştür. 1980'lerde merkezi yönetimin kendi sınırlarına ulaştığının anlaşılması ile birlikte eğitim yönetiminde alternatif çözümler bulma çabaları ağırlık kazanmıştır (Kabadayı, 1997:3). Bu çözüm arayışları eğitim yönetiminin yerelleşmeye doğru evirilmesine neden olmuş ve bu yeni yaklaşım 1990'lı yıllardan itibaren küresel ölçekte yaygınlaşmıştır.

Çeşitli ülkelerde eğitim sisteminde yerelleşme anlayışı, yerelde talebi olan bir sistem için kaynak dağılımında etkililiği, eşitliği sağlama, mali kaynakları çeşitlendirme ve politik gücün yeniden bölüşümünün temini amacıyla istenilen bir yapı olmuştur. Mali kaynakları çeşitlendirme bağlamında; eğitimin mali yükünün sadece merkezi hükümet tarafından değil, yerel yönetimler tarafından da karşılanması, okul-aile birliklerinin[3] de bu mali yükün bir kısmını finanse etmesi önem kazanmıştır. Diğer taraftan, çeşitli çalışmalarda eğitime ilişkin alınan kararların düzeyinin kaynak dağılımı üzerindeki etkisi, etkinlik ve etkililik açısından değerlendirildiğinde, yerele yetki devrinin merkezden yönetime kıyasla birim maliyetleri düşürdüğü görüşü de hâkimdir **(OECD, 2015a: 107)**. Konuyla ilgili olarak ifade edilen çeşitli görüşlere Kutu 1.1.'de yer verilmiştir.

[3] Okul-aile birlikleri; okul ile aile arasında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, veli ile okul arasında işbirliğini sağlamak, okulun ve maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere okullar bünyesinde kurulan birliklerdir (Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği, 5 inci madde).

Kutu 1.1. Eğitim Sisteminde Yerelleşme Yaklaşımının Olumlu ve Olumsuz Tarafları

Eğitim sisteminde yerelleşme yaklaşımının olumsuz taraflarına aşağıda yer verilmiştir:

- Yerel yönetimde kapasite eksikliği, yerel yönetimlere duyulan güveni etkilemektedir (Dünya Bankası, 2014:5).
- Yerel düzeyde, talebe uygun hizmet üretiminde ölçek ekonomisi dikkate alınmayabilir. Bu nedenle, yönetsel işlemlerde yaşanan mükerrerliklerden dolayı maliyetler artmaktadır. Merkezi yönetim, yerel düzeydeki maliyetleri düşürülebilir. Örneğin, bir bölgede ortaöğretim okulu açılmasına karar vermede bu sorun ortaya çıkar (Busemeyer, 2012:10).
- Göç verme oranının yüksek olduğu bölgelerde yerel idareler kaynakların boşa gideceğini düşünerek eğitime daha az kaynak ayırma eğilimine gidebilmektedir (Mc. Ginn and Welsh, 1997:23).
- Yerel düzeyde eğitim hizmeti sunumunda, eğitimin dışsal faydaları dikkate alınmadan bireysel faydalar ön planda tutulmaktadır (Bucak, 2000:10).
- Bölgelerin gelir ve servet düzeylerine bağlı olarak yerelleşme, eşitsizlikleri artırabilmektedir (Bucak, 2000:11).
- Okul bazlı yönetişim modelinin benimsendiği yapılarda öğretmenler ve okul yöneticileri idari ve yönetimsel işlemlerde aktif görev alacaklarından, bu durum pedagojik açıdan kendilerini geliştirmelerine zaman ayırmaları üzerinde dışlama etkisi yapacaktır (Grauwe, 2004:4).
- Yerelleşme ile yerel birimin yönetimsel yükü artacaktır ve okul bazında yönetişim uygulanması halinde okul yöneticilerinin "eğitim koçu" misyonu zayıflayacaktır (Paul at al, 2007:12).

Eğitim sisteminde yerelleşme yaklaşımının olumlu taraflarına aşağıda yer verilmiştir:

- Eğitimle ilgili bakanlıkların ülke genelinde büyük bir örgüt yapısına sahip olması yönetim ve denetim sorunları doğurmaktadır (Bucak, 2000:12).
- Eğitime ilişkin kararlar alınması ile uygulamaya geçirilmesinde yaşanan zaman uyumsuzluğundan dolayı talebe hemen cevap vermede gecikmeler olabilmektedir. Yerelleşme ile bu sorun ortadan kalkmaktadır (Bucak, 2000:13).
- Siyasi paydaşlar yönetsel kararların alınmasında ve uygulanmasında etkili olmaktadır (Bucak, 2000:14).
- Mali kaynakların tahsis ve harcama mekanizmalarındaki iletişim kopuklukları, zayıflıklar ve kurumsal kapasite yetersizlikleri nedeniyle kaynak kullanımındaki etkinlik sınırlı olmaktadır (Dünya Bankası, 2005:2).
- Bu sistem ailelere, öğretmenlere, okul yöneticilerine karar alma yetkisi tanıdığından daha demokratiktir (Dünya Bankası, 2005:2).
- Yerelleşme, yerel seviyedeki kapasitenin gelişmesine katkı sağlamaktadır (Dünya Bankası, 2014:4).
- Aileler ve öğretmenler okul yönetimine dâhil oldukları zaman okula daha fazla katkı yapmaya istekli olacaktır (Dünya Bankası, 2014:4).
- Okul bazlı yönetişim modelinin eğitim çıktıları (ders tekrarı, okul terkleri, erişim gibi) açısından olumlu etkileri vardır (Dünya Bankası, 2014:6).
- Merkez-taşra iletişimsizliğinden kaynaklanan bürokratik gecikmeler bu sistemde azalmaktadır (Grauwe, 2004:5).
- Soruna daha yakın gruba sorumluluk verilmesi, sorunun çözümünü kolaylaştıracaktır. Ayrıca, bu gruba sorumluluk verilmesi hesap verebilirliği de artıracağından, bu husus beraberinde etkililiği de getirecektir (Paul at al, 2007:11).
- Eğitime ilişkin kararların yerel düzeyde verilmesi bu düzeyin kaynak yaratma sorumluluğunu artırabilmektedir. Yoksul bölgeler için de merkezi hükümetin destekleyici rolünün bu aşamada ön plana çıkması gerekmektedir (Mc. Ginn and Welsh, 1997:29).
- Okula götürü (torba bütçe) şekilde mali kaynak dağıtıldığında okul bu gelirin harcanacağına karar vermekte ve bu husus da yerele yenilik yapmak için olanak sağlamaktadır (Mc. Ginn and Welsh, 1997:29).

Kutu 1.2. Eğitim Sisteminde Yerelleşme Yaklaşımının Olumlu ve Olumsuz Tarafları (devamı)

- Yerelleşme yaklaşımının toplumsal, kültürel ve doğal çevredeki değişmelere duyarlılığının merkezi uygulamalara göre daha yüksek olması eğitimin niteliğini artıracaktır (Mc. Ginn and Welsh, 1997:28).
- Yerel, merkeze göre daha çok bilgi avantajına sahip olduğundan yerelde alınan kararlar, daha etkin uygulamalara yol açabilir ve finansman açısından yerel otoriteler arasındaki rekabet etkinliği artırır (OECD, 2015a: 107).
- Yerelin tercihleri ve öncelikleri merkezde alınan kararlardan daha farklı olabilmektedir. Dolayısıyla, bu sistem bilgi asimetrisini gidermektedir (Busemeyer, 2012:11).
- Yerindelik ilkesi gereği sorunlar zamanında ve yerel gereksinimler dikkate alınarak çözülmektedir (Busemeyer, 2012:11).

1.2.3. Eğitimde yerelleşme yaklaşımının eğitim amaçları açısından değerlendirilmesi

Çeşitli ulusal ve uluslararası çalışmalarda yerelleşme yaklaşımının, eğitimin temel amaçları olan fırsat eşitliğinin temini açısından kaynak dağıtımında etkinlik ve eşitliği sağlama ile akademik performansın geliştirilmesi üzerindeki etkisi önemli görülmektedir.

1.2.3.1. Yerelleşme ile kaynak dağılımında etkinlik ve eşitlik arasındaki ilişki

Eğitimsel ürünleri toplumun çeşitli bireyleri arasında dağıtma konusunda kaynak kullanım tercihlerini inceleyen bir bilim dalı olan eğitim ekonomisine göre, kaynak dağılımına ilişkin kararların hangi düzeyde ve kimler tarafından nasıl alındığının etkinlik ve eşitlik açısından önemli çıktıları vardır (Tural, 2002:12).

Eğitim hizmeti sunulan hedef kitlenin çeşitliliğinin yüksek olması ve eğitim seviyesi yükseldikçe eğitimin bireysel faydasının sosyal faydasının önüne geçmesi hususu, kaynak dağıtımına ilişkin yönetim mekanizması işleyişinin hakkaniyet, eşitlik, yeterlilik (mevcut kaynak dağıtım yönteminin, okullara ihtiyacı olduğu düzeyde kaynak sunması) açısından sürekli sorgulanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, kaynak dağıtım yönteminde eşitliğin mi yoksa etkinliğin mi ön planda olması gerektiği veya bu iki amaç arasında bir ödünleşme olmadığı hususu sürekli tartışılmış ve yerelleşme metotları da bu tartışma çerçevesinde şekillenmiştir.

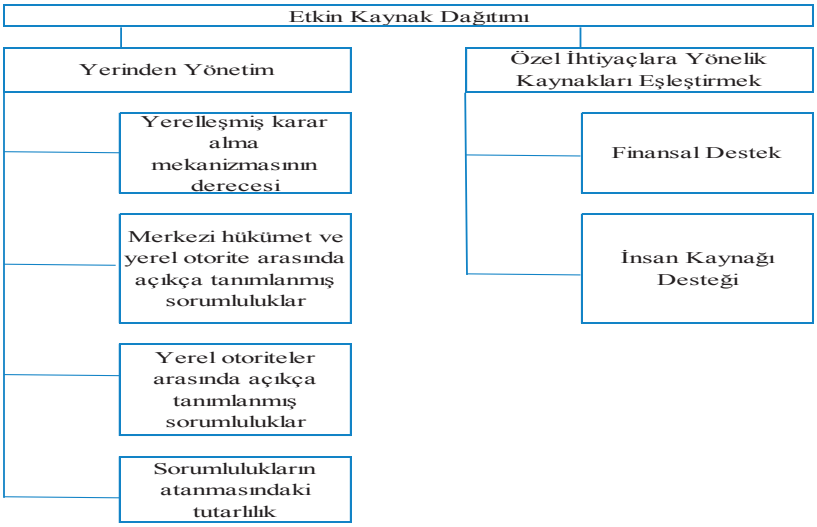
Etkinlik ("pareto optimum etkinlik" olarak da adlandırılmaktadır), genel olarak kullanılan kaynakların niceliğinde bir artış olmaksızın eğitimsel kazanımların niteliğinin (daha fazla eğitim çıktısı, örneğin öğrenci performansının artması, okula

devamsızlıkların önlenmesi gibi) artırılması anlamına gelmektedir (Shewbridge, 2015:5). Etkinlik, yaygın olarak öğrenci başına düşen harcama miktarının, öğrenci performansının, devamsızlık oranlarının, sınıf büyüklüğünün, öğretmen yokluğunun vs. hesaplanması ile bulunmaktadır (Dünya Bankası, 2013:7).

Eşitlik ise yatay eşitlik ve dikey eşitlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Benzer ihtiyaçları haiz olan bireylere benzer şekilde muamele edilmesi gerektiği anlayışını içeren *yatay eşitliktir.* Örneğin, öğrenciler farklı bölgelerde yer almalarına karşın ihtiyaçlar açısından karşılaştırılabilir durumda ise "yatay eşitlik" olgusu bunlara eşit muamele yapılması gerektiğini belirtir. Farklı ihtiyaçları haiz olan bireylere farklı şekilde muamele edilmesi anlayışını ön plana çıkaran ise *dikey eşitliktir.* Örneğin, farklı sosyo-ekonomik arka plana sahip veya eğitime erişimde farklı özür grubunda yer alan bireylere yönelik kaynak dağıtımında bu farklılıkların dikkate alınması gerekmektedir.

Kaynak dağıtımında etkinliği sağlamak için yerelleşme yaklaşımının benimsenmesi ve özel ihtiyaçlara yönelik kaynakları eşleştirmek gerektiği anlayışı ileri sürülmektedir (Sutherland at al, 2009:16). Şekil 1.1'de bu yaklaşımın gerekliliklerine yer verilmiştir. Etkinliğin, eşitliğin sağlanmasına bağlı olduğu savunulmaktadır. Buna göre, merkezi hükümet ile yerel kamu otoritesi arasında yetki devrinin derecesinin ve merkez ile yerel arasındaki görev tanımlarının netliğinin, kamu kaynaklarının dağıtımında etkinliği artırdığı tespit edilmiştir. Ancak yerelleşme sisteminin iyi tasarlanamaması halinde bu durumun etkinliğin azalmasına yol açabileceği de ileri sürülmektedir (Sutherland at al, 2009:17).

Şekil 1.1. Etkin Kaynak Dağıtımı Gereklilikleri



Kaynak: Sutherland at al, 2009:16.

Diğer taraftan, Agaisti ve Zoido (2015:35-36) OECD ülkeleri arasında yaptığı çalışmada okul içinde bütçe dağıtımında okulların daha fazla otonom olması/daha fazla söz sahibi olması ile etkinlik arasında pozitif ilişki olduğunu, bu ilişkinin ülkeler arasında ve ülkeler içinde çok farklılık gösterdiğini, etkinlik ile eşitlik arasında bir ödünleşme olmadığını ve daha etkin kaynak dağıtımına sahip ülkelerin eğitim sistemlerinin de daha kapsayıcı olduğunu tespit etmiştir. Hanushek ve arkadaşları (2013:228) ise özerklik reformlarının hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde farklı sosyal geçmişe sahip öğrenciler arasında eşitsizliğe neden olmadığını belirtmiştir (Bakioğlu ve Taşçı, 2015:141).

Kaynak kullanımında etkinlik ve hakkaniyeti sağlamak için ağırlıklı olarak önerilen sistem okulların bütçeleri üzerinde daha fazla söz sahibi olması ve mali kaynağın "fonlama formülü"[4] uygulaması ile dağıtılmasıdır. Bu sistemde, mali kaynakların yönetimi için kapasitenin geliştirilmesi ve mali kaynak kullanımı izleme sisteminin etkinliği önemlidir (Santiago, 2015).

[4] 1960'ların sonu ve 1970'lerde uygulanmaya başlanan fonlama formülü uygulaması, öğrenci sayısı, eğitim kademesi, okul bölgesi, sosyo-gelişmişlik düzey gibi farklı değişkenleri içeren ve bir okula ne kadar kaynağın aktarılacağını tespit eden matematiksel formüldür. Formül ile tespit edilen fon doğrudan illere, ilçelere veya okullara verilmektedir (Bkz. Bölüm 1.3.1.1).

Bununla birlikte, kaynak dağıtımında etkinlik ve eşitliğin sağlanması açısından yazında yer alan çalışmalar, finansmanda hangi karar alma yönteminin (merkezden veya yerel-fonlama formülü kullanılsın veya kullanılmasın) üstün olduğuna ilişkin kesin bir cevap olmadığını, uygulanan finansman yönteminin detayı ve mevcut eğitim politikasına göre bu üstünlüğün değiştiğini işaret etmektedir (Fazekas, 2012:23). Ancak ülkelerin çoğunda eğitim finansman yönetiminin yerelleşmesine yönelme vardır ve sürecin iyi yönetilmesi halinde yerelleşme yaklaşımının merkeziyetçi yaklaşıma göre bir çok üstünlükleri bulunmaktadır. Tablo 1.2'de yerelleşme yaklaşımının hâkim olduğu ülkelerde uygulanan finansman yaklaşımlarının etkinlik üzerindeki etkisi incelenmiştir. Buna göre, merkeziyetçi bir yaklaşım izleyen ve fonlama formülü uygulaması kullanmayan Fransa'da uygulanan finansal yöntem, öğrenci başarısı üzerinde hiç etki yaratmazken; fonlama formülü ile kaynak dağıtım mekanizması uygulayan ve yerelleşmiş finansal yaklaşımın hâkim olduğu Hollanda'da uygulanan yöntemin de öğrenci başarısı üzerinde herhangi bir etki yaratmadığı görülmüştür. Öte yandan, yerelleşmiş kaynak dağıtım mekanizmasına sahip İngiltere'de ise uygulanan sistemin öğrenci performansı üzerinde pozitif etki yarattığı tespit edilmiştir.

Tablo 1.2. Farklı Ülkelerin Uyguladıkları Fonlama Programlarının Etkinlik Üzerindeki Etkisi

Ülke	Uygulanan Program	Programın Kapsamı	Uygulama Yılı	Çıktı			
				Öğrenci performansı üzerinde sıfır etki	Öğrenci performansı üzerinde sınırlı etki	Öğrenci davranışı üzerinde pozitif etki	Okula devamlılık üzerinde pozitif etki
Belçika (Fransız Topluluğu)	Öncelikli Eğitim Bölgeleri	Sosyo-ekonomik, kültürel farklılıklara ve belli eğitim kriterlerine göre dezavantajlı bölgelere ilave kaynak aktarımı	1989-1998	Friant at al. (2012)			
Fransa	Eğitim Öncelik Alanı Programı	Dezavantajlı bölgelere ilave kaynak dağıtımı	1981, 1990, 1997, 1999, 2006	Bénabou, R. (2007)			
Hollanda	Hollanda Fonlama Politikası	Dezavantajlı bölgelerde başarısız öğrencilere ilave eğitim seminerleri sunma	1980	Leuven (2004)	Driessen and Merry (2014)		
İngiltere	Eğitim Faaliyet Bölgesi Programı ve Muhteşem Şehirler	Dezavantajlı bölgelere/illere ilave kaynak dağıtımı	1998-2003		Ofsted (2003), Kendall (2005)	Ofsted (2003), Kendall (2005)	Ofsted (2003), Kendall (2005)
İsveç	Öncelikli Eğitim Politikaları Programı	Sosyo-ekonomik ve etnik arka plandan kaynaklanan dezavantajın giderilmesi için belediyelere ilave kaynak dağıtımı	2003-2007	Frandiji (2009)			
Portekiz	Öncelikli Eğitim Müdahale Bölgeleri Programı	Farklı etnik kimlikleri olan sosyo-ekonomik bakımdan dezavantajlı bölgelere ilave kaynak aktarımı	1996-2000		Dias (2013)		

Kaynak: Shewbridge, 2015:38.

1.2.3.2. Yerelleşme ile akademik başarı arasındaki ilişki

Yerelleşme ve bunun bir uygulaması olan okul bazlı yönetişimin öğrenci başarısı üzerindeki etkisini inceleyen çok sayıda çalışma vardır. Bu çalışmaların bulguları da çeşitlilik göstermekte olup söz konusu tespitlere aşağıda yer verilmiştir:

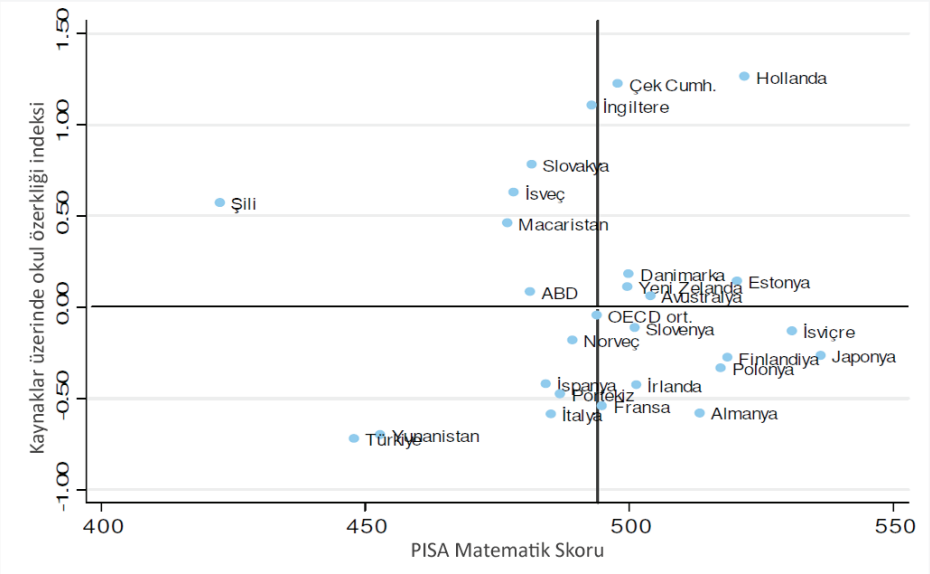
- Okul bazlı yönetişim modeli, gelişmekte olan ülkelerde eğitimde eşitliği artıracak şekilde uygulandığı zaman eğitim başarısını etkilemektedir (Dünya Bankası, 2014:8).
- Devamsızlık oranı ile okul terk oranı dikkate alındığında, okullara dağıtılan fonlar ile eğitim başarısı arasında pozitif ilişki olduğu tespit edilmiştir (Fazekas, 2012:11).
- Okul bazlı yönetişim modelinin sınıf tekrarlarını, okul terklerini ve devamsızlıkları azalttığı tespit edilmiştir (Paul at al, 2007:11).
- Okullara özerkliğin sağlanması ile eğitim başarısı arasındaki ilişki kısa vadede (1-2 yıl) düşükken, orta vadede (2-3 yıl) kendini göstermektedir (Steinberg, 2014:32).
- Kısa vadede okul yönetimi ile yerel/merkezi hükümet arasında uyum maliyeti ortaya çıkmaktadır (Paul at al, 2007:14).
- Gelişmiş ülkelerde okul özerkliği ile eğitim performansı arasındaki ilişki pozitif iken gelişmekte olan ülkelerde bu ilişkinin negatif olduğu gözlenmiştir (Hanushek at al, 2013:3). Çünkü gelişmekte olan ülkelerde topyekûn yerelleşme sistemini benimsemek ve merkezi idarenin yetersiz desteği, uygulamanın başarısını olumsuz etkilemiştir (Bkz. Bölüm 2.1.)
- Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (Programme For International Student Asssesment, PISA)[5] 2012 verilerine göre, kaynakların daha hakkaniyetli dağıtıldığı, müfredat belirleme ile okulun kendisini değerlendirmesinde daha otonom yapı uygulayan sistemlerde okullar yüksek performans göstermektedir (OECD, 2014b).

[5] PISA, OECD ülkelerindeki 15 yaş grubu öğrencilerin matematik, fen ve okuma gibi temel becerilere odaklanarak öğrencilerin zorunlu eğitimi tamamladıklarında sahip olmaları gereken bilgi ve becerilere ne derece ulaştıklarını ölçmek amacıyla üç yıllık aralıklarla yapılan uluslararası bir çalışmadır.

- Eğitimde yerelleşmede yüzde 10'luk artış, PISA sonucunu 4 puan artırarak ülke sıralamasını 4 sıra yükseltmektedir. Bu sonuç, eğitim sahası içinde hangi işlevlerin devredildiğine bakılmaksızın geçerli olmaktadır (Fredriksen 2013:3:Bakioğlu ve Taşçı'dan 2015:139).
- Okul özerkliğini artırmak, merkezi sınavların olduğu bir sistemde öğrenci başarısını artırabilmektedir (Maslowski at al 2007:307:Bakioğlu ve Taşçı'dan 2015:139).

Grafik 1.1'de çeşitli ülkelerin PISA matematik başarısı ile okul kaynakları üzerindeki özerklik derecesi arasındaki ilişki gösterilmektedir. Yukarıda yer verilen yerelleşme ile akademik başarı arasındaki bulguların çeşitliliği, söz konusu Grafik 1.1'de de kendini göstermektedir. Özerklik derecesi 1 ile 1,5 arasında yer alan Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve İngiltere de PISA matematik bölümünde başarılıdır. Özerklik derecesi -1 ile -0,5 arasında yer alan Türkiye ve Yunanistan ile özerklik derecesi 0,5 ile 1 arasında yer alan Şili, PISA matematik bölümünde diğer ülkelere kıyasla başarılı değildir.

Grafik 1.1. Kaynaklar Üzerinde Okul Özerkliği Derecesi ile PISA Matematik Performansı



Kaynak: OECD, 2014b verilerinden faydalanılarak oluşturulmuştur.

Diğer taraftan, Gershberg (2005:12) yerelleşmenin güçlü eğitim çıktılarına neden olduğunu veya güçlü eğitim çıktılarına sahip olan ülkelerin daha kolay yerelleşebileceğini savunmakta ve bu durumun sistemin iyi yönetiminden kaynaklandığını ileri sürmektedir.

1.3. Eğitim Finansmanında Yerelleşme

Eğitim finansmanında başlıca dört maliyet kalemi bulunmaktadır. Bunlar;

- Öğretmen, okul yöneticisi ve diğer okul personeli maaşı (bütçenin büyük kısmı bu kalemden oluşmaktadır),
- Cari giderler olarak da adlandırılan işletim giderleri (elektrik, su, sarf malzemesi alımı, kırtasiye gideri vs.),
- Sermaye giderleri (donatım, bilgisayar-teçhizat alımı, okul binası yenileme, inşaat vs.)
- Diğer özel giderlerdir.

Söz konusu maliyet kalemleri üç farklı finansman yöntemi ile okullara dağıtılmaktadır (Levacic, 2006:1-2): *Fonlama formülü:* Öğrenci sayısı, eğitim kademesi, okul bölgesi, sosyo-gelişmişlik düzey gibi farklı değişkenleri dikkate alan ve bir okula ne kadar kaynağın aktarılacağını tespit eden matematiksel formüldür. *Bütçe onayı:* Okulların veya diğer otoritelerin hazırladıkları bütçeyi yetkili bir otoriteye sunmasıdır. *Kaynakların ihtiyari tayini (discretionary determination of resources):* Fonlamadan sorumlu otorite çeşitli yöntemler/çalışmalar ile belirlediği ihtiyaç analizine göre kaynak dağıtım miktarını isteğe bağlı şekilde belirlemektedir.

Yerelleşmenin en önemli unsuru olan eğitimde bütçeleme, yukarıda yer verilen finansman yöntemleri ile maliyet kalemleri açısından okuldan başlayıp ilçe, il, bölge ve ulusal düzeye kadar her aşamada alınan kararları kapsamaktadır. Bu itibarla, finansman açısından yerelleşme, söz konusu maliyet kalemlerinin harcama ve kaynak dağıtımına ilişkin karar alma yetkisinin kime (merkez, bölge, il, ilçe ve okul) ve ne zaman devredileceğini tasarlamaktır. Bu tasarımda, öncelikli olarak finansal kaynakların hangi yönetsel birimler (merkezi idare, yerel idare, hayırsever) aracılığıyla doğduğu ve hangi yönetsel birimler aracılığıyla kullanıldığının tespiti önemlidir (Fazekas, 2012:9).

Yerelleşme uygulamalarının hâkim olduğu ülkelerde finansman yöntemi olarak fonlama formülü uygulamasının yaygınlaştığı görülmekle birlikte merkeziyetçi yaklaşımı benimseyen ülkelerde kaynakların ihtiyari tayini ve/veya bütçe onayı yöntemleri kullanılmaktadır (Fazekas, 2012:9).

1.3.1. Eğitim finansmanında yerelleşme araçları

1.3.1.1. Fonlama formülü uygulaması

1960'ların sonunda ve 1970'lerde uygulanmaya başlanan fonlama formülü uygulaması, öğrenci sayısı, eğitim kademesi, okul bölgesi, sosyo-gelişmişlik düzeyi gibi farklı değişkenleri içeren ve bir okula ne kadar kaynağın aktarılacağını tespit eden matematiksel formüldür (Levacic, 2006:1).

Eğitim sisteminde yerelleşme yaklaşımını benimseyen ülkelerde eğitim kurumlarına dağıtılacak mali kaynaklar, ağırlıklı olarak fonlama formülü ile tespit edilmekte ve götürü şeklinde dağıtılmaktadır. Fonlama formülü ile kaynak belirlenmesi usulü, genel olarak merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Formül ile tespit edilen fon doğrudan okullara veya bölgelere/illere/ilçelere verilmekte ve alıcı bu gelirin nasıl harcanacağına kendisi karar vermektedir. Fonun bölgelere/illere veya ilçelere verilmesi halinde bu yönetim birimleri de okullara fon dağıtımında isterlerse fonlama formülü uygulaması kullanabilmektedir. Fonlama formülünde temel olarak öğrenci sayısı esas alınmakta, buna ilave olarak formül, öğrencinin sosyo-ekonomik durumu, özel eğitim ihtiyacı, etnik kökeni gibi unsurları da ihtiva edebilmektedir. Fonlama formülü uygulamasında girdi kontrollerinin azaltılarak bütçenin kullanımında yereldeki birimlere (bölge, il/ilçe, okul) yönetsel esneklik tanınması ve hesap verebilirliklerinin artırılması esastır (Lang, 2005:359).

Fonlama formülü ile okula aktarılacak kaynak tespit edildikten sonra diğer yıllar için aktarılacak kaynak miktarı, "tarihsel fonlama" (bir önceki yıl aktarılan kaynağı belli bir katsayı ile genişletip uygulama veya formülde enflasyon düzeltmesi yapma) veya "idari takdir" (idari otoritenin-merkez veya yerel eğitim otoritesi-bir okula ne kadar kaynak aktaracağına karar vermesi) şeklinde belirlenmektedir (Fazekas 2012:12; OECD 2012:8).

Okullara kaynak aktarımında tespit edilmesi gerekli en önemli husus, bir okul için ne kadar kaynağın yeterli olduğunu belirlemektir. Kamu finansmanında "hak finansman" şeklinde ifade edilen bu yeterlilik koşulunu fonlama formüllerinde sağlamak, fırsat eşitliğini de temin etmektir. Bu açıdan formüller bir politika aracı olarak da kullanılabilmektedir (Levacic, 2006:3).

1.3.1.1.1. Fonlama formülü tasarımında dikkate alınması gereken hususlar

Teorik ve pratik açıdan fonlama formülünün aşağıdaki iki hususu içermesi beklenmektedir (Lang, 2005:374):

1) Formüller eşit eğitim fırsatı sunmayı teşvik edecek şekilde tasarlanmalıdır.
2) Formüller okulların daha yüksek standartlara ulaşmasına imkân vermelidir.

Dolayısıyla, formüller fiili olarak okul bütçesinin belirlenmesi için bir yönetim aracı olarak kullanılmaktan ziyade, fonlamayla okul performansı ve öğrenci çıktısı (okula devamı artırma, öğrencinin ihtiyaçlarına cevap verme gibi) arasında ilişki kurulmasını sağlayacak şekilde yeniden dağıtıcı rolü üstlenmelidir (Lang, 2005:372). Bu kapsamda, formüllerin taşıması gereken özelliklere Tablo 1.3'te yer verilmiştir.

Tablo 1.3. Fonlama Formülünün Taşıması Gereken Özellikler

1	Formüller objektif olmalı, politik hileli yönlendirmelere yer vermemelidir.
2	Formüller şeffaf ölçütlere dayanmalı, işletim yapısı bilinmeli ve basit olmalıdır.
3	Formülün öngörülebilir olması için formülün dayandığı algoritmaya baştan karar verilmelidir.
4	Formüller otomatik olarak değişikliklere cevap verebilmelidir. Örneğin, kayıt oranlarında bir düşme olduğunda formül, bu maliyet değişikliğini dikkate alabilir yapıda olmalıdır.
5	Formüller bazı toplulaştırılmış maliyetlerin aksine özel maliyetleri de kapsamalıdır. İhtiyari maliyetlere de cevap verecek şekilde esnek olmalıdır.
6	Formüller öğrenci çeşitliliğini ve coğrafik farkları dikkate almalı, bütün hizmetleri kapsamalıdır.
7	Formüller reform öngören eğitim politikası için bir araç olarak kullanılabilmelidir.

Kaynak: Lang, 2005:372'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

Bazı durumlarda formüller ile belirlenen ve dağıtılan kaynak miktarı eğitim kurumunun ihtiyaç duyduğundan yüksek veya düşük olabilmektedir. Formülün

yerele duyarlılığının artırılması halinde kaynak dağıtımında bu durum giderilebilmektedir.

OECD ülkelerinde kullanılan fonlama formülündeki temel kaygılara aşağıda yer verilmiştir:

- Eğitim maliyeti ile öğrenci performansı arasındaki ilişki çoğunlukla bilinmediğinden (bu konuda yapılan çalışmalar ilişkinin ağırlıklı olarak düşük olduğunu göstermektedir), bu husus fonlama formülünün kapsamına/özelliğine ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmektedir (Hanushek, 2008:3).
- Formülün "şeffaflık/basitlik koşulunu" ihtiva etmesi ile "yerel koşullara duyarlılık koşulunu" sağlaması arasında işin doğasından gelen bir ödünleşme (trade off) vardır. Çünkü "yerel koşullara duyarlılık sağlaması" halinde fonlama formülü daha karmaşık olabilmektedir (Fazekas, 2012:21).
- Kaynaklar, ihtiyaçlar için yapılan tahmini hesaplamalara göre dağıtılsa bile bu ihtiyaçlar için kullanılmayabilmektedir (Fazekas, 2012:23).
- Fonlama formülü uygulaması başlatılmasının, mevcut fonlama usullerini değiştirip değiştirmeyeceği konusunda kararsızlık devam etmektedir (Fazekas, 2012:24).
- Fonlama formülü uygulamasının, yönetimsel maliyet açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Formüllerin karışıklığı arttıkça bu durum iyi bir yönetimsel kapasitenin varlığına da ihtiyacı doğurmakta ve yönetimsel maliyetleri artırmaktadır (Fazekas, 2012:20).

1.3.1.1.2. Fonlama formülünde kullanılan değişkenler ve katsayılar

OECD ülkelerinde kullanılan fonlama formüllerinde, öğrenci sayısı ve eğitim kademesi temelli, ihtiyaç temelli, müfredat ve eğitim programı temelli veya okul karakteristiği temelli olmak üzere dört ana değişken kullanılmaktadır.

Öğrenci sayısı ve eğitim kademesi temelli değişkenleri içeren uygulama: Bu uygulamada, öğrenci sayısı ve eğitim kademesi temel maliyet birimi olarak ele alınmaktadır. Ancak formüllerde sınıfın bir maliyet birimi olarak alınmaması ve

öğrenci sayısı ile maliyetin doğrusal fonksiyon şeklinde yer alması birtakım sıkıntıları beraberinde getirmektedir. Çünkü öğrenci sayısı arttıkça bazı hizmetlerin sunumunda marjinal maliyet[6] azaldığından, ölçek ekonomisi dikkate alınmamaktadır. Ayrıca, bu durumda çok göç veren bölgelerdeki okullar veya kırsal kesimde yer alan okullar, kentlerde yer alan okullara göre daha az kaynak aktarımı yapılması sorunu ile karşı karşıya da kalabilmektedir. Diğer taraftan, bütçe dağıtımı ile okula kaydolacak öğrenci arasında zamanlama açısından örtüşme olmadığından, bu uygulamanın sorunlar içerdiği tespit edilmiştir (Lang, 2005:372).

İhtiyaç temelli değişkenleri içeren uygulama: Bu uygulamada, sosyo-ekonomik açıdan dezavantaja sahip veya öğrenme güçlüğü çeken öğrenciler için ilave kaynak ihtiyacı (öğrenme güçlüğü çeken öğrenciler için daha küçük sınıf uygulamaları, özel materyal temini gibi) dikkate alınmaktadır (Fazekas, 2012:10).

Müfredat ve eğitim programını dikkate alan değişkenler içeren uygulama: Bu uygulamada, müzik, dil eğitimi, beden eğitimi gibi özel eğitim programları için kaynak ihtiyacı dikkate alınmaktadır (Fazekas, 2012:10).

Okul karakteristiğini dikkate alan değişkenler içeren uygulama: Bu uygulamada, okulun büyüklüğü, bulunduğu ilçenin özellikleri (yerel fiyat seviyesi, okulun taşınmaz değeri, ilçenin sosyo-ekonomik koşulu, göç düzeyi) gibi unsurlardan kaynaklanan maliyet farklılaşmaları dikkate alınmaktadır (Fazekas, 2012:10). Bu uygulamada okulun kullanım saati, ikili eğitim oranının da göz önünde bulundurulması önemlidir.

Fırsat eşitliğinin temini açısından ilk uygulanan formüllerde girdi odaklı (öğrenci sayısının dikkate alınması gibi) bir yaklaşım benimsenmişken, günümüzde çıktı odaklı bir yaklaşımın yaygınlaştığı görülmektedir. Bu açıdan formüllerde bazen mezuniyet oranı, devamsızlık ve okul terki oranı gibi unsurlar dikkate alınmaktadır (Fazekas, 2012:11).

---

[6] Marjinal maliyet, toplam maliyetteki değişimin toplam öğrenci sayısındaki değişime bölünmesiyle elde edilir. Isıtma, elektrik, su gibi giderlerde belli bir öğrenci sayısına kadar öğrenci başına düşen maliyet artarken, belli bir öğrenci sayısından itibaren bu tür giderlerde öğrenci başına düşen maliyet azalmaktadır (Verry, 1987:401).

Tablo 1.4'te çeşitli ülkelerin hangi kıstasları dikkate alarak fonlama yaptıkları gösterilmektedir. Buna göre, genel olarak ülkelerde öğrenci sayısı, eğitici sayısı gibi girdiler dikkate alınarak fonlama yapılmakla birlikte birçok ülkedeki fonlama sisteminde öğrencinin özelliklerine (sosyo-ekonomik durum, özel eğitim ihtiyacı, etnik kökeni gibi) yer verildiği görülmektedir. Ayrıca, okul tipi (büyük/küçük ölçekli) ile okul bölgesini de fonlamada kıstas olarak kullanan ülkeler bulunmaktadır.

Tablo 1.4. Ülkelerin Eğitim Fonlama Sistemlerinde Etkili Olan Kıstaslar (2013-2014 Öğretim Dönemi)

Ülkeler	Girdi	Okul		Öğrenci		
	Öğrenci, eğitici sayısı veya diğer girdi temelli kıstaslar	Okul bölgesi	Okul tipi	Öğrencinin sosyo-ekonomik durumu	Öğrencinin etnik durumu	Öğrencinin özel eğitim ihtiyacı
Belçika (Fransız Topluluğu)	+	A	C	-	+	-
Estonya	+	A	-	-	+	+
Finlandiya	+	A, B	-	-	+	-
Hollanda	+	-	-	+	+	-
İngiltere	+	A	C	+	+	+
Polonya	+	B	D	-	+	+
Slovakya	+	-	C, D	+	+	+
Fransa	+	A	-	+	+	+
Türkiye	+	-	-	-	-	-

Kaynak: Eurydice 2014; Levacic and Downes 2004; Verstegen 2011; Levacic 2006; Duncombe and Yinger 2004: Shewbridge'den 2015:16.

Not:

1) "+" işareti o kıstasın dikkate alındığını, "-" işareti o kıstasın dikkate alınmadığını göstermektedir.
2) "A" işareti nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu, "B" işareti ev ile okul arasındaki mesafenin uzak olduğu bölgeleri göstermektedir.
3) "C" işareti küçük ölçekli okulları, "D" işareti büyük ölçekli okulları göstermektedir.
4) Türkiye ve Fransa'da fonlama formülü uygulaması bulunmamakta olup tabloya referans olması açısından konulmuştur.
5) İngiltere için okul bölgesi olarak kullanılan A simgesi sadece İskoç bölgesinde, okul tipi olarak kullanılan C simgesi ise sadece İskoçya ve Kuzey İrlanda'da kullanılmaktadır.

Fonlama formülünde değişkenler tespit edildikten sonra hangi değişkene hangi katsayının (hangi ağırlığın) verileceğini tespit etmek, hem hakkaniyet açısından hem de politik açıdan zordur. Örneğin, dezavantajlı ailelerden gelen bireyin daha fazla kaynaktan yararlandığı şekilde formül ayarlandığı zaman, formül doğrudan politika yapıcıları için bir araç haline dönüşebilmektedir. Diğer taraftan,

fonlama formülünde kullanılan değişkenler ile çok sık oynanması veya değişkenlerin ağırlıklarının zaman içinde istikrarlı olmaması da fonlama formülünün Tablo 1.3'te verilen "işletim yapısının bilinmesi ve takip edilmesi" özelliğini ortadan kaldırabilmektedir.

1.3.1.1.3. Fonlama formülü uygulamasının değerlendirilmesi

Değerlendirme genel olarak aşağıda belirtilen kıstaslar üzerinden yapılmaktadır (Fazekas, 2012:14-15):

1) *Eşitlik:* (Bkz. Bölüm 1.2.3.1).
2) *Yeterlilik (etkililik-effectiveness):* Dağıtılan kaynağın, daha önce tanımlanmış amaçları yerine getirmesi için yeterli olmasını ifade etmektedir.
3) *Etkinlik (efficiency):* Verilen sabit miktar kaynak ile en yüksek eğitim çıktısı elde etmektir. Fonlama formülünün etkinliğinin olabilmesi için okulların otonomi derecesinin yüksek olması gerekmektedir.
4) *Şeffaflık:* Fonlama sisteminin ilgili taraflarca anlaşılabilir olması ve ilgili tarafların kaynakların nasıl harcandığına ilişkin bilgiye ulaşabilmesidir.
5) *Hesap verebilirlik:* Kaynakların harcamasına ilişkin eğitim kurumlarının sorumlu tutulabilmesidir.

Fonlama formülünün düzgün tasarlanması halinde fonlama formülü eşitliği ve etkinliği sağlamakta, şeffaf, tarafsız ve anlaşılabilir olma özelliklerini içerebilmektedir. Ancak uygulanan formülün başarılı olabilmesi için bu formül tek hedef (ihtiyaç odaklılık temelinde etkinlik ve eşitliğin ön plana çıkması veya müfredat ve öğretmen yeterliliklerini iyileştirerek eğitim kalitesini artırmak gibi) dikkate alınarak tasarlanmalıdır. Aksi halde çok fazla amaca yönelik olarak tasarlanan formüller, formülün şeffaflık ve anlaşılabilirlik özelliklerinin kaybolmasına neden olacak ve uygulamada sıkıntılar baş gösterecektir (Levacic, 2006:5).

1.3.1.2. Hesap verebilirlik sistemi

Okullara, ilçelere, illere veya bölgelere eğitim yönetimi sisteminde karar alma konusunda yetki devri/artırımı verilmesi, hesap verebilirlik mekanizmasının varlığını

gerekli kılmaktadır. Hesap verebilirlik sistemi, yerel birimin kontrolüne bırakılan finansman kaynağının etkin kullanılıp kullanılmadığının tespiti ve kullanılmaması halinde karar verici konumunda bulunan birimin sorumluluk üstlenmesinin (ödüllendirme/cezalandırma mekanizması) sağlanması için gereklidir. Bu sistemde verilen finansman kaynağı ağırlıklı olarak eğitim çıktıları (okul başarısı, devamsızlık oranı, okul terk oranı, öğrencinin özel ihtiyacına cevap verebilme gibi) üzerinden sorgulanmaktadır.

Sistemin başarısı için, merkez ile yerel arasında karar vermeye ilişkin görev paylaşımının net yapılması, sorumlulukların iyi tanımlanması, sorumluluk çakışmasına izin verilmemesi, eğitim yöneticiliğinin uzmanlık haline gelmesi, bu kapsamda karar verme becerilerinin geliştirilmesi, mali işlerden anlayan personel istihdam edilmesi (bu durumun doğuracağı maliyet de dikkate alınmalıdır) ve okulların harcama kapasitesinin derecesinin yüksek olması gerekli unsurlardır (Leyden, 2005:163).

Okullara yetki aktarımı yapılması halinde merkezin/bölgenin/ilin/ilçenin destekleyici rol üstlenmesi ve düzgün işleyen bir hesap verme sisteminin varlığı önemlidir. Bu sistemin işleyişi çoğunlukla okulların gelişim planı hazırlaması üzerinden yürütülmektedir. Gelişim planı hazırlaması hem okulların kendi sorunlarını açıklamalarını kolaylaştırmakta hem de kaynakları daha etkin kullanmaları için bir teşvik sağlamaktadır. Okul gelişim planında amaçların, önceliklerin ve başarı performansı için stratejilerin açıkça ifade edilmesi esastır (Leithwood, 2005:439-456). Gelişim planı hazırlanmasına ilave olarak belli dönemler halinde müfettiş denetimi uygulamasını kullanan ülkeler de bulunmaktadır. Okullar müfettişlerce dış denetime tabi tutulurken, okul yöneticisi de okulun iç denetim faaliyetini gerçekleştirebilmektedir (Mulford, 2005:281-294).

Hesap verebilirlik sisteminde okul yöneticilerinin liderlik kapasitesi ön plana çıkmaktadır. Bu sistemin varlığı halinde aileler/okul konseyleri de bu liderlik gücünü paylaşabileceğinden, aileler/okul konseyleri de okul hakkında daha rasyonel kararlar alabilecektir. Ayrıca, okul yöneticilerinin misyonunun "eğitim koçu (coach)" olmaktan ziyade biraz daha yönetimsel görevlerin içinde yer alan bir pozisyona

doğru kayması, sistemin dezavantajı olarak değerlendirilmektedir (Brauckmann and Schwarz, 2014:835).

1.4. Bölüm Değerlendirmesi

Nüfus artışı ve kentleşme ile eğitim sistemi yönetiminin merkezileşmesi birlikte hareket etmiş, böylece kamu otoritesi, finansmanda ölçek ekonomisinden faydalanmıştır. Ancak 1970 ile birlikte ekonomik küreselleşme, merkezi hükümetleri zayıflatmış ve merkezi hükümetin destekleyici rolü ön plana çıkarken, okullaşmanın artması ile hizmet edilecek kitlenin büyümesi, "kaliteli eğitim" sunumunda merkezin görevini güçleştirmiş, yerele en yakın birimin karar verici konumda olması anlayışı benimsenmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi de yerelleşmiş karar alma mekanizmasının, merkez tarafından kontrolünü kolaylaştırmıştır (Mc. Ginn and Welsh, 1997:28).

Eğitim sisteminde yerelleşmede yetki aktarımı, bölge/il/ilçe eğitim birimleri ve/veya okullara yapılabilir. Bu yetkinin okullara devredilmesi, okul bazlı yönetişim/bütçeleme olarak tanımlanmaktadır. Yetki devri, müfredat, okul zamanı seçimi, öğretmen/okul yöneticisi istihdamı, öğretim programları, finansman gibi alanlarda yapılabilmektedir. Ancak yerelleşme ile ilgili tartışmaların çoğu finansman üzerine yoğunlaşmakta olup gerçek yetki devri mekanizmasının işlemesi için öncelikle bütçesel kontrol gerektiği vurgulanmaktadır.

Eğitim finansmanında yerelleşmenin yaygın olduğu ülkelerde, temel olarak öğrenci başına harcamayı dikkate alan, kamu fonlarının etkin ve eşit dağıtımını ön plana çıkaran fonlama formülü uygulaması çoğunlukla tercih edilmektedir. Fonlama formülü ile tespit edilen götürü fon bölgelere, illere, ilçelere veya okullara dağıtılmakta ve yerel birimler götürü fonun nasıl kullanılacağına kendisi karar vermektedir. Böylece, bu sistem yerelin bütçe harcamasındaki sorumluluklarını artırırken ilgilerini de artırmakta ve dolayısıyla kapasitelerinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Fonlama formülünde, ihtiyaç temelini esas alacak şekilde dezavantajlı öğrencilere daha fazla kaynak aktarılmasına imkân veren modeller benimseneceği gibi, okul karakteristiğini (büyük ölçekli okullar, ikili eğitim oranı, okul kullanım

saati gibi), müfredat ve eğitim programını veya eğitimsel çıktıları (okula devam oranı, eğitim başarısı gibi) dikkate alan modeller de kullanılabilmektedir.

Yerelleşen eğitim politikası sistemi, düzgün işleyen hesap verebilirlik uygulamasının varlığını da gerekli kılmaktadır. Aksi halde, şeffaflığın sağlanamadığı bir mekanizmada yerele devredilen fonlar yerelin tekelci gücünü artıracak ve hileli yönlendirmelere neden olabilecektir (Paul at al, 2007:11).

2. DÜNYADA EĞİTİMDE YERELLEŞME POLİTİKALARININ GELİŞİMİ VE EĞİTİM FİNANSMANI AÇISINDAN ÜLKE UYGULAMALARI

Yerelleşme konusunda ülkeler arasında belirgin bir gruplama bulunmamakla birlikte ülke geleneklerinden yola çıkılarak ekseriyetle altı farklı sınıflandırma ön plana çıkmaktadır. İlki, Danimarka, Finlandiya, İsveç ve Norveç'te ağırlıklı olarak uygulanan İskandinav yönetişim modelidir. Bu uygulamada ağırlıklı olarak kamu fonu, düşük eşitsizlik ve yüksek akademik performansa önem verilmektedir. İkincisi, Belçika ve Hollanda'da ortaya çıkan daha piyasa odaklı, yüksek özel harcamalar ve özel ücretlendirmenin olduğu özel yönetişim modelidir. Üçüncüsü, Anglo-Sakson ve Doğu Avrupa yönetişim modelinde (Amerika Birleşik Devletleri-ABD, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Kanada, Macaristan vs.) yüksek özel finansman temini, yüksek okul özerkliği ve yüksek performans hususları dikkati çekmektedir. Dördüncüsü, özellikle Güney Kore ve Japonya'da uygulanan yüksek özel finansman ve yüksek eşitliğe önem veren Doğu Asya yönetişim modelidir. Beşincisi, Fransa, İrlanda ve Türkiye gibi ülkelerde rastlanan, özel sektörün etkisinin ve performansın nispeten düşük, eşitsizliğin ılımlı derecede olduğu devlet ağırlıklı yönetişim modelidir. Altıncısı, İspanya, İtalya ve Portekiz'de rastlanan, düşük özel sektör, düşük özerklik ve orta eşitsizliğin olduğu Güney Avrupa yönetişim modelidir (Vos, 2009).

Söz konusu modellerin uygulanmasında ülkelerin tarihsel, iktisadi, sosyal ve kültürel özellikleri ağır basmakta olup yerelleşme hususunun ülke tercihinden ziyade geleneklere dayanan bir olgu olduğu görülmektedir (Bakioğlu ve Taşçı, 2015:142).

2.1. Eğitimde Yerelleşme Uygulamalarının Tarihi Gelişimi

Okul bazlı yönetişim modelini ilk uygulayan Anglo-Sakson ülkeleri (ABD, Avustralya, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda) ile Belçika ve Hollanda'dır. Tarihsel olarak okul bazlı yönetim ilkesi, yerel paydaşların (aileler, okul yöneticileri vs.) öğretim özgürlüğüne yönelik talebi ile ilgili olarak Belçika ve Hollanda öncülüğünde gelişmiş ve diğer ülkelere yayılmıştır. Belçika ve Hollanda için uzun süreli okul özerkliği geleneğinden dolayı kesin bir başlangıç tarihi (19-20. yy) verilememekle birlikte Anglo-Sakson ülkeleri bu uygulamayı 1970'lerden itibaren benimsemiştir.

1980'lerden bu yana okul bazlı yönetişim hareketi sorumlulukların sınırlı bir biçimde aktarılması şeklinde AB ülkelerinde gelişmeye başlarken, diğer ülkelerdeki yerelleşme hareketinde geçiş aşaması ve pilot uygulama öngörülmemiştir (Brauckmann and Schwarz, 2014:828). 1980'lerden itibaren AB ülkelerinde bu uygulama, öğretim özgürlüğüne yönelik bir talepten ziyade (aşağıdan gelen bir itici güç olmaksızın) yukarıdan aşağıya inen bir reform hareketi ile gerçekleşmeye başlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2007:8). 1990'larda ise yerelleşme reform hareketinin küresel ölçekte yaygınlaştığı görülmektedir. Asya'da 1990'larda eğitim sisteminin kalitesinin artırılmasını teminen Hong Kong ile bu uygulama yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu uygulamanın gelişmekte olan ülkelere yansıması, genellikle eğitim sisteminde devletin yarattığı boşluğun ailelerin, öğretmenlerin ve diğer ilgili sendikaların doldurması sonucu ortaya çıkması şeklinde olmuştur (Dünya Bankası, 2007:1-2). Ek 1'de okul bazlı yönetişim modelini uygulayan ülkelerin tarihsel sıralamasına yer verilmiştir.

Ağırlıklı olarak 1970'lerde başlayan ve 1990'lı yıllarda dünya genelinde yaygınlaşan okul bazlı yönetişim modeli uygulaması başlangıçta sınırlı şekilde etkili olmuştur. Çünkü ilk uygulamalarda eğitim yönetiminde yer alan bütçeleme, personel, müfredat gibi konularda karar alma mekanizmaları bütüncül bakış açısıyla ele alınmamış ve her bir alana ayrı şekilde müdahale edilmiştir (Hansen and Roza, 2005:3).

Okul bazlı yönetişim reformunun ülkelerde uygulanmaya başlaması çeşitli şekillerde gerçekleşmiştir. Örneğin, Portekiz veya Almanya'nın bazı bölgelerinde okullara pilot projelere katılıp katılmama izni verilmiştir. Romanya'da ise okullara, ihtiyaçlarını ve yeni sorumluluklarını yerine getirirken karşılaştıkları zorlukları belirlemek ve çözüm üretmek için danışılmıştır. Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te yerel otoriteler ön plana çıkmış ve yararlı olduklarını düşündükleri okullara özerklik vermiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:8). "Esnek yerelleşme" adı verilen bu yaklaşımda, yüksek performans ile düşük performans gösteren okullar arasında ayrıştırılmaya gidilmiş, yüksek performans gösteren okullara özerklik verilebileceği, diğer okullara ise kendilerini geliştirmelerini teminen fırsat tanınması ve yerel otoritelerden destek alması yaklaşımı benimsenmiştir (Briggs and

Wohlstetter 2003:369: Brauckmann and Schwarz'dan 2014:837). İsviçre'de ise okul özerkliği, finansman açısından belirli harcama düzeyinin altındaki miktarlar için sağlanmış, bu düzeyin üstündekiler için sınırlandırılmış veya okulun özerkliği kaldırılmıştır. Büyük çaplı kamu yatırımları için (örneğin, bilgisayar donatımı) AB ülkelerinde okul veya yerel eğitim otoritesinin yetkisi bulunmamakta olup okulların/yerel otoritelerin merkezden onay alması usulü benimsenmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007:9-13). Fransa, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde okul değerlendirme modeli bulunmadığından bu reformların zayıf şekilde ilerlediği görülmüştür. Eski Sovyetler Birliği veya Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise merkezi bir yönetişimden piyasa temelli yönetişime ani geçiş neticesinde okullara hazır olup olmadıklarına bakmadan çok büyük özerklik verilmiştir (Vos, 2009). Diğer taraftan, küreselleşme söylemleri ile yerelleşmeye doğru ilerleyen ülkelerin aksine, dünyadaki en yerelleşmiş eğitim sistemlerinden birisini uygulayan ABD, son zamanlarda özellikle müfredat ve ders kitabı belirleme konusunda yeniden merkezileşmeye (recentralization) doğru yönelmiştir (De Boer 2012:511: Bakioğlu ve Taşçı'dan 2015:127).

Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan yerelleşme reformlarının da çeşitli sonuçları olmuştur. 1980'lerde Şili'de kupon yaklaşımı[7] ile birlikte başlanan yerelleşme uygulamaları, yerel halkın eğitim hizmetlerine ve maliyetlere katılımının artmaması, yönetimin yerel kurumlara yeterince destek olmaması gibi nedenlerle bölgesel eşitsizlikleri arttırmıştır. Buna ek olarak, 1999 yılında Endonezya'da Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) ve hükümet desteği ile pilot olarak bazı okullarda başlatılan, okul bazlı yönetişim uygulamasını içeren "Çocuklar İçin Öğrenme Toplulukları Yaratmak Projesi (Creating Learning Communities for Children)'nin eğitime katılım ve akademik performans açısından olumlu çıktıları olmuştur (Caldwell, 2005:9). Yine, 1991'de El Salvador'da, 1999'da Honduras'ta başlatılan okul bazlı yönetişim modeli, eğitime erişimi olumlu etkilemiş, ancak eğitim performansı açısından önceki uygulamaya kıyasla herhangi bir fark

[7] Kupon yaklaşımı, öğrencinin herhangi bir okulda eğitim alması sonucu katlanılan masraflara yardımcı olması amacıyla öğrenciye tahsis edilen ve parasal karşılığı olan makbuz verilmesidir (Yatmaz, 2012:41).

oluşmadığı gözlenmiştir. Öte yandan, 1998'de Brezilya'da ve 2001'de Meksika'da uygulanan söz konusu reform, okul terkleri ve sınıf tekrarları açısından pozitif katkı sunarken, eğitim performansı açısından kayda değer bir gelişme görülmemiştir (Santibanez, 2007:11). Çin, Endonezya ve Filipinler'de ise Şili'deki uygulamalara benzer şekilde yeterli hükümet desteği olmadığından yerelleşmenin eşitsizlikleri daha da artırdığı tespit edilmiştir (UNESCO 2009: Bakioğlu ve Taşçı'dan 2015:131).

Tablo 2.1'de çeşitli ülkelerin uyguladıkları yönetişim modellerine yer verilmiştir. Buna göre, Anglo-Sakson ülkeleri, eğitim sisteminde en ileri düzeyde yerelleşmenin hâkim olduğu ülkelerdir. Türkiye, Fransa, Yunanistan ve İtalya'da ise eğitim sisteminde merkeziyetçi yapı ağırlıklıdır. İskandinav yönetişim modelini uygulayan Danimarka, Norveç, Finlandiya ile Doğu Asya yönetişim modelini uygulayan Japonya ve Kore'de ise eğitim yönetiminde yerel ile merkezi örgütlenme birlikte yer almaktadır.

Tablo 2.1. Eğitim Yönetimi Örgütlenme Biçimleri

Merkezi Örgütlenme	Yerel ile Merkezi Örgütlenme Birlikte	Okullar ile Merkezi Örgütlenme Birlikte	Bölgesel Örgütlenme	Adem-i Merkeziyetçi Yapı
Avusturya	Danimarka	Hollanda	İspanya	ABD
Çek Cumhuriyeti	Finlandiya	İrlanda	Meksika	Almanya
Fransa	İsveç	Yeni Zelanda		Avustralya
İtalya	Japonya	Sri Lanka		Belçika
Lüksemburg	Kore			Birleşik Krallık
Macaristan	Norveç			İsviçre
Portekiz	Polonya			Kanada
Türkiye	Slovenya			
Yunanistan	Şili			

Merkezi örgütlenme: Eğitim Bakanlığı genel olarak politikaları belirlemekte ve yönetmektedir. **Yerel ile merkezi örgütlenme birlikte:** Eğitim Bakanlığı eğitim politikasını yönetmekte ve yerel otoriteler eğitim yönetiminde büyük sorumluluk sahibi olabilmektedir. **Okullar ile merkezi örgütlenme birlikte:** Eğitim Bakanlığı eğitim politikasını belirlemekle birlikte bu politikanın belirlenmesinde yerel yönetimler ve özerk okullar da görev almaktadır. **Bölgesel örgütlenme:** Merkezi hükümet genel eğitim politikası hedefini belirlerken, yerel otoriteler farklı otonom düzeylerinde eğitim hizmeti sunmaktadır. **Adem-i merkeziyetçi yapı:** Farklı kurumlar eğitim politikasını belirlemekte veya belirlenmesine destek vermektedir. Eyalet/bölge düzeyinde örgütlenme yaygındır.

Kaynak: OECD, 2015a:108.

Yerelleşme konusunda DB, OECD, UNESCO gibi uluslararası kuruluşların çeşitli çalışmaları mevcuttur. Dünya Bankası, yapısal uyum politikaları çerçevesinde az gelişmiş ülkelerdeki kamusal hizmetlerin yerelleşmesi için finansal destek sağlamaktadır. 1990'lı yıllardan itibaren Dünya Bankası finansmanının büyük bir kısmını ülkelerdeki yerelleşme çabalarını desteklemeye ayırmıştır (Dünya Bankası, 2008:40-41). UNESCO ile OECD çalışmalarında ise ülkelerdeki yerelleşme yaklaşımları analiz edilmekte ve ağırlıklı olarak bu uygulamaların yeterli hükümet desteğiyle birlikte hareket etmesi gerektiği anlayışı benimsenmiştir (Korkmaz, 2009:40).

Tarihsel gelişmeler ve gelenekler göstermiştir ki dünya genelinde tek bir ülke örneği "iyi model" olarak algılanmamakta ve ülkeler, eğitim amaçları, idari yapı, kültürel ve ekonomik yapı, okul ölçekleri (büyük-küçük) gibi unsurları dikkate alarak yerelleşme faaliyetleri göstermektedir. Dolayısıyla, yerelleşmenin en uygun seviyesinin ne olduğuna dair genel bir tanımlama yapılamamaktadır (Bakioğlu ve Taşçı, 2015:142).

2.2. Eğitimde Yerelleşme Uygulamalarına Finansman Açısından Bakış ve Seçilmiş Ülke Örnekleri

2.2.1. Dünyada eğitim finansmanda yerelleşme

Öğretmen, okul yöneticisi ve diğer personel maaşları, işletim giderleri, sermaye giderleri ile diğer özel giderlerden oluşan eğitim finansmanındaki maliyet kalemleri, genel olarak okullara fonlama formülü, bütçe onayı veya kaynakların ihtiyari tayini gibi farklı finansman yöntemleri kullanılarak dağıtılmaktadır (Bkz. Bölüm 1.3).

1990'lardan itibaren yaygınlaşan yerelleşme hareketi ile birlikte ülkelerin büyük kısmı, ihtiyaç odaklı fonlama formülü yöntemini benimsemiştir. 1990'ların başında genel olarak tüm bireyler aynı kabul edilip öğrenci sayısını dikkate alan fonlama uygulamaları yaygın iken 2000'ler ile bu yaklaşım yerini bireysel farklılıklara önem veren, ihtiyaç ve farklılıkları gözeten finansman yaklaşımlarına bırakmıştır (Fazekas, 2012:9).

Ülkelerin, okul fonlamasında aşağıda belirtilen unsurları dikkate alarak kaynak dağıtımı yaptıkları görülmektedir (Yip, 2013):

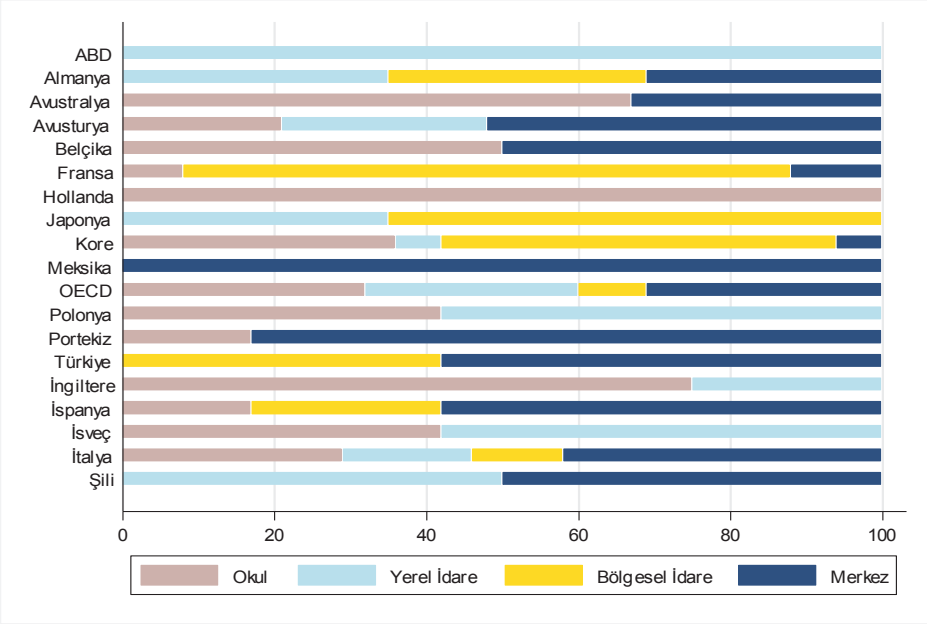
- Blok hibe,
- Öğrenci sayısına dayalı fonlama,
- Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı, öğretmen yeterliliği temelinde öğretmen/eğiticiler için fonlama,
- İhtiyaç temelli ilave fonlama (dezavantajlı bölgeler için),
- Özel müfredat programlarına sahip okullar için ilave fonlama (mesleki ve teknik eğitim veren okullar gibi),
- Ekipman ve malzeme için fonlama,
- Aktiviteler ve donatım-bakım için fonlama.

Eğitim harcamalarında en büyük payı (okul bütçelerinin yaklaşık yüzde 60'ı ile yüzde 90'ı) maaş ödemeleri almaktadır. Ülkelerin çoğunluğunda, özellikle AB ülkelerinde öğretmen ve okul personeli maaşları ile işletim giderleri için yerel idarelere/okullara gönderilecek kaynak miktarı fonlama formülüyle belirlenmekte ve yerel idarelere/okullara torba bütçe (maaş ödemeleri ile işletim giderleri için) şeklinde gönderilmektedir. Ancak Sri Lanka, Tayland, Bulgaristan gibi ülkeler uyguladıkları formüllerde maaş ödemelerini kapsam dışında tutarken, Hollanda işletim giderleri ile maaş ödemeleri için ayrı fonlama formülü kullanmaktadır. Dolayısıyla, diğer ülkelerdeki okullar torba bütçeden ne kadarının eğitici ve personel gideri için kullanılacağına karar verirken, Hollanda'da maaş ödemeleri için gönderilen ödenek okul materyalleri, bina onarımı gibi giderler için kullanılamamaktadır. Sermaye giderleri için yapılacak kaynak dağıtımı da ekseriyetle okulların veya ara yerel otoritenin merkezi idareye onay için bütçe teklifi sunması neticesinde belirlenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2014:8). Bu itibarla, büyük ölçekli sermaye yatırımlarının merkezden idare edildiği, bu konuda yerelleşmenin olmadığı veya sınırlı seviyede gerçekleştiği görülmektedir.

Söz konusu finansman yöntemleri ile belirlenen ödenek, merkezi idareden doğrudan okullara gönderilmekte veya yerel idare kanalıyla okullara transfer edilmektedir. Pek çok ülkede merkezi idare ile yerel idare arasında ara bir otorite (belediyeler gibi) kendi gelirlerinden bütün maliyet kategorilerine kaynak

ayırabilmektedir. Örneğin, Fransa, İngiltere, Almanya, Polonya, Hollanda, İtalya gibi ülkelerde ara otoriteler bazı maliyet kalemlerinin finansmanında kendi gelirlerini (vergi gibi) kullanmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2014:24). Ülkeler itibarıyle okullara dağıtılan kaynakların okul bünyesinde kullanımında etkili olan kamu idaresi kademeleri farklılık arz etmektedir. Söz konusu farklılıklar, tüm finansman kalemleri için Grafik 2.1'de gösterilmiştir.

Grafik 2.1. Seçilmiş Ülkelerde Kaynak Dağıtımında Etkili Olan Kamu İdare Seviyelerinin Yüzdesi (Ortaokul Eğitim Kademesi) (2011)



Kaynak: OECD, 2012:500'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

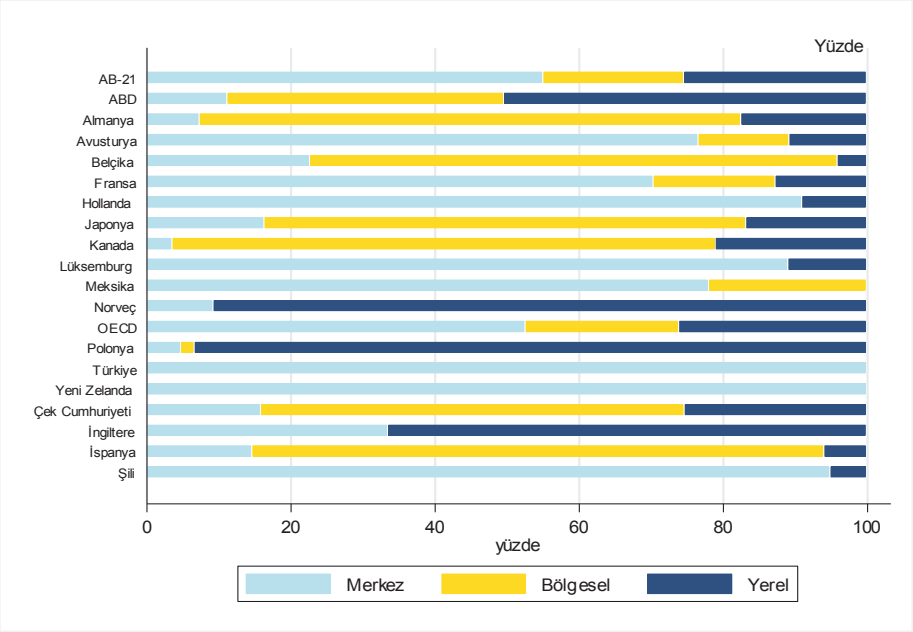
Not: "Okul" ibaresi, kaynak dağıtımında okulun karar verici konumda olmasını; "yerel idare" ibaresi, kaynak dağıtımında il, ilçe gibi örgütlerin karar verici konumda olmasını; "bölgesel idare" ibaresi, kaynak dağıtımında yerel idare ile merkezi örgüt arasında yer alan birimin karar verici konumda olmasını (bazı durumlarda iller de bölgesel idare kavramına dâhil edilmektedir) ve "merkez" ibaresi ise karar verici konumda Eğitim Bakanlıklarının olmasını ifade etmektedir.

Hollanda, Belçika ve İngiltere gibi ülkelerde okullara dağıtılan kaynakların kullanımında okul kademesi etkin iken Türkiye, Meksika ve Portekiz gibi merkeziyetçiliğin hâkim olduğu ülkelerde okullarda kaynak kullanımına ilişkin kararların verilmesinde merkezi hükümetin ağırlığı hissedilmektedir (OECD, 2012:500). Finansman kalemleri itibarıyla okullara kaynak dağıtımında ve okuldaki

kaynak kullanımında alınan kararlarda etkili olan kamu idaresi seviyeleri ise Ek 2'de detaylı olarak yer almaktadır.

Diğer taraftan, ülkeler arasında uygulanan finans yöntemleri açısından karşılaştırma yapmak zordur. Çünkü her ülkede okullara dağıtılan bütçe, finansal kaynağı açısından (merkezi hükümet, yerel otorite, hayırsever gibi) farklılık arz etmektedir. Eğitimin finansman kaynakları açısından ülkeler arasındaki söz konusu farklılık, ülkelerin uyguladıkları kaynak dağıtımı metotlarına yansımıştır. Grafik 2.2'de eğitimde kamu finansman kaynaklarının merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde dağılımı gösterilmektedir. Buna göre, genellikle yerelleşme sistemini uygulayan gelişmiş ülkelerde eğitime ayrılan finansman kaynaklarının sağlanmasının daha çok yerelin ve bölgenin sorumluluğunda olduğu, Türkiye'de ise bu sorumluluğun tamamen merkezi yönetimde bulunduğu görülmektedir. Bu durumun istisnası, Hollanda'dır. Hollanda en gelişmiş yerelleşme sistemine sahip ülke olmakla birlikte finansal kaynakların büyük bir bölümü merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır.

Grafik 2.2. Seçilmiş Ülkelerde Eğitim Sisteminde Kamu Finansman Kaynakları (2012)



Kaynak: OECD, 2015b:261'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

2.2.2. Seçilmiş ülke uygulamaları

Bu kısımda Hollanda, Sri Lanka, Polonya, Fransa ve Brezilya'da eğitim finansmanında uygulanan modellere detaylı şekilde değinilecektir. Söz konusu ülke seçimleri,

- Yerelleşme konusunda derin tarihi geçmişe ve eşitlikçi finansman uygulamasına sahip Hollanda,
- Gelişmekte olan bir ülke konumunda bulunan ve kaynak dağıtımında yerelleşme uygulamalarının sınırlı şekilde uygulanmaya başlandığı Sri Lanka,
- Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından ani şekilde merkezi yönetim anlayışından yerelleşme yaklaşımına geçen ve geçiş aşaması öngörmeyen bir ülke deneyimi görmek açısından Polonya,
- Türkiye ile benzer şekilde merkeziyetçi kamu yönetimi yaklaşımını benimseyen ve uzun yıllar yerelleşme çabası içinde olan Fransa'daki uygulamalar,
- Merkezi devletin destekleyici rolünün yeterince olmadığı ve öğrenci sayısının yüksek olduğu ülke örneği görmek adına Brezilya'daki uygulamalar dikkate alınarak yapılmıştır.

2.2.2.1. Hollanda

2.2.2.1.1. Genel eğitim sistemi

Hollanda'da temel eğitim, ortaöğretim ve yükseköğretim sisteminden Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı sorumludur. Ülkede zorunlu eğitim 5 ile 16 yaşları arasını kapsamaktadır. Okul öncesi eğitim 2 ile 4 yaş arasında gönüllülük esasına dayanmakta, istenilirse 4 yaşında ilköğretime de başlanılabilmektedir. İlköğretim 4 ile 12 yaş arasını, ortaöğretim 12-18 yaş arasını kapsamaktadır (Eurydice, 2015f).

Kutu 2.1. Hollanda Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler

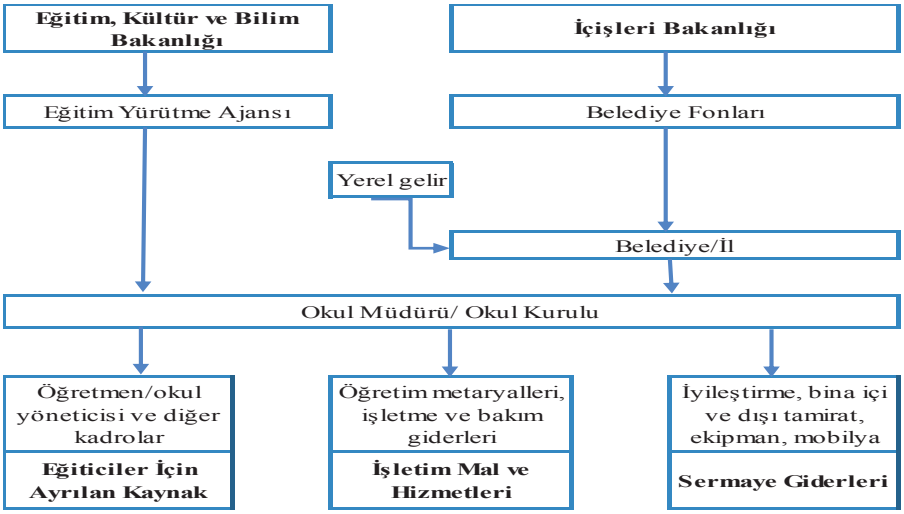
Ülkede 2014-2015 öğretim dönemi itibarıyla toplam 4,78 milyon öğrenci (yükseköğretim hariç), 14.735 okul (kamu+özel) vardır (Hollanda İstatistik Merkez Birimi, 2015). 2013 yılı itibarıyla 4 yaş okul öncesi ve ilköğretimde okullaşma oranı yüzde 100, 5-14 yaş arası okullaşma oranı da yüzde 100'dür (OECD, 2015c:318). Hollanda, eğitim performansı açısından 2012 PISA çalışmasında 65 ülke arasında matematik alanında 10'uncu, fen alanında 14'üncü ve okuma alanında 15'inci sırada yer almaktadır (OECD, 2014b). 2012 yılı itibarıyla toplam eğitim harcaması gayri safi yurt içi hasılanın (GSYH) yüzde 5,5'idir. 2012 yılı itibarıyla ilköğretim düzeyinde öğrenci başına harcama 8.185 dolar[8] ile OECD ortalamasının altında iken ortaöğretimde 12.296 dolar ile OECD ortalamasının üstündedir (OECD, 2015ç:8).

Hollanda'da ulusal eğitim politikası merkezi düzeyde belirlenmekte olup eğitim yönetimi ile okulların idaresi ise yerelleşmiştir. Ülkede 12 adet il (*provinces*) bulunmakta olup bu iller, ilköğretim ve mesleki eğitim dâhil ortaöğretim okullarının yönetiminden sorumludur. Okul bazlı yönetişim uygulaması yaygındır ve aileler özerk kamu okulu kurabilmektedir. Tüm okullarda "okul kurulları" bulunmaktadır. Bu kurullar, okulun genel yönetiminden, müfredatından, okulun özlük işlerinden sorumludur (Eurydice, 2015ğ).

Eğitim finansmanı, Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı tarafından yönetilmektedir. Mesleki tarım eğitiminin finansmanından ise Ekonomi Bakanlığı sorumludur. Toplam bütçe okullara öğrenci başına finansman yaklaşımı temelinde fonlama formülü kullanılarak dağıtılmaktadır. Şekil 2.1'de eğitimde kaynak dağıtım yöntemi gösterilmektedir.

[8] Çalışmadaki "dolar" ifadelerinin tümü ABD dolarını ifade etmektedir.

Şekil 2.1. Hollanda Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması



Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014'ten faydalanılarak oluşturulmuştur.

Hem merkezi hükümet hem de belediyeler tarafından okullara ödenek, torba bütçe şeklinde aktarılmaktadır. Merkezde kaynak aktarımından Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı altında yer alan Eğitim Yürütme Ajansı sorumludur. Belediyeler, aynı zamanda yerel gelirleri eğitim hizmetleri için okullara transfer edebilmektedir. Belirli oranlar dâhilinde kalmak kaydıyla okul kendisine gönderilen kaynağın eğitici ücretleri ile işletim giderleri arasında kullanım oranına kendisi karar vermektedir.

2.2.2.1.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem

Hollanda'da eğitim sisteminin yerelleşmesi ve bunun bir yansıması olan okul bazlı yönetişim uygulaması çok eskilere dayanmaktadır. "Eğitim özgürlüğü" kavramı çerçevesinde bu yapılanma, diğer AB ülkelerinin tersine aşağıdan gelen talep ile birlikte şekillenmiştir. Dolayısıyla, bu yapılanma biçimi gerek idari gerek mali açıdan okullara yüksek derecede özerklik sağlamaktadır.

Hollanda'da okullara dağıtılacak fonlar, ağırlıklı olarak öğrenci sayısı dikkate alınarak uygulanan fonlama formülü sistemi, diğer adıyla "ağırlıklı öğrenci fonlama uygulaması (weigheted student funding)" ile merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Ağırlıklı öğrenci fonlama uygulaması, 1985 yılında "Eğitim Öncelikleri Politikası" ile uygulanmaya başlanmış ve eğitimde fırsat eşitliğini sağlamak üzere tasarlanmıştır (Ladd and Fiske, 2010:7). Bakanlığın tespit ettiği

kaynak, Bakanlık altında görev yapan Eğitim Yürütme Ajansı tarafından işletim giderleri ve personel maaşları diye ikiye ayrılıp torba bütçe şeklinde okullara/okul kurullarına tahsis edilmektedir. Belediyeler ise ağırlıklı olarak sermaye harcamalarında (okul tamiratı, yenilemesi gibi) kullanılacak fonu okullara sağlamaktadır (Eurydice, 2015ğ).

İlköğretimde personel giderleri için oluşan torba bütçe, yönetici, öğretmen ve destek personel şeklinde üç kısımdan oluşmakta ve önceki yılın 1 Eylül tarihinde okula kayıtlı öğrenci sayısı ile öğretmenlerin ağırlıklı ortalama yaşları dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Daha tecrübeli/yaşlı öğretmenler, genç öğretmenlere kıyasla daha yüksek maaş almaktadır. Ortaöğretim kademesinde personel giderlerinin hesaplanmasında ise sabit ve değişken kısım olmak üzere iki bölümden oluşan bir hesaplama yöntemi izlenmektedir. Sabit kısımda ödenek hesaplaması okul türüne göre değişmekte, değişken kısmın hesaplaması ise öğrenci sayısı ve öğretmen yaşı dikkate alınarak yapılmaktadır (Hollanda Hükümeti, 2015a).

İşletim giderlerinin (bina bakımı, mobilya amortismanı dâhil) hesaplanması, ihtiyaca göre şekillenmekte ve bu hesaplamada öğrenci sayısı dikkate alınmaktadır. Bu giderler için ayrılan bütçe her yıl enflasyon oranında artırılmakta ve fonlama yöntemi, her beş yılda bir fonlama seviyesinin yeterliliğine ilişkin bir dış kuruluş tarafından değerlendirilmektedir. 01.01.2015'ten önce okulun iç tamiratı okulun, dış bakımı ise belediyenin sorumluluğunda iken artık okulun dış bakım gideri de okul sorumluluğuna verilmiştir. Okulun genişletilmesi, okul inşaatı gibi yatırım harcamalarından ise belediyeler sorumludur (Hollanda Hükümeti, 2015b).

Eğitim kurumlarının, kendilerine tahsis edilen bütçenin yüzde 85'ini personel giderleri için, yüzde 15'ini ise işletim giderleri için kullanmaları düzenlenmiş olmakla birlikte okul kurulları bu oranları belirli seviyeler dâhilinde değiştirebilmektedir (Eurydice, 2015ğ).

Hollanda'da fonlama sistemi uzun yıllar (1985-2006) aynı kalmış, 2006 yılında ise uygulamada değişikliğe gidilmiştir. 2006 yılından önce öğrenciler dört farklı kategoride (ailesi düşük eğitime sahip Hollandalı öğrenciler, ailesi düşük eğitime sahip ve düşük becerili işlerde çalışan göçmen çocuklar gibi) tanımlanmış ve

bunlara ilave kaynak aktarımı yapılmıştır. 2006 yılında ise dezavantajlı öğrenciler için uygulanan katsayılar değiştirilmiştir. Örneğin, 2006 yılından önce 0,9 ağırlığa sahip göçmen öğrenciler için katsayı, ailesi kısmen düşük eğitim düzeyine sahip ise 0,3, ailesi çok düşük eğitim düzeyine sahip ise 1,2 olarak uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca, 2006'dan önce eğitici ve diğer personel giderlerini doğrudan merkezi hükümet öderken, 2006'dan sonra bu giderler okullara torba bütçe şeklinde dağıtılmaya başlanmıştır (Ladd and Fiske, 2010:9-34).

Tablo 2.2'de Hollanda'da uygulanan fonlama formülünde yer alan unsurlar gösterilmektedir. Formül hesaplamasında öğrenci sayısına ilave olarak öğrenciye özgü hususlar (dil, sosyo-ekonomik durum, eğitime erişim), eğitim kademesi ve ortaöğretimde müfredat farklılıkları dikkate alınmaktadır. Fonlama formülü içeriği, her yıl yayımlanan mevzuat düzenlemesi ile ilgili paydaşlarla paylaşılmaktadır (Hollanda Hükümeti, 2015b).

Tablo 2.2. Hollanda'da Uygulanan Fonlama Formülü Kapsamı

Temel kaynak dağıtımı	Temel fonlama	Öğrenci sayısı dikkate alınarak fonlama yapılmaktadır. Eğitici giderleri ile işletim giderleri ayrı olarak hesaplanmaktadır.
	Eğitim kademesi itibarıyla fonlama	Fonlamada 4-6 yaş arasındaki eğitim kademesi, 8-12 kademesine göre daha yüksek olarak ağırlıklandırılmaktadır. Ortaöğretimde okul tiplerine göre ilave ağırlıklandırma yapılmaktadır.
Müfredatın geliştirilmesi için fonlama	Ortaöğretimde okul tiplerine göre ilave ağırlıklandırma yapılmaktadır.	
Öğrenciye özgü fonlama	Sosyo-ekonomik durum	Ailenin eğitim seviyesine göre fonlamada ilave ağırlıklandırma yapılmaktadır.
	Felemenkçe (dil) eğitimi	İlave fonlama yapılmaktadır.
	Düşük eğitime katılım ve öğrenme güçlükleri	İlköğretimde ilave fonlama yapılmaktır.

Kaynak: Levacic, 2006:8.

Eğitim kurumları merkezi hükümetin kendilerine tahsis ettiği torba bütçe haricinde 2010 yılında yapılan düzenlemeyle borç alabilmekte ve çeşitli faaliyetlerle kendilerine gelir sağlayabilmektedir. Ayrıca, 2012 yılında performans bütçeleme sistemine geçilmiş ve "prestatiebox" adı verilen uygulamayla eğitim performansının artırılması için ilköğretim ve ortaöğretimde okulların bazı özel aktiviteler (bilişim teknolojileri eğitimi, özel yetenekli bireyleri destekleme, öğretmenin profesyonel

gelişimi vs.) için ilave ödenek alabilmeleri sağlanmıştır. Öte yandan, okullar ailelerden ve iş adamlarından da mali destek alabilmektedir. Bu destekler, genelde müfredat dışı gezi ve kültürel faaliyetler için kullanılmaktadır (Eurydice, 2015ğ).

Belediyeler de kendi gelirlerinden okullara kaynak sağlayabilmektedir. Ancak bunun toplam eğitim ödenekleri içindeki oranı sadece yüzde 10'dur. Bu kaynak genellikle Felemenkçe dilinin geliştirilmesi, spor aktiviteleri ve dezavantajlı öğrenciler için harcanmaktadır (Ladd and Fiske, 2010:36).

2.2.2.1.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi

Hollanda'da yüksek okul özerkliğinden dolayı okulların öz değerlendirme sistemleri gelişmiştir. Eğitim kurumları, merkezi hükümete yıllık olarak rapor sunmakta ve finansman kullanım alanları ile eğitim performansını açıklamaktadır. Ayrıca, Eğitim, Kültür ve Bilim Bakanlığı altında "Eğitim Denetimi" birimi yer almakta ve bu birime bağlı eğitim müfettişleri de okulların hesaplarını kontrol etmektedir. Hollanda'da zengin veri seti dolayısıyla oldukça gelişmiş bir değerlendirme sistemi mevcuttur. Denetimler genelde risk tabanlı bir sistem üzerinden yapılmakta ve düşük performanslı okullar, diğerlerine nazaran daha sık kontrole tabi tutulmaktadır (OECD, 2014a:130).

Diğer taraftan, kaynak dağıtım mekanizmasında kullanılan fonlama formülü uygulamasında öğrencinin sosyo-ekonomik durumunun dikkate alınması, dezavantajlı öğrenciler için yüksek düzeyde ağırlıklandırma yapılması, formülde kullanılan katsayı ve katsayı ağırlıklarının uzun süre aynı kalması (1985-2006 yılları arasında hiç değişmemiştir) sistemin istikrarını sağlamakta ve finansman sistemini eşitlikçi yapmaktadır. Ancak söz konusu sosyo-ekonomik durum, öğrencinin ailesinin eğitim düzeyi ile ölçüldüğünden ve azınlıklarda/göçmen ailelerde eğitim düzeyini beyan etmede hileler olduğundan, bu durum kaynak dağıtımının eşitlikçi yönünü zayıflatmaktadır (Ladd and Fiske, 2010:7-34).

2.2.2.2. Sri Lanka

2.2.2.2.1. Genel eğitim sistemi

Sri Lanka'da temel eğitim ve ortaöğretim Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Ülkede zorunlu eğitim 5 ile 14 yaş arasını kapsamaktadır. Okul

öncesi eğitim 3 ile 5 yaş arasını, ilkokul 5 ile 11 yaş arasını, ortaokul 12 ile 14 yaş arasını, ortaöğretim ise 15-16 yaş arasını kapsamaktadır (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2015a).

Kutu 2.2. Sri Lanka Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler

Ülkede 2013-2014 öğretim dönemi itibarıyla toplam 4,23 milyon öğrenci (yükseköğretim hariç), 10.849 okul (kamu+özel+Budist okulu) ve 239 bin öğretmen vardır (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2015b). 2013 yılı itibarıyla okul öncesi eğitimde brüt okullaşma oranı[9] yüzde 90,4, ilköğretimde net okullaşma oranı[10] yüzde 94,1 ve ortaöğretimde brüt okullaşma oranı ise yüzde 99,2'dir. 2012 yılı itibarıyla toplam eğitim harcaması GSYH'nin yüzde 1,7'sidir ve ilköğretim düzeyinde öğrenci başına harcama 430 dolar, ortaöğretimde 619 dolardır (UNESCO, 2015).

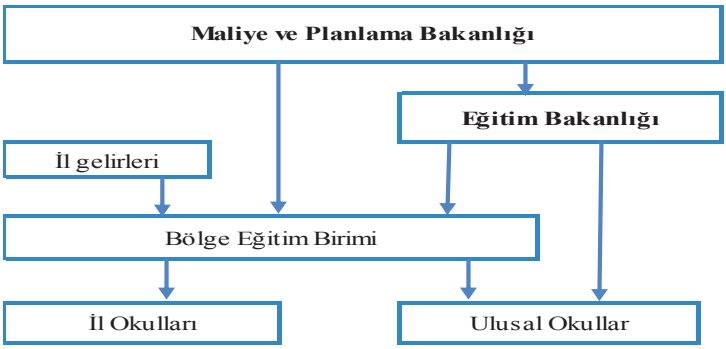
Sri Lanka'da eğitim hizmeti sunumundan merkezi hükümet ile il konseyleri sorumludur. Merkezi hükümet genel eğitim politikasını, ulusal müfredatı, öğretmenlerin hizmet içi eğitimi vs. hususları belirlemekte ve okullara ücretsiz kitap, üniforma ile öğrencilerin diğer ihtiyacı olan malzemeleri dağıtmaktadır. İlköğretim hizmeti illere bağlı okullarda verilirken ortaöğretim hizmeti merkezi hükümete bağlı ulusal okullarda verilmektedir. Okul öncesi ve ilköğretim hizmeti sunumunda görev alan dokuz adet il konseyi ve bu birimin altında her biri ortalama 100-150 okuldan sorumlu bölgesel eğitim ofisleri vardır (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2015c).

Şekil 2.2'de Sri Lanka'da eğitimde kaynak dağıtım yöntemi gösterilmektedir. Eğitim finansmanı Milli Eğitim Bakanlığı ile Maliye ve Planlama Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Ulusal okullara fonlar doğrudan Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gönderilirken, illere bağlı okullara bölgesel eğitim ofisleri aracılığıyla il milli eğitim müdürlükleri tarafından gönderilmektedir. Sri Lanka'da 2000'li yıllardan itibaren okul bazlı yönetişim modeli uygulanmakta olup okullar yönetimsel ve mali konularda karar alabilmektedir (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2013:45).

[9] Brüt okullaşma oranı; ilgili öğrenim türünde yer alan toplam öğrenci sayısının, ait olduğu öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan toplam nüfusa bölünmesiyle elde edilmektedir.

[10] Net okullaşma oranı; ilgili öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan öğrencilerin, ait olduğu öğrenim türündeki teorik yaş grubunda bulunan toplam nüfusa bölünmesiyle elde edilmektedir.

Şekil 2.2. Sri Lanka Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması



Kaynak: Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2013.

2.2.2.2.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem

Sri Lanka'da 1987'de yerelleşmeyi öngören anayasa değişikliğinden sonra çeşitli finansal yaklaşımlar benimsenmiş, ancak okullar arasındaki yüksek düzeyde kalite farklılıkları ve düşük eğitim performansı için bir çözüm bulunamamıştır (Perera and Palihakkara, 1997:271). Bu zayıf öğrenme çıktılarının sebebinin, okullara kaynak dağıtımının müzakere usulüyle ve tarihsel süreç dikkate alınarak yapılması olduğu kabul edilmiştir. Söz konusu duruma bir çözüm olarak Dünya Bankası (DB) katkısıyla 2000 yılından itibaren "Eğitim Kalitesi Girdi Şeması (Education Quality Input Scheme, EQIS)" Programı uygulanmıştır. Bu Program altında geçmiş yıldan devreden ödeneklerin yüzde 2'si ile toplam sermaye fonlarının yüzde 20'si, ilköğretim ve ortaöğretim okullarına fonlama formülü uygulamasıyla dağıtılmış ve okulların bu fonları yönetmesi istenmiştir (Arunatilake and Jayawardena, 2008:2-3).

EQIS Programında eğitim kalitesi girdileri; cari giderler (elektrik, su vs.), sermaye giderleri (bilgisayarlar, yazıcılar, müzik aletleri, bakım ve onarım giderleri vs.) ve danışmanlık hizmeti giderlerinden (misafir eğitici daveti vs.) oluşmaktadır. Her okula, bilgisayar gibi belli sermaye girdileri haricinde diğer girdileri satın alma sorumluluğu verilmiştir. EQIS fonları dağıtımında uygulanan formülde, öğrenci sayısı, eğitim kademesi, ölçek ekonomisi (okul büyüklüğü gibi) faktörleri dikkate alınmış ve dezavantajlı okulları canlandırma hedefi gözetilmiştir. Dağıtılan fonların yüzde 60'ı cari harcamalar için, yüzde 40'ı ise tamir ve bakım gibi sermaye

giderlerine ayrılmıştır. Fonlama formülünde öğretmen maaşları ise dışarıda tutulmuştur (Arunatilake and Jayawardena, 2008:13).

EQIS fonlarının hangi miktarda okullara dağıtılacağı iki aşamada belirlenmiştir (Arunatilake and Jayawardena, 2008:13):

1) İller, eğitim kademesi itibarıyle dağıtılacak kaynak miktarına karar vermiştir.
2) İller, daha sonra okul türleri itibarıyle her okula bir ağırlık puanı belirlemiştir.

EQIS fonları, Okul Satın Alma Komitesi (School Purchasing Committe, SPC) ile okul müdürü, öğretmenler ve öğrenci liderlerinden oluşan Okul Geliştirme Komitesi (School Development Committe, SDC) tarafından yönetilmiştir. SDC, SPC tarafından karar verilen satın almaları onaylamakta, okulun yıllık planını ve bütçeyi hazırlamaktadır. Okullar, bütün satın alma süreçlerini kayıt altına almıştır (Fernando 9 Ocak 2016).

2004 yılında söz konusu Programın etki değerlendirmesi yapılmış olup okulların dağıtılan fonları kullanma oranları araştırılmış ve harcama kapasitesinin ortalama yüzde 80 olduğu tespit edilmiştir. Harcama oranının özellikle küçük ölçekli okullar ile kırsal kesimde yer alan okullarda düşük olduğu ve okullar arasında farklılaşma olduğu görülmüştür (Arunatilake and Jayawardena, 2008:13-29).

Bahsi geçen EQIS Programının uygulanmasıyla başlayan okul bazlı yönetişim anlayışı Sri Lanka'da halen devam etmektedir. Söz konusu model uygulamasının gelişmesi için 2006 yılından itibaren 2006 ile 2010 yılları arasını kapsayan "Eğitim Sektörü Geliştirme Çerçevesi ve Programı" başlatılmıştır. Bu Program ile birlikte "kamu harcamaları ve kaliteli eğitim takip sistemi" kurulmuş ve kaynak tahsis mekanizmasındaki şeffaflığın ve eşitliğin artırılması planlanmıştır (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2013). 2012-2016 yıllarını kapsayan ikinci "Eğitim Sektörü Kalkınma Çerçevesi ve Programı" ile birlikte okullara eğitim kalitesinin artırılması için "okul-bazlı yönetişimin geliştirilmesi hibesi" verilmeye başlanmış ve SPC de bu hibelerin etkin kullanımı için görev üstlenmiştir (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2012).

2.2.2.2.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi

Sri Lanka'da uygulanan EQIS Programı, gelişmekte olan ülkelerde kurulmaya çalışılan eğitim sisteminin yerelleşme çabaları ile fonlama formülü uygulama tecrübesine dair ışık tutmaktadır.

EQIS Programıyla okul kaynaklarının dağıtımı açısından ilerleme kaydedilmekle (eğitim girdisi bulma süreçleri iyileşmiştir) birlikte istenilen düzeyde etkin ve eşitlikçi bir dağıtım seviyesine ulaşılamamıştır. Bunun en önemli sebebi, sürecin yönetiminin yetkin kişilerce yapılmaması, finansal kaynakların yönetimi açısından okul yöneticilerinin liderlik vasıfları farklılık arz ettiğinden okullar arasında harcama düzeylerinin farklılaşmasıdır. Bu durumun altında yatan diğer sebep ise şeffaf ve anlaşılabilir nitelikte olması gereken fonlama formülünün bu niteliklere haiz olmaması ve devletin sınırlı destekleyici rolüdür (Arunatilake and Jayawardena, 2008:32-34).

Bununla birlikte, bu sistem ile fonların belirli bir kısmının (yüzde 20) okullara dağıtılması ve onların harcama kapasitesinin ölçülmesi, sürecin başlangıçta işlerliğinin analizi için olumlu katkı sunmaktadır. Bu sonuçlar doğrultusunda 2012-2016 yılında uygulanmaya başlanan eğitim programıyla birlikte okullara okul-bazlı yönetişim modelinin etkinliğinin artırılması için hibe verilmesi de diğer önemli bir husustur (Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 2013:64).

2.2.2.3. Polonya

2.2.2.3.1. Genel eğitim sistemi

Polonya'da temel eğitim ve ortaöğretim Ulusal Eğitim Bakanlığı (MEN, National Ministry of Education), yükseköğretim sistemi ise Bilim ve Yükseköğretim Bakanlığı (Ministry of Science and Higher Education) tarafından yürütülmektedir. Ülkede zorunlu tam zamanlı eğitim 6 ile 16 yaşları arasını ve yarı-zamanlı eğitim (kısmen okulda kısmen işyerinde) 16 ile 18 yaşları arasını kapsamaktadır (Eurydice, 2014:5). Okul öncesi eğitim 3 ile 6 yaşları arasını, ilköğretim kademesi 6 ile 13 yaş arasını, ortaokul 13 ile 16 yaş arasını, ortaöğretim ise 16 ile 19 yaş arasını kapsamaktadır (Eurydice, 2015f).

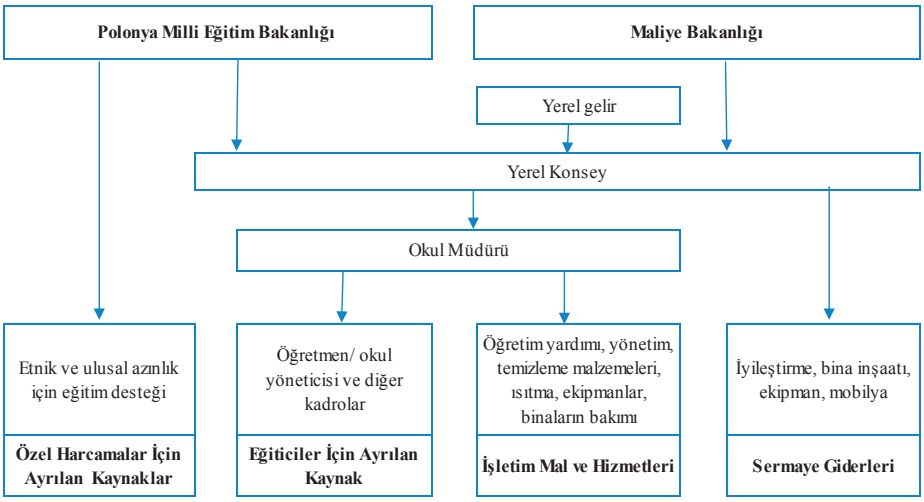
Kutu 2.3. Polonya Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler

Ülkede 2013-2014 öğretim dönemi itibarıyla toplam 6,38 milyon öğrenci (yükseköğretim hariç), 34 bin okul (kamu+özel) ve 662 bin öğretmen vardır (Eurydice, 2014:6). 2013 yılında 4 yaş itibarıyla okul öncesi eğitimde okullaşma oranı yüzde 66, 5,14 yaş arası okullaşma oranı ise yüzde 96'dır (OECD, 2015b:318). Polonya eğitim performansı açısından 2012 PISA çalışmasında OECD ülkeleri arasında fen ve okuma alanında ilk 10 ülke arasında yer almakta, matematik alanında ise 13'üncü ülke konumundadır (National Center on Education and The Economy, 2015). 2013 yılı itibarıyla toplam eğitim harcaması GSYH'nin yüzde 3,6'sıdır (Eurydice, 2014:11) ve 2013 yılı itibarıyla ilköğretim düzeyinde öğrenci başına harcama 6.721 dolar, ortaöğretimde 6.540 dolar ile OECD ortalamasının altındadır (OECD, 2015d:7).

Polonya'da ulusal eğitim politikası merkezi olarak belirlenirken, eğitim yönetimi ve okulların idaresi yerelleşmiştir. Polonya'da bölgesel (16 bölge) düzeyde örgütlenme hâkimdir ve '*kuratoria (eğitim müdürü)'* bölgesel düzeyde eğitim yönetiminin başında bulunur. Daha alt kademede bölgesel yönetime bağlı 379 '*powiats (ilçe)'* ve 2.478 '*gminas (komün)'* bulunmaktadır. '*Kuratoria*', danışmanlık rolünü üstlenmiş olup hizmet-içi eğitim planlaması yapma, düzenlemeler hakkında görüş bildirme gibi görevleri yerine getirmektedir. '*Powiats'* genel ortaöğretim ve mesleki öğretim okullarının idaresinden, '*gminas*' ise temel eğitim kademesindeki okulların yönetiminden sorumludur (Eurydice, 2014).

Eğitim finansmanı MEN ile Maliye Bakanlığı arasında işbirliğiyle belirlenmekte ve toplam bütçe, '*powiats*' ve '*gminas*'a öğrenci başına finansman yaklaşımı temelinde fonlama formülü uygulanarak dağıtılmaktadır. Şekil 2.3'te ülkedeki eğitimde kaynak dağıtım yöntemi gösterilmektedir.

Şekil 2.3. Polonya Eğitim Sisteminde Finansman Akış Şeması



Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014:75'ten yararlanılarak oluşturulmuştur.

MEN eğitici ve işletim giderleri için fonlama formülü ile belirlenen torba bütçeyi yerel konseylere (*powiats, gminas*) göndermekte ve yerel konseyler kendi yerel gelirlerini de ilave ederek söz konusu bütçeyi okullara dağıtmaktadır. Okullar, yerel konsey tarafından onaylanan finansal planları çerçevesinde cari giderler konusundaki harcama kararlarında tamamen özerktir. Sermaye gideri için yapılacak harcamalara ise doğrudan yerel konsey karar vermektedir. Bunlar haricinde kalan ulusal azınlık gruplarının özel eğitim ihtiyaçlarına ilişkin harcama kararları doğrudan merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir (Avrupa Komisyonu, 2014:75).

2.2.2.3.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından Polonya, 1990'da radikal şekilde ekonomik, politik ve sosyal değişikliğe gitmiş ve merkezi komünist gücün kırılması için adem-i merkezileşme yaklaşımını benimsemiştir. Polonya'da eğitim sisteminin yerelleşmesi olgusu da 1990'lı yıllarda yaşanan yerelleşme anlayışının yansıması olarak eğitim sisteminde kaliteyi ve finansman açısından etkinliği artırmak amacıyla başlamıştır (Dünya Bankası, 2011:198).

1990'dan itibaren eğitim hizmeti sunumunda yerel örgütler olan '*gminas*' ile '*powiats*' görev almaktadır. '*Gminas*' başlangıçta sadece okul öncesi eğitim hizmeti sunumunda görev alırken, 1994'ten itibaren zorunlu olarak ilkokul hizmetini, gönüllü

olarak ortaokul hizmetini sunma görevini üstlenmiştir. 1999 yılında ise '*gminas*' zorunlu olarak ortaokul hizmetini sunmaya başlamıştır. '*Powiats*' da ortaokuldan sonra gönüllü olarak devam edilen ortaöğretim eğitimi ile mesleki okulların idaresinden sorumlu olmuştur (Swianiewicz, 2015:5). Eğitim sistemindeki bu değişiklikler, eğitimde merkezi yönetim anlayışını savunanlar tarafından eleştirilmekle birlikte yerelleşme devam etmiştir (Dünya Bankası, 2011:201).

1994 yılında MEN tarafından hem yerel hükümetlerin eğitim hizmeti sunumunda gelirlerini artırmak hem de daha eşitlikçi ve etkin finansman sistemi sağlamak için öğrenci başına finansman yöntemi (per capita financing) temelinde fonlama formülü uygulaması başlatılmıştır. Fonlama formülü ile tespit edilen fonlar '*gminas*' ve '*powiats*'a aktarılmıştır (Herbst and Wojciuk, 2016:19-23).

Fonlama formülünün ilk uygulamasında sadece '*gminas*' yönetiminde olan okul öncesi, ilkokul ve ortaokul kademesi kapsanmış ve öğrenci sayısından ziyade sınıf büyüklüğü dikkate alınmıştır (Swianiewicz, 2015:7). '*Gminas*', fonlama formülü uygulaması sonucunda merkezden aldığı fonu okullara eski harcama alışkanlıklarına göre dağıtmıştır. 2000 yılında fonlama formülü uygulamasında reforma gidilmiş, bu sefer formülde '*powiats*' yönetiminde olan ortaöğretim kademesi de kapsanmış ve öğrenci başına finansman anlayışına yer verilmiştir. Ancak çeşitli bakanlıklar tarafından yönetilen ve farklı öğrenci maliyetleri olan mesleki eğitim veren okulların formül kapsamına alınması birçok zorluğu beraberinde getirmiştir. MEN, belli bir süre mesleki okulları ayrıştırarak onları tarihsel süreçteki birim maliyetleri dikkate alarak fonlamıştır. Daha sonraki uygulamada, mesleki eğitim veren okullar da formül kapsamına alınmıştır. 2000 yılında revize edilen fonlama formülünün bir diğer özelliği de enflasyon uyarlamasının formülde yapılmamış olmasıdır (Dünya Bankası, 2011:203).

2000 yılında revize edilen fonlama formülü küçük değişiklikler dışında günümüze kadar aynı kalmıştır. Formülde yer alan unsurlar ve bu unsurların katsayı ağırlıkları, '*gminas*', '*powiats*', Maliye Bakanlığı ve MEN arasında yapılan müzakereler neticesinde yıllık olarak düzenlenmektedir (Dünya Bankası, 2011:204). Tablo 2.3'te Polonya'da yerel idarelere fonlama formülü ile kaynak dağıtımı uygulaması özetlenmiştir. Buna göre, formül başlıca üç kısımdan oluşmaktadır.

Bunlar, ilköğretim ve ortaöğretim kademesindeki tüm öğrencilere gönderilen baz ödenek, kırsal kesimlerde veya meslek okulları gibi nitelikli eğitim hizmetinin gerektiği maliyeti daha yüksek olan eğitim giderlerinin karşılanması için gönderilen ödenek ile özel eğitime ihtiyacı olan veya normal eğitim ihtiyacı dışındaki (barınma gibi) eğitim giderlerinin karşılanması için gönderilen ödenekten oluşmaktadır. Formül 46 adet katsayı içermektedir.

Tablo 2.3. Polonya Eğitim Sistemindeki Fonlama Formülü Uygulamasının Kapsamı

TM	Ödenek Kalemleri	Hesaplama Yöntemi	Açıklama
	A: i. yerel idaredeki okullar için gönderilen kaynak miktarı	$D = TM / Up$ $A = \sum_{i=1}^{N} Ai = \sum_{i}^{N} D(UriEi)$	**TM:** Yerel idarelere dağıtılan toplam miktar **D:** Mali standart (ağırlıklandırılmamış bir öğrencinin mali değeri), **Up:** Ağırlıklandırılmış öğrenci biriminin toplam sayısı, **N:** Yerel idare sayısı, Ni: i. yerel idare **Uri:** Ağırlıklandırılmış öğrenci sayısını göstermektedir. Buna göre, kamu okullarında ve ulusal müfredatı uygulayan kamu dışındaki okullarda yer alan öğrenciler için katsayı 1, kamu okullarında yer alan yetişkin öğrenciler için katsayı 0,7, ulusal müfredatı uygulayan kamu dışındaki okullarda yer alan yetişkin öğrenciler için katsayı 0,35 olarak uygulanmaktadır. **Ei:** i. Yerel idare için belirlenmiş öğretmen maaş indeksi.[11]
	B: Maliyeti daha yüksek olan eğitim ihtiyacı için i. yerel idareye gönderilen kaynak miktarı	$B = \sum_{i=1}^{N} Bi = \sum_{i}^{N} D(UuiEi)$	**Uui:** A kapsamında karşılanamayan, ilave kaynak ihtiyacı gerektiren harcamalar için i. yerel idarede yer alan ağırlıklandırılmış öğrenci sayısını göstermektedir. Bu formülde Uui, 27 farklı değer alabilmektedir. Örneğin, - Nüfusu 5.000'den az olan kırsal kesimde yer alan yerel idarelerdeki ilköğretim ve ortaokul öğrencileri için katsayı 0,38'dir (P_1). - Öğrenme güçlüğü çeken öğrenciler için katsayı 1,40'dır (P_2). - Genel sanat okullarındaki öğrenciler için katsayı 1,35'tir (P_3). Eğer öğrenci hem kırsal kesimde yaşıyor hem de sanat okuluna gidiyorsa bu katsayılar (0,38+1,35) toplanmaktadır. Söz konusu katsayılar öğrencilerin farklı ihtiyaçları dikkate alınarak göreli maliyetlerine göre hesaplanmıştır.

[11] Öğretmen maaş indeksinin hesaplanmasında; yeni/acemi öğretmenler, sözleşmeli öğretmenler, aday öğretmenler, kadrolu öğretmenler olmak üzere dört grup dikkate alınmaktadır.

Tablo 2.3. Polonya Eğitim Sistemindeki Fonlama Formülü Uygulamasının Kapsamı (devamı)

TM:	Ödenek Kalemleri	Hesaplama Yöntemi	Açıklama
	B: Maliyeti daha yüksek olan eğitim ihtiyacı için i. yerel idareye gönderilen kaynak miktarı	$B = \sum_{i=1}^{N} Bi = \sum_{i}^{N} D(UuiEi)$	Dolayısıyla, $Uui = \sum_{k=1}^{k=27} PkNki$ **k:** katsayı, **Pk:** k. katsayı türü (Örneğin, öğrenci kırsal kesimde yaşıyorsa P_1: 0,38), **Nki:** i. yerel idarede yer alan k ağırlığına sahip öğrenci sayısını göstermektedir.
	C: Normal öğrenme aktiviteleri dışındaki harcamalar için i. yerel idareye gönderilen kaynak miktarı	$C = \sum_{i=1}^{N} Ci = \sum_{i}^{N} D(UziEi)$ $Up = \sum_{i:1}^{i:N} (Uri + Uui + Uzi)Ei$	**Uzi:** A ve B kategorisinde yer almayan ağırlıklandırılmış öğrenci sayısını göstermektedir. Bu kategoride müfredat dışı aktiviteleri olan okulların yaptıkları maliyetler, yatılı okullarda bakılan öğrenciler, özel eğitime ihtiyacı olan öğrenciler gibi hususlar yer almaktadır. Bu formülde Uzi, 14 farklı değer alabilmektedir. Örneğin, - Okul öncesi eğitimdeki sağır, kör vs. engele sahip olan çocuklar için katsayı 4'tür (L_1). - Yatılı okullarda kalan öğrenciler için katsayı 1,5'tir (L_2). Dolayısıyla, $Uzi = \sum_{k=1}^{k=27} LkNki$ **k:** katsayı, **Lk:** k. katsayı türü (Örneğin, öğrenci yatılı okulda kalıyorsa L_2: 1,5), **Nki:** i. yerel idarede yer alan k ağırlığına sahip öğrenci sayısını göstermektedir.

Kaynak: Dünya Bankası, 2011:204-209'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yerel idareler, kendisine tahsis edilen ödeneğin hepsini veya bir kısmını harcayabilmekte, gerek duyması halinde kendi gelirlerinden eğitime ilave kaynak ayırabilmektedir. Bu idareler, bölgesindeki eğitim giderlerinin karşılanmasında merkezden gönderilen ödeneğin ve kendi gelirlerinin yetmemesi halinde okulları, sınıf büyüklüklerini artırması için zorlayabilmekte veya kapatabilmektedir (Swianiewicz, 2015:9-11). Yerel idareler, merkezden aldıkları fonları okullara dağıtırken daha çok girdi odaklı sistem dâhilinde dağıtmakta veya küçük yerel idarelerde bütçenin dağıtımında kişisel ilişkiler etkili olabilmekte iken büyük ölçekli yerel idareler de kendi fonlama formülü uygulamalarını kullanabilmektedir (Dünya Bankası, 2011:212).

2.2.2.3.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi

1990 öncesi dönemde daha çok girdi odaklı merkezden dağıtım mekanizması hâkimdir. 1990 yılından sonra yerelleşme anlayışı ile uygulanmaya başlanan ve 2000 yılında revize edilen öğrenci başına dayanan fonlama uygulaması, okullarda etkinliği kısmen sağlamıştır. Çünkü öğrenci başına finansmana dayanan sistem, öğrenci sayısında yaşanan düşüşe karşı yerel idareleri koruyamamakla birlikte öğrenci başına düşen öğretmen sayısı ve sınıf büyüklüğü açısından okulları rasyonel kararlar almaya itmiştir (Dünya Bankası, 2011:223).

Eşitlik açısından ise fonlama formülünde farklı etnik kökenler veya öğrenme güçlüğü olan öğrenciler dikkate alındığından dikey eşitlik sağlanmış, ancak farklı sosyo-ekonomik arka plana sahip öğrenciler için ilave kaynak aktarımı öngörülmediğinden dikey eşitlik konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Yatay eşitlik açısından, kaynak yönetimi hususu yerel idarelere bırakıldığından ve eğitim hizmeti sunumunda yerel idareler de kendi gelirlerinden katkı yaptıklarından pratikte bu eşitlik türünün uygulanması zordur. Diğer taraftan, fonlamada "nüfus yoğunluğu 5.000'den az olan kırsal kesimde yer alan okullar" dikkate alınmasına rağmen bu yerel idareler arasındaki nüfus yoğunlukları, yerel idarede mevcut okulların donatım ihtiyacındaki farklılıklar göz ardı edilmiştir. Öte yandan, yerel idareler arasında yapısal maliyet farklılıklarının dikkate alınması halinde ise uygulanan fonlama formülü daha karışık hale gelebileceği ve bu durumun da pratikte sıkıntılara yol

açabileceği hususunun gözden kaçırılmaması gerekmektedir (Dünya Bankası, 2011:228-231).

Polonya eğitim sistemi hesap verebilirlik ve şeffaflık hususu açısından değerlendirildiğinde, fonlama formülünün içeriğinin yıllık olarak merkezi hükümet ile yerel hükümet arasında tartışmaya açık olması ve yerel hükümetlere gönderilen kaynak miktarına halk tarafından ulaşılması şeffaflığı sağlamaktadır. Ancak fonlama formülünün 46 adet katsayı içermesinin, formülün ilgililerce anlaşılabilirliğini kısıtladığı tespit edilmiştir. Ayrıca, hesap verebilirliğin ispatı için eğitim kalitesi ile okullara gönderilen fonlar arasında bağlantı olduğunu gösterecek belirgin kıstas yoktur (Dünya Bankası, 2011:236-238).

Ülkede uygulanan fonlama sisteminin denetimiyle ilgili olarak, yerel idareler okulları finansal açıdan denetlemekte ve okullar her yıl finansal planlarını yerel idarelere sunmaktadır. Yerel idareler, okulları yaptıkları denetimler neticesinde ödüllendirmekte veya cezalandırmaktadır. İyi okulları ödüllendirmenin eşitliği bozucu etki yaratacağı değerlendirilmekle birlikte "okullun zaman içinde kendiyle kıyaslanması" üzerine kurulu denetim mekanizmasının iyi bir uygulama örneği olduğu değerlendirilmektedir (Eurydice, 2015e).

2.2.2.4. Fransa

2.2.2.4.1. Genel eğitim sistemi

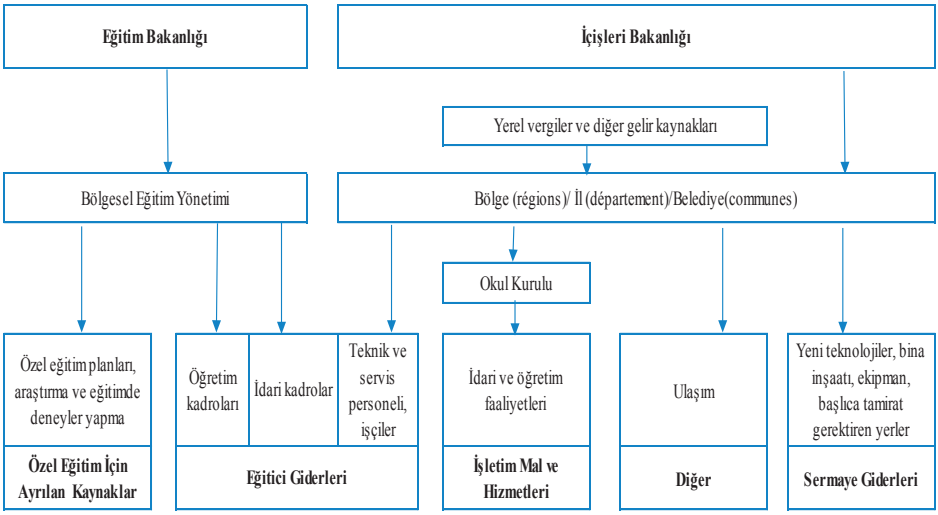
Fransa'da temel eğitim, ortaöğretim ve yükseköğretim Milli Eğitim, Yükseköğretim ve Araştırma Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Zorunlu eğitim süresi 6 ile 16 yaş arasını kapsamaktadır. 3 ile 6 yaş arasını kapsayan okul öncesi eğitim tercihe bağlı olup ücretsizdir. İlköğretim kademesi, 6 ile 11 yaş arasını kapsamakta olup ücretsizdir. Ortaöğretim kademesi ise ortaokul (collège) ve lise (lycée) olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Ortaokul, 11 ile 15 yaş arasını kapsamakta olup ücretsiz ve zorunludur. Lisenin ilk yılı (16. yaş) zorunlu olup öğrenciler isterlerse 2 yıl daha ücretsiz şekilde genel akademik eğitime, mesleki eğitime veya teknolojik eğitime devam edebilmektedir (Eurydice, 2015c).

Kutu 2.4. Fransa Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler

Ülkede 2013-2014 öğretim dönemi itibarıyla toplam 12,74 milyon öğrenci (yükseköğretim hariç), 63.942 okul (kamu+özel) ve 847 bin öğretmen (kamu+özel) vardır (Department of National Education, Higher Education and Research, 2014:10-28). 2013 yılında 4 yaş okul öncesi eğitimde okullaşma oranı yüzde 100, 5-14 yaş arası okullaşma oranı ise yüzde 99'dur (OECD, 2015b:318). Fransa, eğitim performansı açısından 2012 PISA çalışmasında 65 ülke arasında matematik alanında 25'inci, fen alanında 26'ncı ve okuma alanında 21'inci sırada yer almaktadır (OECD, 2014b). 2013 yılı itibarıyla toplam eğitim harcamasının GSYH'ye oranı yüzde 6,8'dir (Department of National Education, Higher Education and Research, 2014:15). 2012 yılı itibarıyla ilköğretim düzeyinde öğrenci başına harcama 7.013 dolar ile OECD ortalamasının altında iken ortaöğretimde 11.046 dolar ile OECD ortalamasının üstündedir (OECD, 2015c:17).

Fransa'da eğitim politikası ve ulusal müfredat, merkezi olarak belirlenmektedir. Eğitim sisteminde merkeziyetçi yapı hâkim olmakla birlikte yerel yönetimlerin de çeşitli yetkileri vardır. Yerel yönetimler, 27 bölge (régions), 101 bölüm (départements) ve 36.681 belediyeden (communes-municipalités) oluşmaktadır. Finansal açıdan özerk olan yerel otoritelerin kendi vergi gelirleri olduğu gibi yerel otoriteler merkezi hükümetten de destek almaktadır (Eurydice, 2015a). Bölgeler liselerden (genel, teknik ve mesleki liseler), bölümler ortaokullardan, belediyeler okul öncesi eğitim dâhil ilköğretimden sorumludur. Şekil 2.4'te Fransa'daki eğitimde finansman akım şeması gösterilmektedir.

Şekil 2.4. Fransa Eğitim Sisteminde Finansman Akım Şeması



Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2014:62'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Bölgesel Eğitim Yönetimi, Eğitim Bakanlığı altında görev yapmakta ve bu yönetim, öğretmenler ile okul yöneticilerinin maaşlarından sorumludur. Bunlar haricindeki personel giderleri ile sermaye harcamaları yerel idarelerin sorumluluğundadır. İşletim giderleri için sorumluluk ise okul/okul kurullarındadır.

2.2.2.4.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem

Eğitim sisteminde yerelleşme çabaları 1980'li yıllardan itibaren başlamıştır. 1983 yılında 83-663 sayılı "Belediyeler, Bölümler, Bölgeler ve Merkezi Devlet Arasında Güçler Ayrılığına İlişkin Kanun" yayımlanmıştır (Fransa Hükümeti, 2015a). Daha sonra bu Kanun, 1985 yılında yayımlanan 85-97 sayılı "Hükümet ile Yerel İdareler Arasında Çeşitli Hükümleri Düzenleyen 1983 sayılı Kanunu Değiştiren Kanun" (Fransa Hükümeti, 2015b) ve 2004 yılında yayımlanan 2004-809 sayılı "Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklara İlişkin Kanun" (Fransa Hükümeti, 2015c) ile revize edilmiştir. 2004 yılındaki söz konusu Kanun değişikliğinin temelini, 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte "yerelleşme" olgusunun anayasal hüküm haline gelmesi oluşturmuştur. Ayrıca, merkezi idarenin eğitim finansmanına yaklaşımı, 01.08.2001 tarihinde yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 2001-92 sayılı Finans Kanunuyla birlikte performans odaklı yaklaşım ve şeffaf bütçe yaklaşımı çerçevesinde şekillenmiştir (Department of National Education, Higher Education and Research, 2006; Fransa Hükümeti, 2015c). Bu itibarla, okul özerkliği yaklaşımının (ortaokul ve ortaöğretim seviyesinde) siyasi olarak uygulanan yerinden yönetim olgusu ve performans odaklı yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte hareket ettiği görülmektedir.

2004'teki söz konusu Kanun değişikliğiyle birlikte bölgeler, bölgesel eğitimi uygulamaktan sorumlu olmuş ve eğitim kademeleri itibarıyle okulların finansal açıdan özerklik statüleri aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir (Eurydice 2015b; Eurydice 2015ç):

- Belediyeler, okul öncesi eğitim kurumları ile ilköğretim okullarının inşaatından, büyük onarımından, donatımından, işletim giderlerinden, öğretmen/okul yöneticisi hariç okul personelinin giderlerinden sorumludur. Öğretmenlerin istihdamı ve maaşlarının ödenmesi ile

müfredat seçimi ise merkezi hükümetin sorumluluğundadır. Bu okullar finansal açıdan özerk değildir.

- Ortaokullar ile liseler, anılan 2004-809 sayılı Kanunla birlikte "yerel kamu okulu (établissements publics locaux d'enseignement)" statüsü kazanmış, finansal ve yönetimsel açıdan kısmen özerk hale gelmiştir. Bu eğitim kurumları "okul projesi" uygulamasıyla özerk şekilde hareket edebilmektedir. Okul projesi uygulaması; her okulun, okul yöneticisi, öğretmenler, aileler ve ilgili taraflardan oluşan eğitim komitesi tarafından ulusal hedeflere ulaşmak için öğrencilerin ihtiyaçlarına ve yerel kaynaklara göre kendine uygun stratejiyi tercih etmesidir. Bu tercih, okul günü seçimi, eğitim materyalleri seçimi, ulusal müfredatın yanı sıra okula özgü konu seçimi, okuldaki öğrencilerin sınıflara nasıl dağıtılacağı gibi konularda karar alma gibi hususları kapsamaktadır. Diğer taraftan, okulların donatımı, büyük onarımı gibi yatırım harcamalarından ortaokullar için bölümler, liseler için bölgeler sorumludur. İşletim giderlerinden ise merkezi hükümet sorumlu olmakla birlikte okullar harcamalar açısından otonom karar verebilmektedir. Öğretmenlerin istihdamı ile maaşlarının ödenmesi ise merkezi hükümetin görevidir.

Fransa'da okullara kaynak dağıtımında fonlama formülü uygulaması bulunmamakta olup kaynak dağıtımında öğrenci ve eğitici sayısı gibi girdi temelli bir yaklaşım benimsenmiştir. Ayrıca, kaynak dağıtımında okul bölgesi, öğrencinin sosyo-ekonomik ve etnik durumu ile özel eğitim ihtiyacı da dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda, belli gelir grubu altında olan ve çeşitli özel eğitim ihtiyacı olan öğrenci ailelerine "Aile Destek Fonu" altında doğrudan gelir desteği verildiği gibi okul ulaşımı, okul materyalleri tedariki, okul yemeği gibi dolaylı yollardan da destek sağlanmaktadır (Eurydice, 2015ğ).

Okullara daha fazla yetki verme anlayışıyla birlikte okullarda karar verme veya danışmanlık rolünü üstlenen yeni yönetimler kurulmuştur. Bu kapsamda Fransa'da okul yöneticisi, öğretmenler, aileler, yerel idare üyesinden oluşan okul konseyleri kurulması genel yasalarca zorunlu hale gelmiştir. Ancak okul konseyinde ağırlıklı söz sahibi olan grup okul yöneticisi ve öğretmenlerdir. Okulun tüm mali ve

idari hususlarında (okul binası, okul günleri, tamamlayıcı eğitim, sportif, kültürel faaliyetler vs.) okul konseyine danışılması zorunludur (Eurydice, 2015ğ).

2.2.2.4.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi

Fransa'da merkezi ve bölgesel düzeyde olmak üzere iki tür denetim vardır. Okulların izlenmesi ve eğitim sisteminin işleyişini denetlemekten merkezi örgütlenmede yer alan "Ulusal Eğitim Genel Müfettişliği (l'Inspection générale de l'éducation nationale)" sorumludur. Bölgesel düzeyde denetimin geçmişi ise 1990'lı yıllara dayanmaktadır. 1999'da yeni düzenlemeyle statüsü değiştirilen "Milli Eğitim İdaresi Genel Müfettişliği ve Araştırma Birimi (l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche)" bölgesel düzeyde faaliyet göstermekte, yönetimsel ve finansal konularda okulları denetlemektedir. Ulusal eğitim müfettişleri (inspecteur de l'éducation nationale) ağırlıklı olarak (yüzde 68 düzeyinde) ilköğretim kademesini denetlemekle birlikte mesleki ve teknik eğitim veren ortaöğretim kademesini de denetlemektedir. Bölgesel eğitim müfettişleri (inspecteurs pédagogiques régionaux) ise ortaokul ve ortaöğretim kademesini denetlemektedir **(**Eurydice, 2015d).

Fransa'da yerelleşme uzun bir süreç olmakla birlikte merkezi denetimin yoğun olarak devam etmesi nedeniyle merkeziyetçilik anlayışı istenildiği ölçüde kırılamamıştır. Diğer taraftan, merkezin yaptığı eğitim harcamalarının yaklaşık 3/4'ünü okul personeli (öğretmen ve okul yöneticisi) maaşları oluşturmakta ve yerel idarelerin bu konuda yetkileri bulunmamaktadır. Bu husus da finansal açıdan özerkliği etkilemektedir. Ayrıca, eğitime ayrılan kamu kaynağında merkezin payının yerel idareye göre büyük olması da merkezin yaptığı denetimi artırmaktadır (Michel, 2009).

Ülkede yerelleşmede sürekli bir denge gözetilmiş, bir alanda tam özerklik verilmesi diğer alanlarda tam sınırlamaya gidilmesi şeklinde bir yaklaşım izlenmemiştir. Ayrıca, finansal açıdan girdi odaklı kaynak dağıtımı yanında ailelerin geliri, öğrencinin etnik kökeni, okulun bulunduğu bölge gibi hususların dikkate alınması ve yerel idarelerin bu konuda rol üstlenmesi fırsat eşitliğine olumlu katkı sunmaktadır.

2.2.2.5. Brezilya

2.2.2.5.1. Genel eğitim sistemi

Brezilya'da temel eğitimden Eğitim Bakanlığı sorumlu iken yükseköğretim sisteminden Yükseköğretim Değerlendirme Ulusal Komitesi sorumludur. Ülkede zorunlu eğitim 6 ile 15 yaşları arasını kapsamaktadır. Okul öncesi eğitim 2-5 yaş arasında gönüllülük esasına dayanmaktadır. İlköğretim 6 ile 15 yaş arasını, ortaöğretim 15-18 yaş arasını kapsamaktadır (Stanek, 2013:3)

Kutu 2.5. Brezilya Eğitim Sistemi ile İlgili Temel Göstergeler

Ülkede 2014-2015 öğretim dönemi itibarıyla toplam 42,2 milyon öğrenci (yükseköğretim hariç) vardır (UNESCO, 2015b:10). 2013 yılı itibarıyla 4 yaş okul öncesi eğitimde okullaşma oranı yüzde 61, 5-14 yaş arası okullaşma oranı da yüzde 95'dir (OECD, 2015c:318). Brezilya, eğitim performansı açısından 2015 PISA çalışmasında 70 ülke arasında fen bilimlerinde 63'üncü, matematik alanında 65 inci, okuma alanında 58 inci sırada yer almaktadır (OECD, 2016b:5). 2012 itibarıyla toplam eğitim harcaması gayri safi yurt içi hasılanın (GSYH) yüzde 6'sıdır (OECD, 2016).

Brezilya'da 1988 yılında Federal Anayasasının kabul edilmesi ve 1996'da Eğitim Yasasının uygulanmasıyla birlikte federe bölgeler/eyaletler ve belediyeler eğitim yönetiminden sorumlu olmuştur. Eğitim etkinlikleri ve denetim ulusal düzeyde planlanırken, okullardaki yönetim ise tamamen yerelleşmiştir. Okul öncesi eğitimin yönetimi belediyelerin sorumluluğunda olup zorunlu eğitim ile ilgili görevler ise eyaletlerle belediyeler arasında paylaştırılmıştır. Ortaöğretim okullarının yönetimini ise tamamen eyaletler üstlenmiştir. Öğretmenlerin atanması ve maaşlarının ödenmesi, yerel düzeyde okulların denetlenmesi, bakım-onarım gibi giderler, müfredat belirleme vs. hususları tamamen yerel örgütlerin (eyaletler, belediyeler) yetkisindedir (Souza and Consultoria, 2000:8).

2.2.2.5.2. Eğitim finansmanında uygulanan sistem

1990'lı yıllarda Latin Amerika'da hemen hemen her ülkede eğitimde yerelleşme reformları uygulanmaya başlanmıştır. Brezilya'da da yerelleşme, eğitim sektörünün yeniden yapılandırılmasında önemli rol üstlenmiştir. Yerelleşme ağırlıklı olarak, finansmanda etkinliği sağlamak ve yerel demokrasiye ağırlık vermek üzerine tasarlanmış ve okullaşma oranının artırılması, eğitim performansının yükseltilmesi gibi eğitim göstergelerinde iyileşme sağlanması hedeflenmiştir (Yolcu: 2007: 46).

Yerelleşme yaklaşımı 1980'li yıllarda Anayasa değişikliği neticesinde uygulanmaya başlanmakla birlikte bu sistemin finansman açısından eşitsizlikleri artırdığı tespit edilmiştir. 1996'da İlköğretim Gelişme Fonu (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamenta, FUNDEF) uygulaması başlamıştır. Bu uygulamadan önce öğrenci başına düşen harcama açısından bölgeler arasında büyük farklılıklar mevcuttu. 1988 Anayasasına göre her eyaletin ve belediyenin vergi gelirinin ve transferlerinin yüzde 25'ini eğitime aktarması zorunluydu ve bu durum da bölgeler arasında öğrenci başına harcama oranlarının farklılaşmasına neden oluyordu. FUNDEF uygulaması sonucunda ülke genelinde ilköğretimde öğrenci başına harcama düzeyi açısından eşik bir değer belirlendi ve her okula söz konusu eşik değer kadar ödeneğin gönderilmesi garanti altına alındı. 1996'dan itibaren uygulanan bu sistem özellikle düşük finansman olanaklarına sahip eyaletlerde okullaşma oranını artırdı. Eyaletlerin ve belediyelerin kendi gelirleri yanında bu eyaletler için ilave fonlama, merkezi hükümet tarafından sağlandı (Bruns & Evans & Lugue, 2012:36).

FUNDEF uygulamasında fonlama öğrenciyi takip etmekte olup yerel idarelere gönderilen fonun yüzde 60'ının öğretmenlere, yüzde 40'nın ise işletim giderlerine tahsis edilmesi şartı getirilmiştir. Yerel idarelere, öğrenci başına düşen harcamada merkezi idarenin belirlediği eşik değerden daha yüksek harcama yapabilmeleri konusunda esneklik verilmiştir (Bruns ve Ark., 2012:37) FUNDEF uygulaması 2006 yılına kadar uygulanmıştır. 2007 yılında ise Temel Eğitimde Bakım ve Gelişme Fonu (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, FUNDEB) uygulaması başlatılmış ve bu uygulamanın kapsamına okul öncesi eğitim ile ortaöğretim kurumları da dâhil edilmiştir. FUNDEF ile FUNDEB uygulamaları 1996 yılından itibaren Brezilya'da eğitime ayrılan kaynakları artırmış ve harcama açısından öğrenciler arasındaki farklılıkları gidermeye çalışmıştır (Bruns & Evans & Lugue, 2012:37).

Brezilya'da okullara kaynak dağıtımında ulusal düzeyde fonlama formülü uygulaması bulunmamaktadır. 2010 yılında getirilen Ulusal Eğitim Planı çerçevesinde okullara fon dağıtımının belirli kurallar çerçevesinde yapılması hüküm altına alınmıştır. Okullara bütçe dağıtımı, ağırlıklı olarak öğrenci sayısına dayanmaktadır. Okullar kendisine gönderilen finansal kaynağı kullanmada tamamen

özerk hareket etmektedir. Söz konusu finansal kaynak bakım-onarım giderleri, işletim giderleri gibi hususları kapsamaktadır. Öğretmen maaşlarının ödenmesinden belediyeler ve eyaletler sorumludur, ancak maaş ödemeleri hem bölgeler arasında hem de zamanlararası süreçte çok farklılaşabilmektedir (Levacic and Downes, 2004:59).

Okullar kendilerine gönderilen ödeneğin kullanımına ilişkin bütçe raporu hazırlamakta ve bu raporu eyaletlere veya belediyelere sunmaktadır. Yerel idareler de raporu onayladıktan sonra merkezi idareye göndermektedir (Levacic and Downes, 2004:60).

2.2.2.5.3. Uygulanan sistemin değerlendirmesi

Brezilya'da eğitimin yerelleşmesinde FUNDEF, FUNDEB gibi çeşitli uygulamalar denenmesine rağmen bölgesel eşitsizlikler giderilememiş ve eğitim için gerekli yerel kaynak sorunu çözülememiştir (Litvack, 2003:Özgen'den 2011:70). Ayrıca, eğitimde yerelleşme bağlamında ailelerin, öğretmenlerin, öğrencilerin ve okul yöneticilerinin katılımıyla oluşturulan okul konseyleri bulunmaktadır. Her ne kadar eğitimde demokratik yönetim anlayışı benimsenmeye çalışılmakla birlikte okul konseylerine katılım mekanizması uygulanması, bu mekanizmalara ilişkin deneyim eksikliği ve okul yöneticilerinin otokratik tutumları nedeniyle çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır (Derqui, 2011:Yolcu'dan 2011:1240).

2.3. Bölüm Değerlendirmesi

Dünyada öğrenci sayısının artması eğitim hizmetlerinin yerelleşmesine ve dolayısıyla eğitim finansmanının yerelleşmesine yol açmıştır (Bakioğlu ve Taşçı, 2015:131). İlk olarak, 19. yüzyılda başlayan ve 1990'lı yıllarda küresel ölçekte yaygınlaşmaya başlayan yerelleşme uygulamaları ve bunun uzantısı olan okul otonomluğunun artırılması (okul bazlı yönetişim) hususunun; ülkelerin yönetim biçimine, tarihsel birikimine, toplumsal ve kültürel koşullarına, altyapı olanaklarına, politik tercihlerine, ülkenin gelişmişlik düzeyine, jeopolitik durumuna ve eğitim politikası amaçlarına (eğitim kalitesini artırmak, eğitime toplumsal katılımı güçlendirmek, okullaşma oranlarını iyileştirmek vs.) göre değişiklik arz ettiği görülmüştür. Dolayısıyla, tek yerelleşme çeşidi yoktur ve toplumların geçtikleri

gelişim süreçleri ile hazır bulunurluk düzeyleri, uygulamaların etkinliğini belirlemiştir. Bu itibarla, bir ülke uygulamasının "iyi örnek" olarak değerlendirilemeyeceği açıktır.

Tablo 2.4'te bu bölümde yer verilen ülke örneklerindeki yerelleşme uygulamaları özetlenmiştir. Hollanda, Sri Lanka, Polonya, Fransa ve Brezilya'da yerelleşme uygulaması düzey, kapsam ve yöntem açısından farklılık göstermektedir. Hollanda ile Sri Lanka'da okul bazlı yönetişim uygulaması hâkim iken Fransa (sadece ilköğretim kademesinde) ve Polonya'da yerel idare temelli yönetişim mekanizması kullanılmaktadır. Bununla birlikte, Polonya ve Brezilya'da okullar, yerel idareden aldıkları ödenekleri (sermaye harcamaları hariç) özerk şekilde kullanabilmektedir. Fransa'da ise sadece ortaöğretim kademesindeki okullar işletim harcamalarına ilişkin ödenekleri serbest şekilde kullanmaktadır.

Tablo 2.4. Hollanda, Sri Lanka, Polonya ve Fransa'da Eğitim Finansmanında Yerelleşme Uygulamaları

Ülkeler	İşleyiş Açısından Düzenlemeler				
	Yerelleşme Düzeyi		Yerelleşme Kapsamı		Yerelleşme Yöntemi
	İlköğretim	**Ortaöğretim**	**İlköğretim**	**Ortaöğretim**	
Hollanda	Okul bazlı yönetişim	Okul bazlı yönetişim	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması (inşaat harcaması hariç), işletim harcaması	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması (inşaat harcaması hariç), işletim harcaması	Fonlama formülü yöntemi
Sri Lanka	Okul bazlı yönetişim	Okul bazlı yönetişim	İşletim harcaması, okul bakım onarımı gibi sermaye harcaması (inşaat ile donatım harcaması hariç)	İşletim harcaması, okul bakım onarımı gibi sermaye harcaması (inşaat ile donatım harcaması hariç)	Fonlama formülü yöntemi
Polonya	Yerel idare temelli finansman yönetim mekanizması	Yerel idare temelli finansman yönetim mekanizması	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması, işletim harcaması	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması, işletim harcaması	Fonlama formülü yöntemi
Fransa	Yerel idare temelli finansman yönetim mekanizması	Kısmen okul bazlı yönetişim	Büyük onarım, donatım gibi sermaye harcamaları, işletim harcamaları (okul özerkliği yoktur)	İşletim harcaması	Kaynakların ihtiyari tayini yöntemi
Brezilya	Okul bazlı yönetişim	Okul bazlı yönetişim	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması (inşaat harcaması hariç), işletim harcaması	Öğretmen ve diğer okul personeli ücreti, sermaye harcaması (inşaat harcaması hariç), işletim harcaması	Kaynakların ihtiyari tayini yöntemi

Yerelleşme uygulamalarının tarihsel sürecine ve ülke örneklerine bakıldığında, uygulamaların başarısının okul kapasitesi, yöneticilerin özellikleri, toplumun özellikleri ve devletin idari desteğinden etkilendiği görülmüştür.

3. TÜRKİYE'DEKİ EĞİTİM SİSTEMİ İLE YERELLEŞMEYE İLİŞKİN DÜZENLEMELER VE UYGULAMALAR

Eğitim yönetim sistemini şekillendiren unsurlar; genel kamu idare sistemi, hükümet politikaları ile toplumsal yapıdır. Genel kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısına benzer şekilde, Türkiye'de eğitim sisteminin mevcut yapısının da merkeziyetçi bir görünüm sergilediği çeşitli politika dokümanlarında ifade edilmektedir. Genel yapıdaki bu eğilim, eğitim finansman yönetiminde de kendisini göstermektedir.

3.1. Türkiye'de Eğitim Sisteminin Yapısı

3.1.1. Genel yönetim yapısı

Türkiye'de eğitimden sorumlu ana birim Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'dır. 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile MEB'in kuruluş, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş ve Bakanlığın merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluştuğu belirtilmiştir.

Merkez teşkilatı, 23 hizmet biriminden oluşmaktadır. Merkez teşkilatta doğrudan eğitim-öğretimle ilgili görevler ana hizmet birimlerine; denetim, bütçe, yatırım gibi hizmetler danışma ve denetim birimlerine; personel, idari işler gibi hizmetler ise yardımcı birimlere verilmiştir.

Taşra teşkilatı, eğitim yönetiminin yerel düzeydeki uzantısı olup il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinden oluşmaktadır. İlçe milli eğitim müdürlükleri, il milli eğitim müdürlüklerine karşı sorumludur. Toplam 81 il milli eğitim müdürlüğü ile 957 ilçe milli eğitim müdürlüğü bulunmaktadır. İl milli eğitim müdürlükleri valilere, ilçe milli eğitim müdürlükleri ise kaymakamlara bağlı olarak faaliyette bulunur. İl ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinin görevleri Milli Eğitim Bakanlığı İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetmeliğinde düzenlenmiştir. İl ve ilçe milli eğitim müdürleri, MEB'in eğitim politikaları ve stratejik planlarını, mevzuat ve programlar doğrultusunda hayata geçirmek, yönlendirmek, denetlemek ve koordine ederek etkin ve verimli şekilde yerine getirmekten sorumludur. İl ve ilçe milli eğitim müdürleri, bu görevlerini il ve ilçe yöneticileri arasında işbölümü yaparak yürütmek zorundadır.

Yurt dışında eğitim hizmetlerini düzenlemek amacıyla MEB'in 22 ülkede 41 adet yurtdışı temsilciği vardır (MEB, 2015d). Ayrıca, eğitim kurumları düzeyindeki yönetime bakıldığında, tüm okullar milli eğitim müdürlüklerine bağlıdır ve bu okullar, okul müdürleri tarafından yönetilmektedir.

Merkezi idare, ulusal müfredatı ve derslerde okutulacak kitapları belirlemekte, öğretmen atamalarına karar vermekte, öğretmenlerin hizmet içi eğitimini gerçekleştirmekte ve okul takvimini oluşturmaktadır. Diğer taraftan, merkezi idare, çoğu hususta olduğu gibi finansman konusunda da tek karar verici konumundadır. Okul yönetimleri, hem personel hem de bütçe yönetimi açısından tamamen merkeze bağlı hareket etmektedir. Dolayısıyla, yerelleşmenin dört karar verme alanı (müfredat, öğretmen istihdamı ve yetiştirme, okul takvimi ile finansman) merkezi idarenin kontrolü altındadır.

3.1.2. Eğitim finansmanında yönetim yapısı

Eğitim finansman yönetimi iki temel bileşenden oluşmaktadır. Bunlar, eğitim bütçesinin gelir kaynakları açısından dağılımı ile eğitim bütçesinin dağıtılmasında ve harcanmasında kullanılan yöntemlerdir. Bütçenin gelir kaynağı açısından dağılım yapısı, bütçenin okullara dağıtımındaki yöntemi etkilemektedir.

3.1.2.1. Eğitim bütçesinin kaynakları

Türkiye'de eğitimin finansmanı ağırlıklı olarak kamusal kaynaklardan karşılanmaktadır. *Kamusal kaynaklar* içerisinde merkezi yönetim (MEB, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı[12]), il özel idareleri, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB)[13], büyükşehir belediyeleri/belediyeler ve döner sermaye işletmeleri[14] harcamaları yer almaktadır. Kamusal kaynaklar içerisinde en büyük

[12] Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kapsamında ücretsiz kitap dağıtımı, ihtiyaç sahibi ailelerin çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri için uygulanan şartlı nakil yardımı harcamalarını finanse etmektedir.

[13] 06.12.2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile 30 ilde il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüş ve il özel idareleri kapatılmıştır. Kapatılan il özel idarelerinin görevlerini yerine getirmek üzere YİKOB kurulmuştur.

[14] 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat uyarınca döner sermaye harcamaları, MEB bünyesinde yer alan mesleki ve teknik eğitim veren kurumların döner sermaye işletmelerinin elde ettikleri gelirden oluşmaktadır.

paya merkezi yönetim (MEB) harcamaları sahiptir. *Özel kaynaklardan gelen harcamalar* ise okul-aile birliği harcamaları[15], hayırsever harcamaları, okul öncesi öz bakım harcamaları ve özel sektörün yaptığı diğer harcamalardan oluşmaktadır. Tablo 3.1'de 2002 ile 2014 yılları arasındaki eğitim harcamalarına yer verilmiştir.

Tablo 3.1. Finansal Kaynağı Açısından Eğitim Harcamaları (2002-2014) (2016 Yılı Sabit Fiyatlarıyla Milyon TL)

Eğitim Kademeleri (1)	Yıllar	2002	2012	2013	2014
Toplam	Merkezi Devlet	20.171	54.347	58.210	57.661
	Yerel İdareler (2)	402	3.328	4.811	1.812
	Özel Harcamalar (3)	11.097	16.891	16.781	15.848
	Toplam	31.670	74.566	79.802	75.321
Okul öncesi	Merkezi Devlet	77	962	905	870
	Yerel İdareler (2)	0	51	14	22
	Özel Harcamalar (3)	154	1.557	1.371	1.291
	Toplam	231	2570	2290	2183
İlköğretim	Merkezi Devlet	12.222	35.946	37.749	36.698
	Yerel İdareler (2)	393	3.238	4.733	1.779
	Özel Harcamalar (3)	7.038	8.429	8.959	8.028
	Toplam	19.653	47.613	51.441	46.505
Ortaöğretim	Merkezi Devlet	7.871	17.439	19.556	20.093
	Yerel İdareler (2)	9	39	64	11
	Özel Harcamalar (3)	3.905	6.905	6.452	6.528
	Toplam	11.785	24.383	26.072	26.632

Kaynak: TÜİK, 2015'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

Not:

1) Söz konusu veriler, Kalkınma Bakanlığı GSYİH eğitim sektörü 2016 yılı deflatörü dikkate alınarak hesaplanmıştır.
2) Yerel idare harcamalarına, il özel idaresi ile büyükşehir belediyesi/belediye harcamaları dâhildir.
3) 2002 yılı için özel harcamalara özel, tüzel kişi ve kuruluş harcamaları ile hanehalkları harcamaları dâhil iken diğer yıllar için özel harcamalar sadece hanehalkları harcamalarını kapsamaktadır.

[15] Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliğinin 5 inci ve 7 nci maddelerinde ifade edildiği üzere; okul-aile birlikleri, okul ile aile arasında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, veli ile okul arasında iletişimi ve iş birliğini sağlamak, eğitim ve öğretimi geliştirici faaliyetleri desteklemek, okulun ve maddi imkânlardan yoksun öğrencilerin eğitim ve öğretimle ilgili zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere okullar bünyesinde tüzel kişiliği haiz olmayan birliklerdir. Söz konusu harcamalar bu birliklerin yapmış olduğu harcamaları kapsamaktadır.

Tüm eğitim kademelerinde 2014 yılında toplam eğitim harcaması 75,3 milyon TL olarak gerçekleşirken, bunun yüzde 76,6'sı merkezi devlet harcamalarından oluşmaktadır. Bunu, yüzde 21 ile özel harcamalar, yüzde 2,4 ile yerel idare harcamaları takip etmektedir. 2002 yılına kıyasla 2014 yılında tüm eğitim kademeleri itibarıyla merkezi devlet harcamaları, yerel idare harcamaları ile özel harcamalar açısından artış yaşanmıştır. 2002 ile 2014 yılları arasında merkezi devlet harcamaları, yerel idare harcamaları ve özel harcamalarda en yüksek artış okul öncesi eğitimde olurken, yerel idare harcamalarında en düşük artış ise ortaöğretim kademesinde olmuştur.

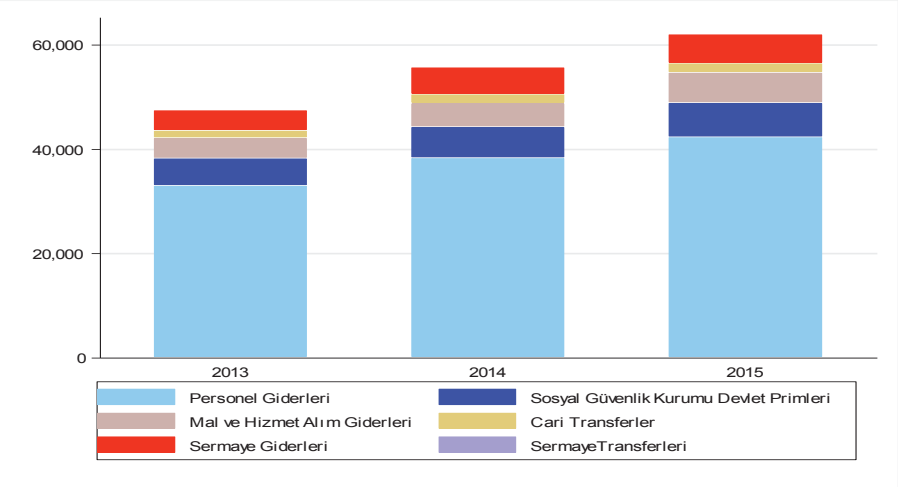
Türkiye, eğitime yapılan harcamaların (özel+kamu) GSYH içindeki payı açısından OECD ortalamasının altında yer almaktadır. 2012 yılı verilerine göre Türkiye'de eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı yüzde 3 iken bu oran OECD ortalamasında yüzde 3,7'dir. Söz konusu yüzde 3'lük oranın yüzde 2,6'sını kamu harcamaları oluştururken, yüzde 0,4'ünü özel harcamalar oluşturmaktadır. OECD ortalaması olan yüzde 3,7'lik oranın ise yüzde 3,5'ini kamu harcamaları, yüzde 0,2'sini de özel harcamalar kapsamaktadır (OECD, 2015b:233-235).

3.1.2.1.1. Kamusal kaynaklar

Eğitime ayrılan kamusal kaynaklarda en büyük pay MEB'e aittir. MEB harcamalarını il özel idareleri, YİKOB, büyükşehir belediyesi/belediye harcamaları ile döner sermaye harcamaları izlemektedir.

Grafik 3.1'de 2013-2015 yılları arasında ödenek türü itibarıyla MEB bütçesine yer verilmiştir. MEB bütçesinde en yüksek payı personel giderleri alırken, sonraki payı cari giderler ile sermaye giderleri almaktadır. 2013 ile 2015 yılları arasında ödenek türü itibarıyle en yüksek artış mal ve hizmet giderleri (yüzde 47) ile sermaye giderlerinde (yüzde 39) gerçekleşmiştir. 2013 yılında 27 milyon TL, 2014 yılında 32,8 milyon TL ve 2015 yılında 36 milyon TL olarak gerçekleşen sermaye transferleri ise MEB bütçesindeki en düşük payı temsil etmektedir.

Grafik 3.1. Ödenek Türü İtibariyle MEB Bütçesi (2013-2015) (Milyon TL)



Kaynak: MEB, 2015b ve MEB, 2015c kullanılarak hesaplanmıştır.

Tablo 3.2'de 2013-2015 yılları arasında MEB bütçesindeki ödenek türlerinin dağılımına yer verilmiştir. Buna göre, personel giderleri 2013 döneminde MEB bütçesinin yüzde 69'unu oluştururken 2014 ve 2015 döneminse ise yüzde 68'ini oluşturmuştur. Sosyal güvenlik kurumu devlet prim giderleri, söz konusu dönemler arasında MEB bütçesinin ortalama yüzde 10'unu oluşturmuştur. MEB bütçesinde sosyal güvenlik kurumu devlet prim giderlerinden sonra en büyük payı oluşturan sermaye giderleri ise 2013 yılında yüzde 8,3, 2014 yılında yüzde 9,3 ve 2015 yılında yüzde 8,3 pay almıştır.

Tablo 3.2. MEB Bütçesinde Ödenek Türlerinin Payı (2013-2015)

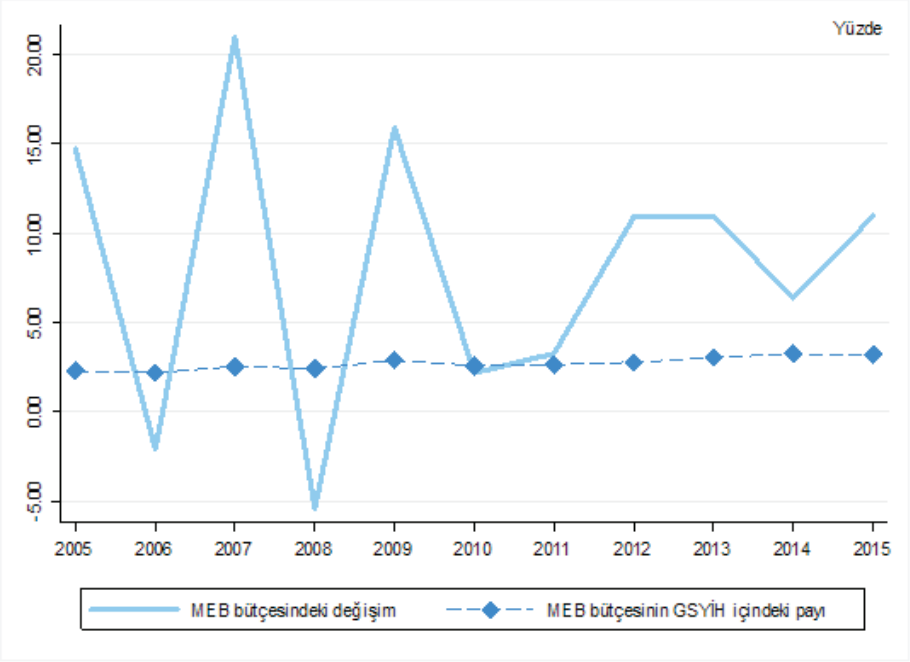
Ödenek Türü (Yüzde)/Yıl	2013	2014	2015
Personel Giderleri	69,44	68,69	68,12
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Prim Giderleri	10,97	10,66	10,65
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8,32	8,26	9,40
Cari Transferler	2,88	3,01	2,91
Sermaye Giderleri	8,33	9,32	8,86
Sermaye Transferleri	0,06	0,06	0,06
TOPLAM	100	100	100

Kaynak: MEB, 2015b ve MEB, 2015c kullanılarak hesaplanmıştır.

Grafik 3.2'de 2005 ile 2015 yılları arasında MEB bütçesindeki değişim (yükseköğretim hariç) ile MEB bütçesinin GSYH içindeki oranı gösterilmektedir.

MEB bütçesi, 2011 yılından itibaren sürekli artış gösterirken, MEB bütçesinin GSYH içindeki payı da sürekli artmaktadır. 2005 ile 2015 yılları arasında MEB bütçesi reel olarak sadece 2006'da yüzde 2 ve 2008 yılında ise yüzde 5,4 azalırken diğer yıllarda sürekli artış göstermiştir. 10 yıllık dönemde en yüksek artış yüzde 20 ile 2007 yılında gerçekleşmiştir. 2010 yılından itibaren sürekli yükselen MEB bütçesinin GSYH içindeki payı da 2010 yılından itibaren artan bir seyir izlemiştir. 2014 yılında MEB bütçesinin GSYH'ye oranı yüzde 3,24 ile son 10 yıllık dönemde en yüksek seviyeye ulaşmıştır. 2015 yılında ise MEB bütçesinin GSYH içindeki payı azalarak yüzde 3,19'a gerilemiştir.

Grafik 3.2. MEB Bütçesindeki Değişim ile MEB Bütçesinin GSYH İçindeki Oranı (2005-2015)



Kaynak: MEB, 2015c kullanılarak oluşturulmuştur.
Not: Söz konusu hesaplamalar 2016 yılı sabit fiyatları üstünden olup Kalkınma Bakanlığı 2016 yılı eğitim deflatörü dikkate alınmıştır.

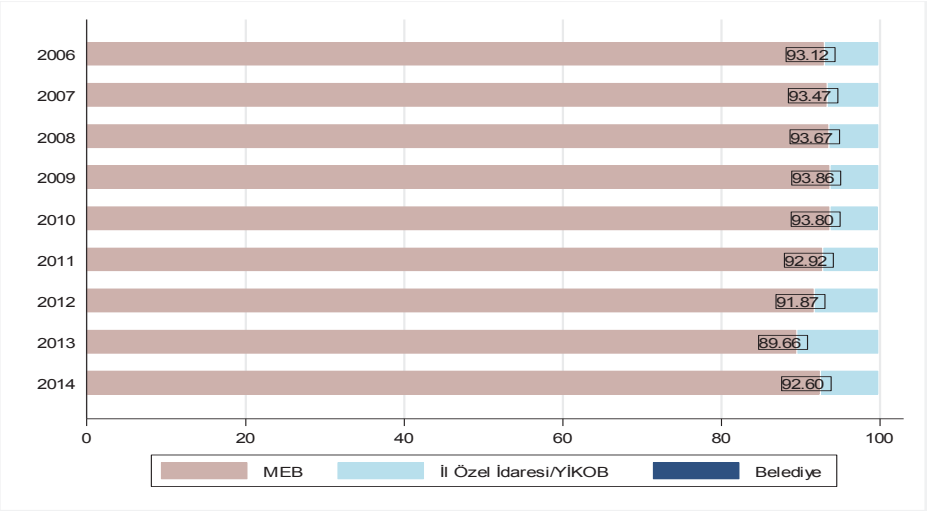
İl özel idareleri, büyükşehir belediyesi olan 30 ilde kurulan ve 2014 yılında il özel idareleri yerine faaliyete geçen YİKOB ile büyükşehir belediyeleri/ belediyeler de kendi bütçelerinden eğitime kaynak ayırmaktadır. Ek 4'te eğitim kademeleri itibarıyla 2006 ile 2014 yılları arasında il özel idareleri, YİKOB ve belediyelerin

eğitime (kamu okullarına) yaptıkları katkılara yer verilmiştir. 2006 ile 2014 yılları arasında il özel idarelerinin eğitime yaptıkları katkı reel olarak 2008 yılından itibaren sürekli artış göstermiş ve bu artış 2014 yılına kadar devam etmiştir. İl özel idareleri en çok ilköğretim hizmetleri için kaynak ayırmış, ilköğretim hizmetlerini sırasıyla ortaöğretim hizmetleri ve okul öncesi eğitim hizmetleri izlemiştir. 2014 yılında YİKOB'un kurulmasıyla birlikte il özel idaresi gelirleri reel olarak 3,9 milyar TL azalmış, YİKOB'un eğitime ayırdığı katkı da (reel olarak 2,2 milyar TL) bu azalışı telafi edememiştir.[16] YİKOB da il özel idareleri gibi en fazla mali katkıyı sırasıyla ilköğretime, ortaöğretime ve okul öncesi eğitime yapmıştır. Diğer taraftan, 2006 ile 2014 yılları arasında belediyelerin eğitim için ayırdıkları finansman sürekli değişlik göstermiş ve 2014 yılında belediye harcamaları, 2006 yılına kıyasla reel olarak yüzde 29,3 oranında düşmüştür. Belediyeler, il özel idaresi ile YİKOB'un aksine en fazla okul öncesi eğitime katkı ayırmış ve bunu, ilköğretim hizmetleri izlemiştir. Aynı dönem içerisinde ortaöğretim hizmetlerine ayrılan katkı ise çok sınırlı düzeyde devam etmiştir.

Grafik 3.3'te eğitime ayrılan toplam kamusal kaynakların MEB, il özel idaresi, YİKOB ve belediyeler bazında dağılımı gösterilmektedir. 2006 yılından itibaren eğitime ayrılan kamu finansman kaynakları içerisinde merkezi idarenin payı değişken bir seyir izlemekle birlikte 2013 yılı haricinde yüzde 90'ın üzerinde seyrederek en yüksek payı oluşturmuştur. 2012 yılından sonra merkezi idarenin toplam içindeki payı azalırken, 2010 yılından itibaren il özel idarelerinin payı sürekli artış göstermiştir. Ancak bu artış eğilimi 30 ilde il özel idarelerinin kapatılması ve yerine YİKOB'un kurulmasıyla birlikte 2014 yılında sonlanmıştır. 2006 ile 2014 yılları arasında il özel idarelerinin toplam kamusal kaynaklar içerisinde en yüksek payı yüzde 10,3 ile 2013 yılında gerçekleşmiştir. Belediyelerin eğitime yaptıkları katkı ise söz konusu yıllar arasında sürekli en düşük düzeyde (ortalama yüzde 0,01) kalmıştır. Belediye harcamalarının toplam kamusal kaynaklar içerisinde en yüksek payı yüzde 0,1 ile 2010 yılında olmuştur.

[16] Bu konu ile ilgili detay bilgiye Bölüm 3.1.3.2.'de yer verilmiştir.

Grafik 3.3. Eğitim Sisteminde Kamu Finansman Kaynaklarının Dağılımı (2006-2014) (Yüzde)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015; MEB, 2015c ve MEB, 2015ç kullanılarak hazırlanmıştır.

Eğitim sisteminde kamu finans kaynaklarının dağılımı açısından Türkiye, dünyadaki diğer ülkelere kıyasla yüzde 92 pay ile toplam kamu kaynakları içinde en yüksek merkezi devlet harcamalarına sahip olan ülkedir (Bkz. Grafik 2.1).

Kamusal kaynaklar arasında yer alan döner sermaye işletmelerinin gelirleri ise 2012 yılı için 3,18 milyon TL, 2013 yılı için 3,38 milyon TL ve 2014 yılı için ise 0,69 milyon TL olarak gerçekleşmiştir (MEB, 2015ç).

3.1.2.1.2. Özel kaynaklar

Kamu okulları için gerçekleştirilen özel harcamalar içindeki en büyük payı okul-aile birliği harcamaları oluşturmaktadır. Okul-aile birliği harcamalarını, okul öncesi öz bakım harcamaları[17] ile hayırseverlerin derslik yapımı için yaptığı harcamalar izlemektedir. Tablo 3.2'de 2012-2014 yılları arasında kamu okullarında özel harcama verilerine yer verilmiştir.

[17] Okul öncesi öz bakım harcamaları, çocukların kişisel gelişimleri için yapılan harcamaları ifade etmektedir.

Tablo 3.3. Kamu Okulları İçin Özel Harcama Kaynakları

Özel Harcama Kaynakları (Milyon TL)/ Yıllar	2012	2013	2014	Yüzde pay (2014)
Okul-Aile Birliği Harcaması	434,1	422,8	383,6	59,7
Okul öncesi	11,7	13,2	9,3	1,4
İlköğretim	265,7	256,7	218,8	34,1
Ortaöğretim	155,4	151	153	23,8
- Genel Ortaöğretim	71,3	66,4	65,7	10,2
- Mesleki ve Teknik Ortaöğretim	84,1	84,9	87,2	13,5
Diğer	1,1	1,5	2,4	0,4
Okul öncesi Öz Bakım Harcamaları	166,6	185,1	142,6	22,2
Hayırseverlerin Derslik Yapım Harcamaları	134,9	120,7	115,3	17,9
Toplam	**735,6**	**728,6**	**641,5**	**100**

Kaynak: MEB, 2015c ve MEB, 2015ç kullanılarak hazırlanmıştır.
Not: Okul-aile birliği harcamaları kapsamında yer alan "diğer" harcamalar, MEB Özel Eğitim Genel Müdürlüğü'ne bağlı okul harcamaları ile Rehberlik ve Araştırma Merkezleri harcamalarını, MEB Yükseköğretim Genel Müdürlüğü'ne bağlı müzik ve bale ortaokulu harcamalarını ve polis koleji harcamalarını kapsamaktadır.

Okul-aile birliği harcamalarının, okul öncesi öz bakım harcamalarının ve hayırseverlerin derslik yapımı için sermaye harcamalarının 2012 yılına kıyasla 2014 yılında düştüğü gözlenmiştir. Söz konusu düşüş, okul-aile birliği harcamalarında yüzde 11, okul öncesi öz bakım harcamalarında hayırseverlerin derslik yapım harcamalarında ise yüzde 14'tür. Okul-aile birliği harcamalarında en yüksek payı ilköğretim kademesi oluştururken, bunu ortaöğretim (özellikle mesleki ve teknik ortaöğretim) izlemektedir. Okul-aile birliği harcamaları cari veya yatırım harcamalarında kullanılabilmektedir.

Tablo 3.3'te ortaöğretimde öğrenci başına düşen okul-aile birliği harcamalarının okul türleri bazında dağılımına yer verilmiştir. Genel ortaöğretimde öğrenci başına düşen okul-aile birliği harcamaları mesleki ve teknik ortaöğretimdeki öğrenci başına düşen harcamanın yaklaşık iki katıdır. Anadolu Lisesi ile Anadolu Öğretmen Lisesi, genel ortaöğretimde en yüksek öğrenci başına okul-aile birliği harcamasının görüldüğü okul türleridir. Ancak bu okul türlerinde standart sapma yüksektir ve dolayısıyla bu durum, öğrenci başına düşen okul-aile birliği harcaması açısından okullar arasında büyük farklılık olduğunu göstermektedir. Örneğin, bu okul türlerinde 9.253 TL öğrenci başına okul-aile birliği harcaması yapan okullar

olduğu gibi, okul-aile birliği geliri bulunmayan okullar da mevcuttur. Türkiye'de genel ortaöğretimde tüm kaynaklar itibarıyla öğrenci başına düşen harcamanın ortalama 4.900 TL olduğu dikkate alındığında (Bkz. Grafik 3.5) 9.253 TL, bu rakamın yaklaşık iki katıdır. Mesleki ve teknik ortaöğretimde ise en yüksek öğrenci başına okul-aile birliği harcamasının olduğu okul türü Anadolu Meslek ve Teknik Lisesidir. En düşük öğrenci başına okul-aile birliği harcaması ise Çok Programlı Lise türünde görülmektedir. Anadolu Liselerine benzer şekilde yüksek standart sapma nedeniyle Anadolu Meslek ve Teknik Lisesi türünde de öğrenci başına düşen okul-aile birliği harcaması açısından okullar arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 3.4. Ortaöğretim Kademesinde Kamu Okullarında Öğrenci Başına Düşen Okul-Aile Birliği Harcamalarının Okul Türleri Arasında Dağılımı (2014)

Eğitim Kademesi (1)	Okul Sayısı	Ortalama (TL)	Standart Sapma (TL)	Min. Değer (TL)	Maks. Değer (TL)
Ortaöğretim Toplamı	4.266	35,6	214,2	0	9.253,5
Genel Ortaöğretim	**1.526**	**51,5**	**339,2**	**0**	**9.253,5**
Fen Lisesi	122	50,9	64	0	280,2
Anadolu Lisesi + Anadolu Öğretmen Lisesi(2)	1.321	52,5	363,8	0	9.253,5
Genel Lise (3)	45	18,4	24,21	0	93,05
Güzel Sanatlar Lisesi ile Spor Lisesi	16	54,7	66,21	0	229,7
Sosyal Bilimler Lisesi	26	54,3	81,5	0	364,3
Mesleki ve Teknik Ortaöğretim	**2.740**	**26,7**	**84,2**	**0**	**3.493**
Çok Programlı Lise	467	12,6	58,7	0	1.085,8
Anadolu İmam Hatip Lisesi/İmam Hatip Lisesi	518	18	34	0	443,8
Anadolu Meslek ve Teknik Lise	266	59	222,4	0	3.493
Diğer Mesleki ve Teknik Lise	1.489	29	49,8	0	792

Kaynak: MEB, 2015ç kullanılarak oluşturulmuştur.

Not:

1) MEB TEFBİS (Türkiye'de Eğitim Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi)'te[18] merkezi bütçe harcamalarına ilişkin verileri paylaşan okulların bilgisi esas alınmış olup veri girişi yapmayan okullar dikkate alınmamıştır.
2) Anadolu Öğretmen Liseleri, Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile 2014 yılında kaldırılmış ve Anadolu Liselerine dönüştürülmüştür.
3) 2010 yılında Genel Liselerin Anadolu Lisesine dönüştürülmesi süreci 2014-2015 öğretim döneminde tamamlanmıştır.

Okullar arasındaki gelir farklılıklarının azaltılması için Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliğinin 17 nci maddesinde resmi okullarda kantin veya benzeri yerlerin birlikler tarafından kiraya verilmesi veya işletilmesi halinde elde edilecek gelirin yüzde 10'unun il milli eğitim müdürlükleri, yüzde 10'unun ise ilçe milli eğitim müdürlükleri hesabına aktarılması ve söz konusu gelirin ilçe/il milli eğitim müdürlükleri kanalıyla imkânları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerin eğitimle ilgili ihtiyaçlarının karşılanması için ilgili birliklere verilmesi düzenlenmiştir. Ancak yukarıda ifade edildiği üzere, okulların elde ettiği gelirler arasında eşitsizlikler devam etmektedir.

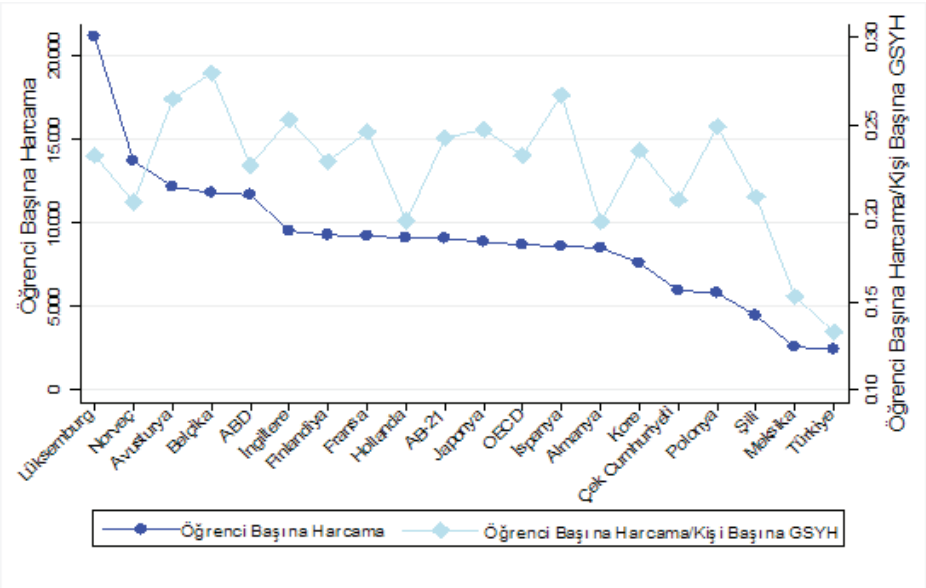
[18] TEFBİS 2011 yılında kurulmuş olup okulların tüm gelirleri (MEB ödeneği, okul-aile birliği gelirleri, döner sermaye gelirleri vs.) bu sistemde kayıt altına alınmaktadır. Bu sisteme okulların sağlıklı veri girişi 2012 yılından sonra yapılmaya başlanmıştır. Ancak okullar arasında sisteme veri girişi yapma düzeyi oldukça farklılaşmaktadır.

3.1.2.1.3. Kamusal ve özel kaynaklar açısından öğrenci başına harcama düzeyi

Türkiye, kamu okullarında öğrenci başına harcama düzeyi açısından OECD ortalamasının oldukça altında yer almaktadır. Kamu okullarında devletin öğrenci başına yaptığı harcama 2012 yılında OECD ortalamasında 8.683 dolar iken Türkiye'de 2.454 dolar ile OECD ortalamasının yaklaşık 1/3'ü kadardır (OECD, 2015b:251). Grafik 3.4'te seçili ülkelerde kamu okullarında devletin yaptığı öğrenci başına harcama düzeyleri ve bunun kişi başına GSYH içindeki paylarına yer verilmiştir. En yüksek öğrenci başına harcama Lüksemburg (21.111 dolar), Norveç (13.700 dolar) ve Avusturya (12.147 dolar)'da olmasına rağmen öğrenci başına harcamanın kişi başına GSYH içerisindeki payının en yüksek olduğu ülkeler Belçika (yüzde 28), İspanya (yüzde 26), Avusturya (yüzde 26) ve Polonya (yüzde 25)'dır. OECD ülkeleri arasında Türkiye, yüzde 13 ile öğrenci başına harcamanın kişi başına GSYH içerisindeki payının en düşük olduğu ülkedir.

Grafik 3.4. Seçilmiş Ülkelerde Kamu Okullarında Öğrenci Başına Kamu Harcama Düzeyleri ile Kişi Başına GSYH İçindeki Oranı (2012)

Dolar

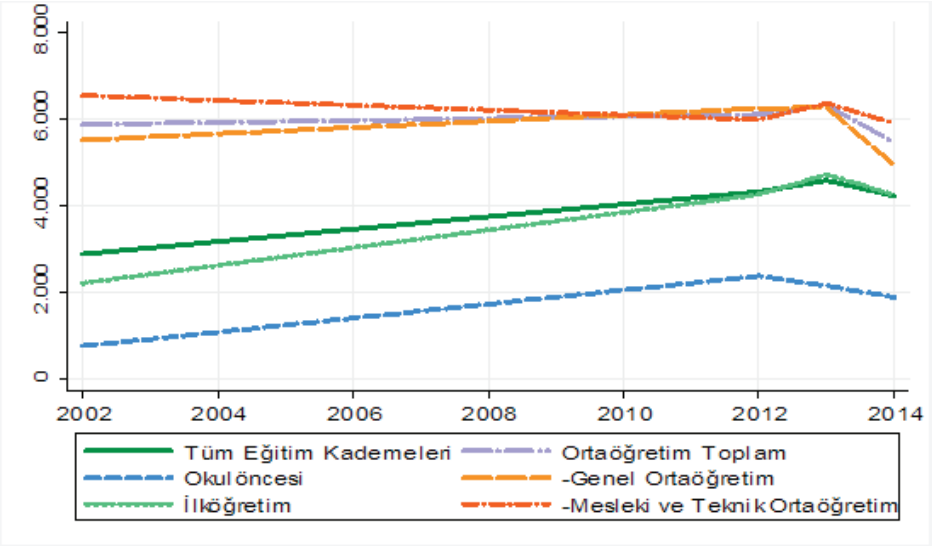


Kaynak: OECD, 2015b:251 ile OECD, 2016'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.
Not: Öğrenci başına harcama verileri, satın alma gücü paritesi cinsinden dolar olarak gösterilmiştir.

OECD ülkelerinde eğitim kademeleri bazında kamu otoritesinin kamu okullarında yaptığı öğrenci başı harcama düzeylerine Ek 3'te yer verilmiştir.

Türkiye'de hem özel hem kamu okullarında öğrenci başına düşen harcama düzeyleri eğitim kademesi itibarıyla Grafik 3.5'te gösterilmektedir. Buna göre, en yüksek öğrenci başına harcama düzeyi ortaöğretim kademesinde, en düşük öğrenci başına harcama düzeyi ise okul öncesi eğitimdedir. 2002 yılına kıyasla 2014 yılında hem okul öncesinde hem ilköğretimde öğrenci başına harcama düzeyi reel olarak yükselmiştir. Ortaöğretim kademesinde öğrenci başına düşen harcama ise 2002 yılına kıyasla 2014 yılında reel olarak azalma göstermiştir. 2012 yılında zorunlu 12 yıllık eğitime geçilmesiyle ortaöğretim kademesinde yaşanan öğrenci sayısındaki artış nedeniyle 2002 ile 2014 yıllarında öğrenci başına harcamanın hem genel ortaöğretimde hem de mesleki ve teknik ortaöğretimde düştüğü gözlenmiştir.

Grafik 3.5. Tüm Eğitim Kademelerinde Öğrenci Başına Düşen Harcama Miktarı (2002-2014) (2016 Yılı Fiyatlarıyla, TL)



Kaynak: TÜİK, 2015'den faydalanılarak oluşturulmuştur.
Not:

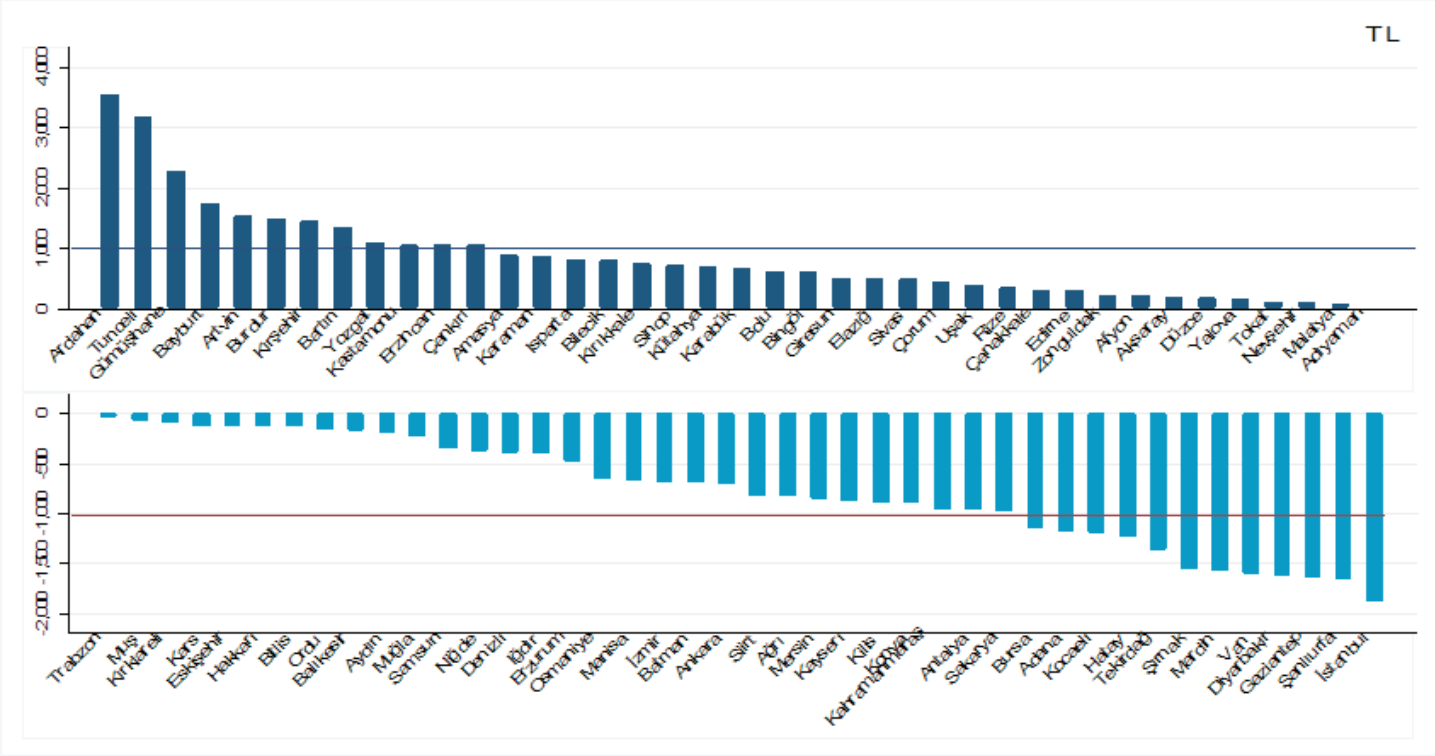
1) Söz konusu veriler, Kalkınma Bakanlığı 2016 yılı eğitim deflatörü dikkate alınarak hesaplanmıştır.
2) Öğrenci başına harcamalarda resmi ve özel okullarda okuyan öğrenciler dikkate alınmış, açık ilköğretim ve açık ortaöğretim öğrencileri dâhil edilmemiştir.

Türkiye'de gerek kamusal kaynakların toplam kaynaklar içindeki payı gerek özel kaynakların farklı düzeyde dağılımı nedeniyle iller arasında öğrenci başına harcama açısından büyük farklılıklar vardır. Bu farklılaşma coğrafik olarak aynı bölgede yer alan iller arasında da belirgindir. Ek 5'te kamu okulları için il düzeyinde toplam kaynakların dağılımı ile öğrenci başına düşen harcama miktarlarına yer verilmiş olup bu iki değerlendirme kriteri açısından illerin Türkiye sıralamaları gösterilmiştir. Buna göre, Ardahan (yüzde 73), Hakkâri (yüzde 75) ve Karaman (yüzde 77) illeri toplam harcamalar içinde merkezi kamu harcamalarının en düşük paya sahip olduğu illerdir. Bu illerde aynı zamanda toplam harcama kaynakları arasında mahalli harcamalar en yüksek paya sahiptir. Toplam harcamalar içinde merkezi devlet harcamaları payının en yüksek olduğu iller ise sırasıyla Van (yüzde 99,9), Mardin (yüzde 99,9) ve Şanlıurfa (yüzde 99,8)'dır. Toplam harcamalar içerisinde merkezi devlet harcamalarının payının en yüksek olduğu illerin, il özel idaresi kaldırılan ve YİKOB kurulan iller olduğu tespit edilmiştir. Diğer taraftan, toplam harcamalar içinde en yüksek özel harcamanın olduğu iller; İstanbul (yüzde 1,6), Bursa (yüzde 1,4) ve Tekirdağ (yüzde 1,4) iken en düşük özel harcama payına sahip olan iller ise Hakkâri (binde 2), Ağrı (binde 3) ve Bitlis (binde 4)'tir. İller arasında öğrenci başına düşen harcamalar incelendiğinde, en yüksek harcamanın Ardahan (7.631 TL), Tunceli (7.249 TL) ile Gümüşhane (6.364 TL)'de olduğu görülmektedir. En düşük öğrenci başına harcamanın olduğu iller ise İstanbul (2.188 TL), Şanlıurfa (2.418) ve Gaziantep (2.431 TL)'tir. Öğrenci başına en düşük harcamanın olduğu illerin, genellikle yüksek öğrenci sayısına sahip iller olduğu tespit edilmiştir.

Grafik 3.6'da il düzeyindeki öğrenci başına harcama miktarının, Türkiye ortalamasından farklılaşma düzeyi gösterilmektedir. Türkiye genelinde kamu okulları için öğrenci başına düşen harcama açısından 42 il Türkiye ortalaması olan 4.086 TL'nin[19] altında iken 39 il ise ortalamanın üstündedir. Öğrenci başına harcamanın en yüksek (Ardahan) olduğu il ile en düşük olduğu il (İstanbul) arasında öğrenci başına harcama açısından 5.442 TL fark bulunmaktadır. Malatya, Adıyaman, Trabzon ve Muş'ta ise Türkiye ortalamasına yakın öğrenci başına harcama yapılmaktadır.

[19] 4.086 TL, Türkiye'de sadece kamu okullarındaki öğrenci başına harcama düzeyini göstermektedir.

Grafik 3.6. Türkiye Ortalamasına Göre İllerde Öğrenci Başına Harcamadaki Farklılık (2014)

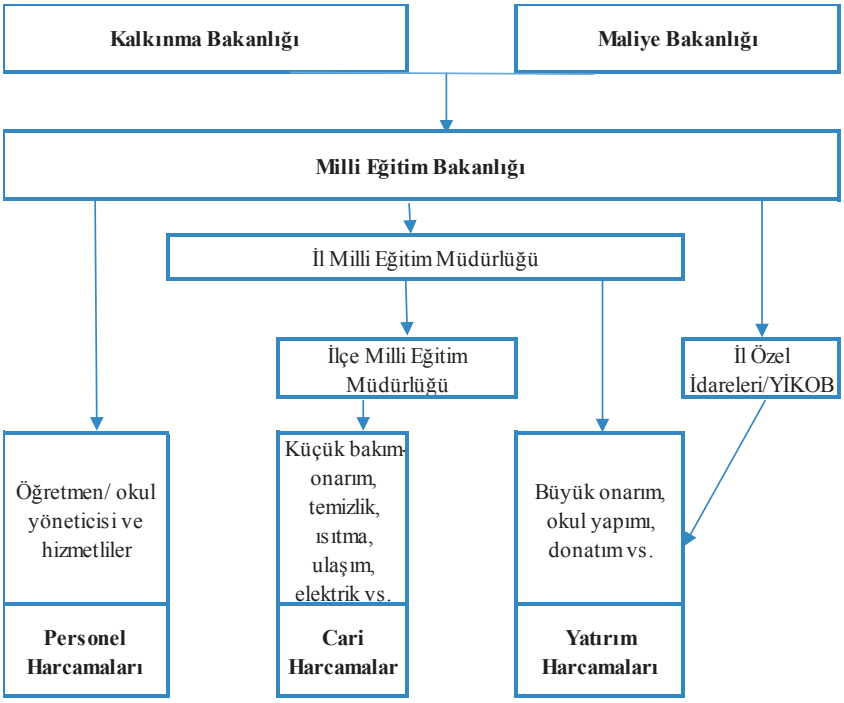


Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015; MEB, 2015c ve MEB, 2015ç'den derlenerek oluşturulmuştur.

3.1.2.2. Eğitim bütçesinin dağıtımında ve harcanmasında kullanılan yöntem

Eğitim finansmanında başlıca karar verici birimler; MEB, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı'dır. Maliye Bakanlığı personel giderleri (öğretmen, okul hizmetlisi maaşı), ısıtma, elektrik, temizlik, ders kitapları gibi cari giderler için kaynak ayırırken; Kalkınma Bakanlığı okul inşaatı yapımı, bina onarımı, makine ve teçhizat alımları ve eğitim kalitesini artıracak birtakım projelerin finansmanı gibi yatırımları belirlemektedir. MEB bünyesinde yer alan il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı il özel idareleri ve büyükşehirlerde yer alan YİKOB da finansman akışında yer almaktadır. Ancak okullara gönderilen finansmanda başlıca karar verici birim merkezi örgüt olan MEB'dir. Şekil 3.1'de okul öncesi ve ilköğretim kademesi için finansman akış şeması, Şekil 3.2'de ise ortaöğretim kademesi için finansman akış şeması yer almaktadır.

Şekil 3.1. Türkiye'de Okul Öncesi ile İlköğretim Kademesinde Finansman Akış Şeması



Okul öncesi ve ilköğretim kademesi için Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen yatırım ödeneği ile Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen cari ödenek Maliye Bakanlığı üzerinden MEB'e gönderilmektedir. Personel giderleri doğrudan MEB tarafından ilgililere (öğretmenlere, okul hizmetlilerine vs.) ödenmektedir. Cari harcamalar için ödenek ise 01.01.2016[20] tarihinden itibaren MEB tarafından il milli eğitim müdürlükleri kanalıyla ilçe milli eğitim müdürlüklerine gönderilmektedir. İlçe milli eğitim müdürlüklerine gönderilen ödeneklerde esas alınan göstergeler; derslik sayısı, öğrenci sayısı, önceki yıllarda gönderilen ödenek gibi unsurlardır. Okullar doğrudan harcamalara ilişkin faturaları, ilçe milli eğitim müdürlüklerine sunmakta ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ödemeleri yapmaktadır. Dolayısıyla, bu kademede "okullar" harcama birimi olmadığından Şekil 3.1'de "okul" ibaresine yer verilmemiştir. Bununla birlikte, ilçe milli eğitim müdürlüklerinin hangi önceliklendirmeleri esas alarak okulların taleplerini karşıladıklarına ilişkin net bir kural bulunmamaktadır. Diğer taraftan, yatırım harcamaları kapsamında yer alan inşaat ödeneği ile bakım, onarım ödenekleri ise 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununun 77'nci maddesi gereğince il özel idareleri[21] ile YİKOB'a gönderilmektedir. Ayrıca, aynı Kanunun 76 ncı maddesi uyarınca bu idareler gelirlerinin en az yüzde 20'sini bina bakım, yapım ve onarım için ayırmaktadır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile kurulan YİKOB söz konusu geliri ayırmamasına rağmen, 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca verilmiş yetkileri, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri adına yapmak zorundadır (Bkz. Bölüm 3.1.3).

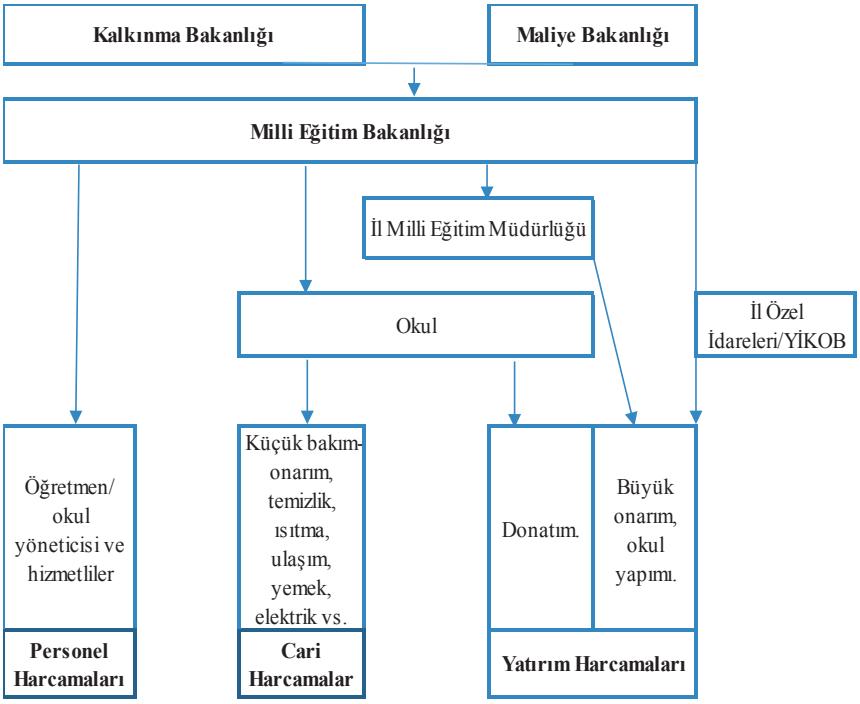
Ortaöğretim kademesinde ise okullar ile merkezi idare arasında kaynak aktarımında, personel ödemeleri ile sermaye giderleri arasında yer alan büyük onarım ödenekleri hariç, doğrudan bir ilişki vardır.

---

[20] 01.01.2016 tarihinden itibaren söz konusu düzenleme getirilmiştir. 01.01.2016 tarihinden önce cari harcamalar için gönderilen ödenekler, il özel idareleri/YİKOB bünyesinde toplanmaktaydı. İl özel idareleri/YİKOB da bu ödenekleri, il milli eğitim müdürlüklerinin talepleri doğrultusunda harcamaktaydılar.

[21] 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi uyarınca söz konusu idareler ilk ve ortaöğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yürütmektedir. İl özel idaresine aktarılan ödenekler mevzuatı gereği tenkis olmamakta, bir sonraki yıla da aktarılabilmektedir.

Şekil 3.2. Türkiye'de Ortaöğretim Kademesinde Finansman Akış Şeması



Ortaöğretim kademesi için Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen yatırım ödeneği ile Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen cari ödenek Maliye Bakanlığı üzerinden MEB'e gönderilmektedir. Personel giderleri doğrudan MEB tarafından ilgililere (öğretmenlere, okul hizmetlilerine vs.) ödenmektedir. Cari harcamalar için "okullar", 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte 2004 yılından itibaren "harcama birimi" olarak kabul edilmektedir. Bu itibarla, okullar elektrik, ısıtma, temizlik vs. giderleri için taleplerini MEB'e[22] bildirmekte ve öğrenci sayısı, okulun bulunduğu il ve ilçe, okul büyüklüğü, geçmiş yıllarda gönderilen ödenek miktarı gibi unsurlar dikkate alınarak söz konusu ödenek, ekonomik kodlar[23] bazında ilgili okul hesabına defterdarlık muhasebe müdürlüklerine yatırılmaktadır. Ancak söz konusu okul taleplerinin bütçede kaynak sıkıntısı nedeniyle tam olarak

[22] İmam Hatip Anadolu Liseleri Din Öğretimi Genel Müdürlüğü'ne, Mesleki ve Teknik Anadolu Liseleri Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü'ne, diğer ortaöğretim kurumları ise Ortaöğretim Genel Müdürlüğü'ne taleplerini iletmektedir. Söz konusu Genel Müdürlükler arasında kabul edilmiş finansman dağıtım mekanizması kuralı bulunmamaktadır.

[23] Ekonomik kod, Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenen ve devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, daha tutarlı, analize ve ölçmeye elverişli şekilde tutulmasını sağlayan analitik bütçe sınıflandırması içinde yer alan koddur.

karşılanamadığı belirtilmektedir (Şahin 2015, sözlü görüşme). Diğer taraftan, okullar örneğin temizlik gideri için gönderilen ödeneği elektrik harcamasında veya başka bir harcamada kullanamamaktadır. Çünkü ödenekler ekonomik kodlar ile belirlenmekte olup ödenekler arasında aktarma yapılması çok zordur. Yatırım harcamalarında ise okulların donatım harcamaları (fotokopi makinası, yazıcı vs. alımı) talepleri MEB (Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü) tarafından toplanmakta ve okulun önceki yıllarda harcama kapasitesi ile daha önce okulun yaptığı alım miktarı dikkate alınarak ilgili okul hesabına defterdarlık muhasebe birimine gönderilmektedir. Ancak ilgili birimin okullardaki mevcut envanter kapasitesini görememesinin bu konuda alınan kararları güçleştirdiği ilgili yetkililerce dile getirilmektedir (MEB, 2015a). Ayrıca, yeni açılan okulların donatım ödeneği, inşaat yapım ödenekleri ve büyük onarım ödenekleri doğrudan il milli eğitim müdürlükleri ile il özel idarelerine[24]/YİKOB'a gönderilmekte veya Toplu Konut İdaresi'ne ödenmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, tüm eğitim kademesinde okullara dağıtılan kamu ödeneklerinde yoğun bir şekilde merkezi idarenin girdi odaklı kontrolünün ağır bastığı ve okulların, il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinin karar verici konumda bulunmadığı görülmektedir. Dolayısıyla, özellikle ortaöğretim kademesinde yerel birimlerile okul arasında ilişkinin çok zayıf olduğu görülmektedir. Ayrıca, okullara gönderilen ödenek dağılımında başlıca girdi olarak öğrenci sayısı ile önceki yıllarda gönderilen ödenek bazının esas alındığı da tespit edilmiştir. Bu unsurların performans göstergesi gibi algılanması, eşitsizliklerin devam etmesine neden olmaktadır.

3.1.3. Temel Politika Belgelerinde ve Muhtelif Çalışmalarda Yerelleşme Yaklaşımları

Türkiye'de eğitim sisteminin yapısı dikkate alındığında yerelleşmeye ilişkin politikalar ve görüşler kalkınma planlarında, MEB şuralarında ve diğer çalışmalarda (makale, rapor, tezler vs.) ele alınmıştır.

[24] 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 5 inci maddesi uyarınca il özel idarelerinin kendi gelirlerinden ayırdıkları yüzde 20'lik payı, 2012 yılından itibaren ilköğretim okullarına ilave olarak ortaöğretim kurumları da kullanmaya başlamıştır.

3.1.3.1. Kalkınma planlarında yerelleşme yaklaşımları

Genel kamu yönetim sisteminde yerelleşmeye ilişkin ilk görüşler 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ortaya konulmuştur. Buna göre, "*yetki esasına önem verilerek, plan ve program uygulaması açısından merkez ile taşra teşkilatı arasında etkin bir ilişki kurulması*" yaklaşımı benimsenmiştir. Benzer vurgu Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) da yer almıştır. Anılan Planda "*Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak.*" ifadelerine yer verilmiştir.

Eğitim sisteminde yerelleşmeye ilişkin ilk anlayış Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) yer almış ve şu hususlar dile getirilmiştir:

> *"Milli eğitimde hizmet esasına göre bir yapılanmayı gerçekleştirmek; merkez teşkilatını makro düzeyde stratejik planlama, müfredat programı, araştırma-geliştirme, denetleme yapan ve koordinasyon işleriyle uğraşacak üst düzey karar organı haline dönüştürmek; bürokrasiyi azaltmak; gerek Bakanlık taşra birimlerine gerekse yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrini gerçekleştirmek; Bakanlık taşra teşkilatları ile yerel yönetimler ve ailelerin eğitimde hizmet verme sürecine aktif katılımını sağlamak için 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Kanununda düzenlemeler yapılacaktır."*

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), bir önceki Plan ile benzerlik gösterecek şekilde eğitim ve yerelleşme politikalarıyla ilgili yer alan ilkeler şunlardır:

- *"Milli eğitim, herkes için (...) yetki devrini esas alan, istisnasız tüm öğrenciler için fırsat eşitliğini gözeten bir sistem bütünlüğü içerisinde yeniden düzenlenecektir.*
- *Eğitimin yaygınlaştırılmasında merkezi idarenin yanı sıra mahalli idareler, gönüllü kuruluşlar ve özel sektörün katkısı sağlanacaktır.*
- *Merkez teşkilatında hizmet esasına dayanan bir yapılanmaya gidilmesi ve Bakanlık taşra teşkilatlarına yetki ve sorumluluk devredilmesi amacıyla 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat Kanununda düzenlemeler yapılacaktır."*

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış, eğitim ile yerelleşme arasındaki ilişkiye dair temel amaç ve politikalar ile ilgili olarak *"hizmet esasına dayalı bir yapılanmaya gidilmesi,*

kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, taşra teşkilatına ve eğitim kurumlarına yetki ve sorumlulukların devredilmesi" hususu yine vurgulanmıştır.

2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planında eğitim ve yerelleşme hususu yine gündemdeki yerini korumuş ve "*okul idarelerinin bütçeleme süreçlerinde yetki ve sorumlulukları artırılacaktır.*" politikası benimsenmiştir.

3.1.3.2. Milli Eğitim Şuralarında yerelleşme yaklaşımları

Eğitim ve öğretimle ilgili gerekli görülen konuları tetkik etmek ve tavsiye niteliğinde kararlar almakla görevli Milli Eğitim Şuraları 1939 yılından beri toplanmaktadır. Milli Eğitim Şuralarında alınan kararlar eğitim sistemine yön vermekte ve eğitim sorunlarını çözebilecek kararlar alınmakta olup ancak şuraların yaptırım gücü bulunmamaktadır. 2016 yılına kadar toplam 19 şura gerçekleştirilmiştir. Yerelleşme yaklaşımı ağırlıklı olarak 14. Milli Eğitim Şurasında (1993) ele alınmaya başlanmış ve günümüze kadar gerçekleştirilen şuralarda aşağıda belirtilen şekilde kararlar alınmıştır:

14. Milli Eğitim Şurası (1993):

> *"MEB'in merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları yeniden gözden geçirilerek, fonksiyonel bir yapıya kavuşturulacaktır."*

15. Milli Eğitim Şurası (1996):

- *"Merkezi yönetimin kapsam ve büyüklüğünün azaltılması, yerel yönetimlerin katılım ve katkılarının sağlanması için yasal düzenlemeler yapılmalıdır.*
- *Taşra örgütüne daha çok yetki ve sorumluluk verilmeli, karar oluşumuna eğitimcilerin, taşra yöneticileri ve halkın katılımı sağlanmalıdır.*
- *Yerel yönetimlere yetki devri çerçevesinde, yerel birimlerin öğretmen dağılımı ve yatırımların planlanmasında söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.*
- *Kaynakların yerinde kullanımı açısından, eğitimde yerel yapılanmaya geçilmeli, yönetici, öğretmen, öğrenci, veli, sendika ve meslek kuruluşlarının eğitim yönetimine katılımları sağlanmalıdır. Teşkilatın yeniden düzenlenmesi sırasında eğitim kuruluşları düzeyinde bütçe birimleri kurulmalıdır."*

16. Milli Eğitim Şurası (1999):

- *"Mesleki eğitim programları tasarlanırken yerel özellikler dikkate alınmalı ve yerel birimlere inisiyatif verilmelidir.*

- *Okul yönetimlerine işveren ve işçi temsilcileri ile veli, öğretmen, öğrenci ve yerel yöneticilerin katılmaları ve katkıları sağlanmalıdır."*

17. Milli Eğitim Şurası (2006):

"Merkez teşkilatı, süreç odaklı olarak yeniden yapılandırılarak görev alanı; stratejik planlama, yönlendirme ve denetim ile sınırlandırılmalıdır.

18. Milli Eğitim Şurası (2010):

- *"2023 yılına kadar ülkemizdeki demokratikleşme eğilimlerini de dikkate almak suretiyle okulların kendilerine özgü kimlik ve okul kültürleri oluşturabilecekleri ve 'okula dayalı yönetim' anlayışı doğrultusunda özerk yapılara kavuşturulmaları sağlanmalı, okul yönetimleri yetkilendirilmeli ve güçlendirilmelidir.*
- *Okul müdürlerinin eğitim-öğretim liderliği ve işletme yöneticiliği rolleri birbirinden ayrı düşünülmeli, okul yöneticileri genel idari hizmetler sınıfına alınmalı, yeni kadro ihdası yapılmalıdır."*

19. Milli Eğitim Şurası (2014):

"Genel bütçeden pay ayrılarak okul/kurum bütçesi oluşturulmalı, okul/kurum yönetimince bunun etkili kullanımını sağlayacak bütün gelir ve harcamalar yasal güvence altına alınmalıdır."

Milli Eğitim Şuralarında eğitim sistemindeki paydaşların yerelleşmeye ilişkin talepleri belirtilmiş, ancak bu konuda MEB tarafından somut bir adım atılmamıştır.

3.1.3.3. Yerelleşme ile ilgili diğer çalışmalar ve projeler

Eğitim ile yerelleşme arasındaki ilişkiyi çeşitli boyutlarıyla ele alan diğer pek çok çalışma ve proje yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan bazı önemli çalışmalara aşağıda yer verilmiştir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİ) tarafından 1991 yılında yayınlanan **Kamu Yönetimi Araştırması Raporu**, dengesiz yetki ve kaynak dağılımına, merkezi yönetimin örgütsel büyüklüğüne gerekli önemin gösterilmesi gibi hususlara dikkat çekmiştir (Öz, 2013:36).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı, 2003 yılında düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemenin gerekçesi olarak ekonomi ve yönetim teorilerindeki değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı, toplumun değişim talebi gösterilmiştir. Yetki devri ve

yerel yönetimleri ön plana çıkaran, piyasa araçlarını kullanan ve piyasaya dayalı yönetim anlayışının amaçlandığı belirtilmiştir. Tasarı, MEB taşra teşkilatının görev ve yetkilerinin, bina, okul, araç-gereç, taşınır ve taşınmaz mallarının, bütçe ödenekleri ve kadrolarıyla birlikte il özel idarelerine devredilmesine ilişkin düzenleme içermekteydi. Ancak söz konusu Kanun Taslağı yasalaştırılamamıştır (Taşar, 2009:18).

AB tarafından Katılım Öncesi Ulusal Yardım Programı kapsamında finanse edilen 4,7 milyon Avro bütçeli **Milli Eğitim Bakanlığı'nın Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi (MEBGEP): Yeni Yönetişim Modeli** 2008 ile 2010 yılları arasında uygulanmıştır. Projenin amacı; eğitim sistemini daha verimli ve etkin hale getirmek için MEB'in yönetişim, organizasyon ve yönetiminin, finans, izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılarak MEB'in yeniden yapılandırılması için destek olmaktır. Proje kapsamında MEB'in mevcut yönetim yapısı incelenerek "Yeni Yönetişim Modeli" ortaya konulmuştur. Proje sonunda "Yeşil Belge" hazırlanmış ve bahsi geçen belgede aşağıdaki hususlara yer verilmiştir (MEB, 2010b).

- Güçlü-Zayıf Yönler-Fırsatlar-Tehditler (GZFT/SWOT) analiz sonuçları ortaya konulmuştur. *Güçlü yönler*; MEB'in Türkiye genelinde geniş örgüt yapısına sahip olması, sahip olunan mali ve insani kaynaklar, teknolojik altyapı ve bunun kullanımıdır. *Zayıf yönler*; MEB'in ülke genelinde büyük bir örgüt yapısına sahip olmasının yönetim ve denetim sorunları doğurması, birimlerin çeşitliliği nedeniyle aynı görevlerin tekrarlanarak yapılması, yeterliliğin bir ölçüt olarak belirlenmemesi, insani ve mali kaynakların hem etkin hem de uygun alanlarda kullanılmaması, yönetim ve çalışanların gelişimi için idari işlerin yöneticiler tarafından incelenmemesi, yöneticilik eğitiminin olmaması ve kaynakların sıklıkla etkin ve verimli kullanılmamasıdır. *Fırsatlar*; kurumsal yapının iyileştirilmesi için paydaşların ve uluslararası kaynaklı projelerin varlığı ve AB uyum yasaları kapsamında yeni düzenlemelerin yapılması gerekliliğidir. *Tehditler*; siyasi paydaşların, yönetsel kararlar alınmasında ve uygulanmasında etkili olması, çok boyutlu sorunların mevcudiyeti ve bazı tehditlerin önceden fark edilmesine rağmen göz ardı edilmesidir.

- "Yeni Yönetişim Modelleri" tanımlanmıştır. Buna göre, *ilk model* mevcut yapıda etkinlik sağlama üzerine tasarlanmıştır. Bu modelde, merkezi teşkilat yapısının küçültülerek yetki ve sorumlulukların belirli kısımlarının illere verilmesi hedeflenmiştir. *İkinci model*, il odaklı yeni yapılanmadır ve bu modelde orta vadede köklü bir değişim planlanmaktadır. Söz konusu modelde, merkezi yönetimin eğitim ve yönetimle ilgili sorumlulukları illere devretmesi, merkezin sadece yönlendirici ve denetleyici bir rol üstlenmesi amaçlanmıştır. *Üçüncü model*, Hollanda ve İngiltere'de uygulanan okul odaklı yeni yapılanmadır. Sonuç olarak, bu üç modelin birleşiminden meydana gelen, *dördüncü model* olan "*Yeni Yönetişim Modeli*"nin benimsenmesi kararlaştırılmıştır. Bu modele göre, merkezi teşkilat, eğitim hizmetlerinin hedef ve standartlarını belirleyen, buna uygun makro politikalar üreten bir yapıya dönüşecektir. Taşra teşkilatı (il/ ilçe milli eğitim müdürlükleri ve okullar) ise eğitim ve öğretimle ilgili bütün işleyişin sorumlusu niteliğini kazanacaktır.

Söz konusu Projeyle eğitim yönetim sisteminin yerelleşmesi ve bununla birlikte insan kaynakları ve mali kaynaklar için yeni performans esaslı kaynak yönetiminin uygulanması, merkez, taşra, il, ilçe ve okul düzeyinde teftiş, denetim ile izleme ve değerlendirme sistemi güçlendirilmeye çalışılmıştır. Anılan Projenin, çok fazla amaç içermesi, bu amaçlar doğrultusunda yerelleşmeye ilişkin geçiş aşaması öngörülmemesi, merkez ve taşra örgütünde yer alan birimlerin görev tanımlarının yeteri düzeyde detaylı yapılmaması nedeniyle Projeden etkin sonuç elde edilememiştir.

MEB ve DB işbirliğiyle 2010-2012 yılları arasında uygulanan **Okul Gelişim Programı** ile ekonomik krizden etkilenen ve kayıt oranları düşük ilçelerde bulunan okulların öğrenim koşullarının geliştirilmesi için 3.671 okula toplam 31,6 milyon Avro ödeneği kullanma özerkliği verilmiştir. Söz konusu ödeneklerin yüzde 81'i temel ihtiyaçlar (bilgisayar, fotokopi makinası gibi malzeme-donatım alımı için yüzde 51, hijyen, küçük onarım vs. için yüzde 30) için kullanılmıştır. Ayrıca, kalan ödeneğin ise merkezi yerleştirme sınavına yönelik hazırlık çalışmaları kapsamında (kurs, deneme sınavı, test kitabı vs.) kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu açıdan, söz

konusu Program, ilköğretim okullarında okul temelli bütçelemenin ilk alıştırması olarak tanımlanabilir. Ayrıca, bu Program ile okullar ve ilçe milli eğitim müdürlükleri arasındaki ilişkinin güçlendiği de saptanmıştır. Ancak veli, öğrenci veya yerel halk, Program kapsamında yeterli bilgiye sahip olmadıklarından karar alma süreçlerine dâhil edilmemiştir (Köse ve Şaşmaz, 2013:1-2).

MEB tarafından 2010 yılında **MEB Bütçesinin Kontrolü ve Bütçeye Dayalı Okul Performansının İzlenmesi Projesi (e-performans bütçe)** başlatılmıştır. Söz konusu Projeyle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun öngördüğü performans odaklı bütçeleme anlayışı doğrultusunda bütçe performansının ölçülmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda, okullar bütçe gereksinimlerini elektronik ortamda aktarabilecekler ve okullara gönderilen MEB ödeneği, çeşitli kaynaklardan elde edilen nakdi ve ayni yardımlar, döner sermaye gelirleri ile çeşitli ulusal ve uluslararası fonlar aracılığıyla sağlanan gelirler daha etkin şekilde kayıt altına alınabilecektir[25] (Çalık, 2015:96). E-performans bütçe uygulaması henüz kullanılmaya başlanmamıştır.

Yukarıda yer verilenler haricinde Türkiye'de eğitim sisteminin yerelleşmesine ilişkin pek çok araştırma, tez, kitap, makale, rapor vs. yayınlanmıştır. Söz konusu çalışmalardan önemli görülen hususlara Ek 6'da yer verilmiştir. Bu çalışmalarda genel olarak yerelleşmeye ilişkin merkezi idaredeki yöneticilerin (şube müdürü ve üstü yöneticiler) ve uygulayıcı konumda bulunacak olan taşra teşkilatındaki yöneticilerin (il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinde, il özel idaresinde görevli yöneticiler ile okul yöneticileri) ve öğretmenlerin görüşleri analiz edilmiş ve değerlendirmeler sunulmuştur. Çok taraflı bakış açısının görülmesine fırsat sunan bu çalışmalarda, ilgili tarafların yerelleşmenin uygulanmasına veya uygulanmamasına ilişkin kaygılarının ve gerekçelerinin 1990'lı yıllardan günümüze değişmediği ve topyekûn yerelleşmeden ziyade sınırlı düzeyde, özellikle bütçe ve müfredat/eğitim programı alanında yerelleşme yaklaşımlarının benimsendiği tespit edilmiştir. Ancak bu çalışmalarda eğitimle ilgili sendikaların yaklaşımlarının sınırlı düzeyde analiz edildiği ve eğitim hizmeti alıcısı olan ailelerin görüşlerinin alınmadığı görülmüştür.

[25] E-performans bütçe uygulamasıyla TEFBİS'e kıyasla daha etkin bir kayıt sistemi kurulması tasarlanmaktadır.

3.2. Eğitim hizmetinin sunumunda yerel yönetimler

Türkiye'de eğitim hizmetleri sunumunda yer alan yerel yönetimler, il özel idareleri, YİKOB, belediyeler ile büyükşehir belediyeleridir.

3.2.1. İl özel idareleri

İçişleri Bakanlığı'na bağlı il özel idarelerinin eğitim hizmetiyle ilgili görevleri, 2005 yılında uygulanmaya başlanan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Anılan Kanunun "İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 6 ncı maddesi uyarınca söz konusu idareler, ilk ve ortaöğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yürütmektedir. Ayrıca, aynı maddede Bakanlıkların yapım, bakım ve onarım işleri ile eğitim, kültür, spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirecekleri ve il özel idarelerinin bütçe imkânları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilecekleri düzenlenmiştir. Ancak 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununun 76 ncı maddesiyle il özel idarelerinin yıllık gelirlerinin en az yüzde 20'sine ilişkin kaynağı, eğitim hizmetine ayırması zorunlu hale getirilmiştir.

2012 yılında yayımlanan 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonucunda il özel idarelerinin gelirlerinden ayırdıkları yüzde 20'lik payı, ilköğretim okullarına ilave olarak ortaöğretim kurumlarının da kullanabilmesinin yolu açılmıştır.

Eğitim yönetiminde il özel idarelerinin işlevlerine Bölüm 3.1.2.2'de detaylı olarak yer verilmiştir. Buna göre, il özel idareleri eğitime ilişkin faaliyetlerini yürütürken okullar ile doğrudan işbirliği halinde değildir.

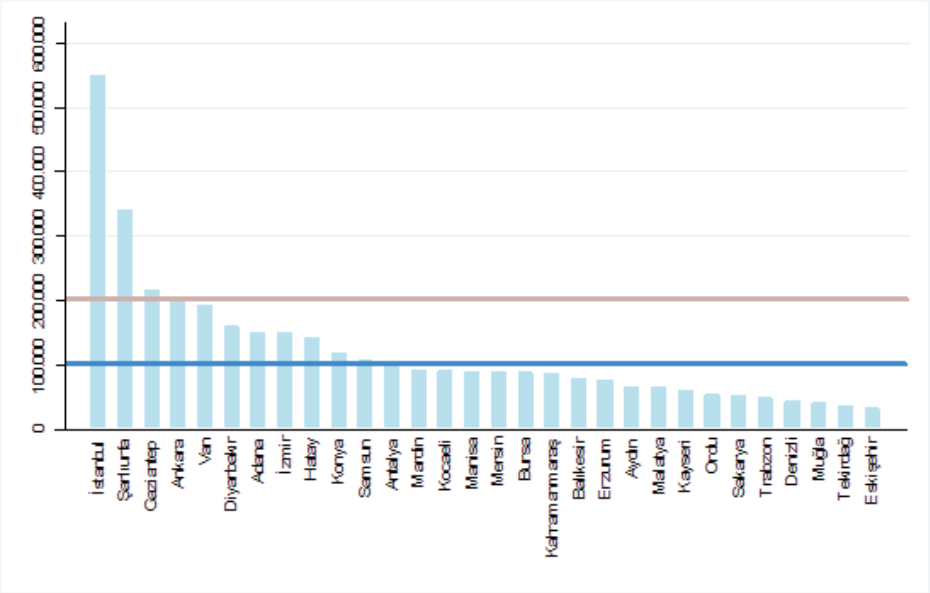
İl özel idareleri, eğitim faaliyetlerini yürütürken hem kendi gelirlerini hem de MEB'den gönderilen ödenekleri kullanmaktadır. MEB'den gönderilen ödenek, il özel idaresinin bütçesinde göründüğünden MEB'in il özel idarelerinde denetim yetkisi sınırlıdır. Bu itibarla, il özel idareleri finansman açısından hesap verebilir konumda değildir. Dolayısıyla, bu idareler finansmanda yerele yakınlık açısından etkin bir rol üstlenmemektedir.

3.2.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

2012 yılında kabul edilen ve mahalli idareler genel seçiminin yapıldığı 30.03.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin olduğu 30 ilde il özel idareleri[26] kapatılmış ve bu idareler yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Anılan Kanunun 3 üncü maddesinde yer bulan düzenlemeyle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca verilmiş yetkileri, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri adına YİKOB yapmak zorundadır. Ancak il özel idareleri kendi bütçelerinden eğitime yüzde 20 kaynak ayırırken YİKOB bu kaynağı eğitime ayırmamaktadır. Diğer taraftan, il özel idarelerinin kaldırıldığı 30 il, 2014-2015 öğretim döneminde okul öncesi kademesinde Türkiye'deki toplam öğrenci sayısının yüzde 76,9'unu (890.042 öğrenci), ilköğretimde toplam öğrenci sayısının yüzde 77,1'ini (8.259.624 öğrenci) ve ortaöğretimde toplam öğrenci sayısının yüzde 76,8'ini (4.375.751 öğrenci) içermektedir. Dolayısıyla, toplam öğrenci sayısının ortalama yüzde 77'sini içeren söz konusu 30 ilde eğitime ayrılan finansman kaynağında kayıplar yaşanmıştır (MEB, 2015c). Grafik 3.7'de il özel idaresi kaldırılan 30 ildeki il özel idarelerinin 2013 yılı için eğitime ayırdıkları finansman miktarı gösterilmektedir.

[26] İl özel idarelerinin kapatıldığı büyükşehirler Adana, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Diyarbakır, Denizli, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van'dır.

Grafik 3.7. İl Özel İdaresi Kaldırılan İllerin Eğitime Ayırdıkları Finansman Miktarı (2013) (Bin TL)



Kaynak: MEB, 2015ç'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

Söz konusu 30 ildeki il özel idareleri 2013 yılında eğitime toplam 3,75 milyar TL kaynak ayırmıştır. Bu illerden en çok katkıyı İstanbul (548 milyon TL), Şanlıurfa (339 milyon TL) ve Gaziantep (216 milyon TL) yapmış olup söz konusu iller aynı zamanda Türkiye'de en çok öğrenci içeren illerdir. 2014 yılında kurulan YİKOB'un eğitime ayırdığı katkı ise 2014 yılı için 1,99 milyar TL'dir (MEB, 2015ç). Dolayısıyla, 30 ildeki il özel idarelerinin kapanmamaları halinde 2014 yılında da eğitime aynı katkı yapacağı varsayımı altında 2014 yılı için toplam yaşanan finansman kaybı 2016 yılı fiyatlarıyla 2,1 milyar TL'dir.

İl özel idarelerinin bütçelerinden eğitime yaptıkları katkı hem cari hem de sermaye harcamalarını kapsarken, YİKOB sadece sermaye giderleri için kaynak ayırmaktadır. İl özel idareleri gibi YİKOB da okullar ile doğrudan iletişim halinde olmadığından finansmanda yerele yakınlık açısından aktif bir rol üstlenmemektedir.

3.2.3. Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler

2004 yılında uygulanmaya başlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesinde büyükşehir belediyelerinin gerektiğinde eğitim ve

kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapacağı, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetler ile ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapacağı ve gerekli malzeme desteğini sağlayacağı düzenlenmiştir.

2005 yılında uygulanmaya başlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilecekleri veya yaptırabilecekleri, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabileceklerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, gerek büyükşehir belediyelerinin gerek belediyelerin eğitime zorunlu olarak ödenek aktarmak yükümlülükleri bulunmamaktadır.

Belediyeler, okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim kademesindeki eğitime çok düşük düzeyde katkı yapmakta ve yapılan katkılar da ağırlıklı olarak okul öncesi eğitimde yoğunlaşmaktadır (Bkz. EK 4). Ayrıca, bölgeler arasında belediyelerin eğitime katkıları farklılaştığı gibi il içinde de bu farklılık önemini korumaktadır (MEB, 2015ç).

3.3. Bölüm Değerlendirmesi

Türkiye'de eğitim sistemi gerek genel yönetim gerek finansman yönetimi yapısı açısından merkeziyetçi görünüm sergilemektedir. Çünkü yerelleşmede karar alanları arasında yer alan öğretmenlerin/okul yöneticilerinin atanmasıyla hizmet içi eğitimleri, bunların ve okulda görev yapan diğer hizmetli maaşlarının belirlenmesi/ödenmesi, müfredatın ve okul gününün tespiti ile okullara ödenek dağıtımına ve harcanmasına karar verilmesi hususu merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir.

Finansman yönetimi açısından MEB başta olmak üzere il özel idareleri, YİKOB, büyükşehir belediyesi/belediyeler ve diğer birimler eğitime katkı sunmaktadır. Söz konusu birimlerin finansman açısından sundukları katkı Ek 7'de yer alan mevzuat ile düzenlenmiştir. Eğitim finansmanı kamusal kaynaklar ağırlıklı yürütülürken, kamusal kaynaklar arasında en büyük payı 2014 yılı için yüzde 92 oranla MEB oluşturmaktadır. Bu, OECD ülkeleri arasında en yüksek orandır. Kamu okullarında özel kaynaklar açısından en büyük payı ise yüzde 56 ile okul-aile birliği

gelirleri oluşturmaktadır. Okul-aile birliği gelirleri özellikle soyo-ekonomik açıdan az gelişmiş il ve ilçelerde çok düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Diğer taraftan, Türkiye hem eğitime ayırdığı finansman hem de öğrenci başına harcama düzeyi açısından OECD ülkeleri arasında en sonlarda yer almaktadır. Öğrenci başına harcama oranları açısından Türkiye'de gerek illerdeki merkezi devlet harcamalarının toplam kaynaklar içindeki değişen payı gerek özel harcamaların farklı yerlerde farklı düzeyde gerçekleşmesi nedeniyle iller arasında yüksek oranda farklılaşma vardır.

Kaynakların gelir açısından dağılımı, kaynakların kullanımı ve harcanmasına ilişkin kullanılan yöntemi şekillendirmektedir. Bu açıdan, toplam eğitim kaynaklarındaki merkezi idarenin yüksek payı, okullara kaynak dağıtımına ve kaynakların harcanmasına ilişkin kararlardaki ağırlığını da artırmaktadır.

MEB okul öncesinde, ilköğretimde ve ortaöğretimde okullara dağıtılan ödeneklerde girdi odaklı (ağırlıklı olarak öğrenci sayısı ile önceki yıllarda gönderilen ödenek bazı) bir dağıtım mekanizması kullanmakta ve taşra teşkilatı karar verici olmaktan ziyade sadece finansman akışını sağlayıcı bir rol üstlenmektedir. Diğer taraftan, ortaöğretimde il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinin çoğu harcamalarda söz konusu rolü de bulunmamakta ve okul müdürleri harcama birimi olduğundan merkezi idare ile okul arasında kaynak dağıtımında doğrudan bir ilişki görülmektedir. Ayrıca, eğitim finansmanına katkı sunan il özel idareleri ile YİKOB da okullar ile doğrudan bir iletişim halinde olmadıklarından finansmanda yerele yakınlık açısından aktif bir rol üstlenmemektedir.

Mevcut sistemde hangi okula hangi kıstaslar esas alınarak ödenek gönderildiği standartlara bağlanarak kamu ile paylaşılmış değildir. Girdi olarak öğrenci sayısı ile önceki yıllarda gönderilen ödeneğin temel alınması, finansmanın yıllar itibarıyla ihtiyaçlardaki değişkenliklere cevap verme niteliğini sınırlamaktadır. Ayrıca, finansmanda girdi odaklı kontrol ve okullara dağıtılan ödeneklere ilişkin verileri barındıran TEFBİS, okulların harcama kapasitelerinin görülmesine imkân sunmamaktadır.

Eğitim sisteminin merkeziyetçi yapısı, bundan kaynaklanan sorunlar ve yerelleşme ihtiyacına ilişkin tespit ve öneriler kalkınma planlarında, MEB

şuralarında ve çeşitli çalışmalarda yer bulmuştur. Gerek politika belgelerinde gerek diğer çalışmalarda eğitim sisteminde yerelleşme yaklaşımı farklı açılardan ele alınmış olup bu durum Tablo 3.4'te özetlenmiştir. Buna göre, bazı dönemlerde yerelleşmenin bir biçimi olan merkezin taşra örgütüne yetki genişliği yapması usulü benimsenmiş iken bazı dönemlerde ise merkezin bazı görevlerini seçimle oluşturulan yerel idarelere yetki devretmesini esas alan yetkili kılma/yerinden yönetim anlayışı esas alınmıştır. Son dönemlerde de okul bazlı bütçeleme anlayışının ağırlık kazandığı görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren yerelleşme vurgusu yapılmakla birlikte bu alanda çok fazla ilerleme kaydedilememiştir.

Tablo 3.5. Politika Belgelerinde ve Çeşitli Çalışmalarda Yer Alan Yerelleşme Yaklaşımları

Politika Belgeleri ve Çeşitli Çalışmalar		Yerelleşme Usulü
Kalkınma Planları	Yedinci, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planları	Yetki genişliği ile yetkili kılma/yerinden yönetim
	Onuncu Kalkınma Planı	Okul idarelerinin bütçelemedeki sorumluluklarının artırılması
MEB Şuraları	14. MEB Şurası	Yetki genişliği
	15. MEB Şurası	Yetki genişliği ile yetkili kılma/yerinden yönetim
	16. MEB Şurası	Yetkili kılma/yerinden yönetim
	18. MEB Şurası ile 19. MEB Şurası	Okul bazlı bütçeleme
Kamu Yönetimi Araştırması Raporu		Yetki genişliği
Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı		Yetkili kılma/yerinden yönetim
MEBGEP: Yeni Yönetişim Modeli		Yetki genişliği
Okul Gelişim Programı		Okul bazlı bütçeleme
MEB Bütçesinin Kontrolü ve Bütçeye Dayalı Okul Performansının İzlenmesi Projesi		Okul bazlı bütçeleme

4. TÜRKİYE'DE KAMU OKULLARINA FİNANSMAN TAHSİSİNDE YERELLEŞMEYE YÖNELİK MODEL ÖNERİSİ

Çalışmanın önceki bölümlerinde Türkiye'de eğitim finansmanında uygulanan sistemin oldukça merkezi ve karmaşık olduğu, şeffaf kaynak tahsis mekanizmasının bulunmadığı, eğitime ayrılan kaynakların yetersizliği ve eşitlikçi bir dağılım sisteminin olmadığı ülke örnekleriyle karşılaştırmalı olarak sunulmuştur.

Bu nedenle, **şeffaf bir kaynak tahsis mekanizmasının benimsenerek**, **kaynak kullanımında eğitim kurumlarının sahiplenme ve sorumluluklarını artırarak, onlara uygulamada esneklik veren, merkezi idarenin yönlendirici ve denetleyici rolünü ön plana çıkaran bir yerelleşme yaklaşımına** ihtiyaç vardır. Diğer taraftan, eğitime ayrılan kaynaklar yetersiz olup eğitim bütçesinin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

Eğitim finansmanında yerelleşme, uzun ve evrimsel bir süreçtir. Mevcut sistemin yapısal değişiminin, yönetim sistemi, öğrenciler ve hesap verme açısından idari birimler üzerindeki etkisi uzun süre içinde görülecektir.

4.1. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Tasarımında Karar Verilmesi Gerekli Alanlar

4.1.1. Eğitim finansmanında amaç seçimi

Eğitimde yerelleşme yaklaşımının temel felsefesi, eğitim sisteminde etkinlik ve eşitliği sağlamak, katılımcı bakış açısıyla demokrasiyi güçlendirmek ve yerel idarelerle iletişimi derinleştirerek onların eğitim finansmanına katkılarını artırmaktır. Ülkeler tarihsel geçmişlerini ve geleneklerini dikkate alarak kendilerine eğitim finansmanında bir amaç belirler. Türkiye'de kendi sosyo-ekonomik ve kültürel kimliğine göre öncelikle *"Finansmanda amaç ne olmalı ve bu amaç doğrultusunda dağıtım sistemi ile kaynak kullanım yöntemi nasıl planlanmalıdır?"* sorusuna cevap verilmelidir. Buna göre, aşağıda belirtilen üç amaç arasında seçim yapılabilir, bir veya birden çoğu ön plana çıkarılabilir:

Yatay ve dikey eşitliği sağlamak: Türkiye'de kamu okullarında öğrenci başına düşen harcama miktarı, özel ve kamu kesimi harcamaları nedeniyle farklılaşmaktadır ve bu fark, hem iller arasında hem ilçeler arasında belirgindir. Öğrenci sayısını ve

geçmiş ödenek büyüklüğünü dikkate alan dağıtım mekanizması, bu farkın yıllar arasında da korunmasına neden olmaktadır (Bkz. 3.1.2.1.3). Bu sebeple, öncelikle bölgeler ve okullar arasında eğitimde yatay eşitlik (benzer ihtiyaçları haiz olan bireylere benzer şekilde muamele edilmesi) ve dikey eşitliğin (farklı ihtiyaçları haiz olan bireylere farklı şekilde muamele edilmesi) sağlanması gerekmektedir.

Etkinliği sağlamak: Etkinlik, daha az girdi (örneğin, okullara dağıtılan ödenek) ile daha yüksek düzeyde çıktı (örneğin, akademik performansta artış, okul terklerinde azalma, okullaşma oranında artış gibi) elde edilmesi anlamına gelmektedir. Eşitliğin sağlanması, etkinlik sağlanması hususunu da beraberinde getirmekle birlikte, etkinlik çok boyutlu alanları kapsamaktadır.

Finansmanda yeterliliği sağlamak: Finansmanda yeterlilik, her öğrenciye asgari standartlarda eğitim girdisi sunabilmek için yeterli mali kaynak sağlamaktır. Türkiye'de eğitimin ağırlıklı olarak merkezi devlet kaynaklarıyla yapılmasından dolayı okullara sağlanan ödenekler yetersizdir (Bkz. 3.1.2.2). Dolayısıyla, okullara sağlanan gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve artırılması gerekmektedir.

Türkiye'nin öncelikli olarak finansmanda yatay ve dikey eşitliği sağlama amacını seçmesi elzem görülmektedir. Etkinliği sağlama amacının finansman alanı dışında müfredat, öğretmen istihdamı gibi diğer yerelleşme alanlarıyla ilgili boyutu vardır. Finansmanda yeterliliğin sağlanması ise ön planda tutulması gereken diğer bir amaçtır. Okul gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi için merkezi idarenin taşra örgütleri olan okul, ilçe ve il milli eğitim müdürlüklerinin il özel idaresi, YİKOB, büyükşehir belediyeleri/belediyeler ve ailelerle yakın işbirliği halinde olması gerekmektedir.

4.1.2. Eğitim kademesi ve okul seçimi

2004 yılından itibaren ortaöğretim kurumları harcama birimi olarak faaliyet göstermekte ve merkezi idareden ödenekler, doğrudan bu birimler hesabına defterdarlık muhasebe müdürlüklerine gönderilmektedir. İlköğretim okulları ise harcama birimi değildir. Dolayısıyla, Türkiye'de ortaöğretim kademesi için Hollanda'da uygulanan sisteme kayma olduğu söylenebilir. Ancak bu durum ilköğretim kademesi için geçerli değildir (Bkz. 2.2.2.1).

Yerelleşme uygulamasına, ödenek harcama konusunda tecrübesi olan ortaöğretim kademesinden başlanmalıdır. Özellikle merkez ile doğrudan iletişim halinde olan bu eğitim kademesi için Bölüm 4.2.2.2'de yer verilen okul temelli finans yönetim modeline geçiş daha kolay olacaktır. İlköğretim okullarının harcama tecrübesinin olmaması, ortaöğretim kademesine kıyasla okul adedi olarak daha fazla olması[27] ve bu okulların harcama birimi olması halinde ildeki muhasebe müdürlüklerinin bu kapasiteyi kaldıracak altyapısının da analiz edilmesinin gerekmesi nedeniyle ilköğretim kademesi için yerelleşme, ikinci aşamada düşünülmelidir.

Ortaöğretim kademesinde topyekûn bir geçişten ziyade öncelikle okulların süreci yönetme biçimlerinin ve harcama kapasitelerinin görülmesi için;

- "4.2.2.2. Okul temelli finans yönetim mekanizması" uygulanması durumunda her bölgede bütün okul türleri (genel ortaöğretim ve mesleki ve teknik ortaöğretim) için **pilot okullar** seçilmeli (pilot uygulamada olmak isteyen okullara **seçim hakkı tanınması** yöntemi benimsenebilir),
- "4.2.2.1. İl milli eğitim müdürlüğü temelli finans yönetim mekanizması" uygulanması durumunda ise öğrenci başına harcama oranı en yüksek, en düşük ve Türkiye ortalamasına yakınsanan **pilot iller** seçilmeli ve bu seçimde illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması da dikkate alınmalıdır.

4.2. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Uygulaması İçin Model Önerisi

4.2.1. Finansman belirleme yöntemi

Eğitim finansmanı, başlıca mal ve hizmet alımları gibi cari giderlerden, öğretmen ve diğer personel maaşları gibi personel giderlerinden ve inşaat, bakım, onarım, donatım, makine-teçhizat gibi yatırım giderlerinden oluşmaktadır. Türkiye için önerilen modelde, finansmanda yerelleşme uygulaması diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi cari giderler ile küçük bakım ve onarım, donatım, makine-teçhizat alımı gibi bazı sermaye giderlerini kapsamaktadır. Cari giderler ile

[27] Türkiye'de 2014-2015 öğretim dönemi itibarıyla 26.339 resmi ilkokul, 15.858 resmi ortaokul (toplam 42.197 resmi ilköğretim) ve 7.458 resmi ortaöğretim kurumu bulunmaktadır (MEB, 2015c).

küçük bakım ve onarım için gerekli olan ödeneğin okullara tahsisi için, fonlama formülü önerilmektedir. Donatım, makine-teçhizat için gerekli olan ödenek ise okullara ayrı şekilde gönderilecek olup bu ödeneklerin harcanmasına ilişkin merkezi idarenin ve/veya il milli eğitim müdürlüklerinin sıkı gözetimi önerilmektedir. İnşaat, büyük bakım ve onarım giderleri, merkezi idarenin kontrolünde devam edecek olan finansman kalemleridir. Personel giderleri ise bu çalışmadaki finansman dağıtım mekanizması kapsamı dışında tutulmuştur.

4.2.1.1. Fonlama formülü

Dağıtım mekanizmasının öğrenci, okul ve bölge karakterine uygun olarak daha eşitlikçi olması ve fonlamanın daha şeffaf şekilde çerçevesi çizilmiş kurallara göre yapılması için fonlama formülü tasarlanmıştır.

Fonlama formülü uygulamasıyla mali kaynak okullar arasında yeniden dağıtılacak ve yeniden dağıtım, mevcut uygulamaya göre kaçınılmaz olarak kazanan ve kaybedenlere neden olacaktır. Dolayısıyla, bu **geçişin mümkün olduğunca sorunsuz olması için** okul düzeyinde, öğrenci başına harcamada mevcut sisteme nazaran **yüzde 5 oynaklık (volatility) olacak şekilde başlangıçta tavan bir değer** belirlenecektir. Bu uygulama, fonlama formülüyle asıl ulaşmak istenilen amacı geciktirmekle birlikte nihai hedef için daha istikrarlı ve tutarlı hareket etmeyi sağlayacaktır. Diğer taraftan, öğrenci başına harcama açısından mevcut sisteme göre düşüş yaşayan ve "kaybeden" olarak nitelendirilecek okulların ödeneği, mevcut sisteme göre öğrenci başına harcaması artacak olan "kazanan" okul grubuna kayacağından bu durum, bir tür çapraz sübvansiyona[28] da neden olacaktır.

Ulusal bir fonlama formülü sistemi, ilkesel olarak öğrenciye bağlı ve öğrenciye bağlı olmayan finansman faktörlerini ele almalıdır. Bu çerçevede, önerilen fonlama formülü uygulaması, ülke uygulamaları, ilgili kamu otoriteleriyle (MEB ve Maliye Bakanlığı) yapılan görüşmeler ve kurumsal uzmanlık birikimi doğrultusunda Türkiye'nin mevcut eğitim finansman sistemi dikkate alınarak geliştirilmiştir. Fonlama formülü, Denklem 4.1'de detayları belirtilen unsurlardan oluşacaktır:

[28] Çapraz sübvansiyon(cross-subsidise), bir alanda tasarruf edilen gelirin diğer alana kaydırılması anlamına gelmektedir (Roberts, 2016:19).

$$T\ddot{O} = \ddot{O}_a + \ddot{O}_b + \ddot{O}_c$$ **Denklem 4.1**

$T\ddot{O}$: Okula fonlama formülü ile dağıtılacak toplam ödenek

$\ddot{O}_a$: Genel ödenek (Toplam ödeneğin yüzde 30'u)

$\ddot{O}_b$: Farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek (Toplam ödeneğin yüzde 50'si)

$\ddot{O}_c$: Telafi ödenek (Toplam ödeneğin yüzde 20'si)

Okula, fonlama formülü ile dağıtılacak toplam ödenek yukarıda ifade edilen üç bileşenden oluşacak ve her alt bileşen ayrı formül kullanılarak hesaplanacaktır. Toplam ödenek okula torba bütçe şeklinde gönderilecek, okul kendisine tahsis edilen ödeneği nasıl kullanacağına kendi karar verecektir. Ödenek türlerine atfedilen oranlarla ilgili olarak; ağırlıklandırılmış öğrenci sayısının okula dağıtılacak toplam bütçede daha fazla büyüklüğe sahip olması amaçlanmıştır.

Fonlama formülünde her yıl enflasyon uyarlaması yapılacak ve formülün içeriği, her eğitim dönemi başında kamuoyu ile paylaşılacaktır. İstikrar açısından fonlama formülünün yapısında kısa vadede değişikliğe gidilmemesi, orta vadede (bu süre üç yıl olabilir) ihtiyaçlar dikkate alınarak yapısal değişikliğe gidilmesi için kamu ile tartışma ortamı sağlanmalıdır. Bu açıdan, formülün kısa vadede ortaya çıkabilecek ihtiyaçlara cevap verebilirliği ile istikrar arasında ödünleşme olduğu söylenebilir.

4.2.1.1.1. Genel ödenek

Genel ödenek, okulların temel ihtiyaçlarını azami ölçüde karşılaması için sadece okul büyüklüğüne bağlı olarak gönderilecek olup toplam ödeneğin yüzde 30'unu oluşturmaktadır. Çünkü ısıtma, elektrik, su gibi hizmet sunumlarında öğrenci sayısı arttıkça marjinal maliyet azalmaktadır. Ölçek ekonomisinden faydalanmak adına okul büyüklüğü ölçüt olarak seçilmiştir. Okul büyüklüklerinin hesaplanmasında, okulun kapsadığı öğrenci sayısı veya kapalı alan büyüklüğü (m^2) dikkate alınabilir.

Her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek genel ödenek miktarının hesaplanması aşağıda detayları belirtilen iki kısımdan oluşmaktadır:

1) Toplam ödeneğin yüzde 30'u bulunarak okullara dağıtılacak toplam genel ödenek miktarına ulaşılacaktır.

$$\ddot{O}_a = T\ddot{O} \times (30/100)$$ **Denklem 4.2**

2) Her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek genel ödenek miktarı ise Denklem 4.3'teki formül ile hesaplanacaktır.

$$\ddot{O}_a = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{ai} = \sum_{i}^{N} O.k_j$$ **Denklem 4.3**

$\ddot{O}_a$: Toplam genel ödenek

N : Toplam okul sayısı (1, 2…..i.)

$\ddot{O}_{ai}$: i. okula gönderilecek genel ödenek miktarı

O : Okula gönderilecek (ağırlıklandırılmamış) mali değer

k_j : Okul büyüklüğüne göre okulun aldığı katsayı ağırlığı (j:1,…n)

Her eğitim kurumuna tahsis edilecek genel ödenek miktarı, okulun büyüklüğüne göre okula atfedilecek katsayı ağırlığı tarafından belirlenmektedir. Katsayı ağırlığı, MEB ve Maliye Bakanlığı tarafından il/ilçe milli eğitim müdürlükleri, üniversiteler ve ilgili sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği halinde kararlaştırılmalıdır. Genel ödeneğin okullara tahsisine yönelik Kutu 4.1.'de çalışma yapılmıştır.

Kutu 4.1. Genel Ödenek Miktarının Tahsisine Yönelik Çalışma

İlk aşamada okul katsayı büyüklükleri tespit edilecek, ikinci aşamada toplam genel ödenek miktarı hesaplanarak her okula tahsis edilecek genel ödenek miktarı bulunacaktır. Söz konusu çalışmada farklı öğrenci sayılarını içeren A, B, C ve D olmak üzere dört adet okuldan oluşan bir eğitim sistemi ele alınacaktır. Tablo 1'e göre A okulu 50 öğrenci içerdiğinden 1. kategoride, B okulu 110 öğrenci içerdiğinden 2. kategoride, C okulu 250 öğrenci içerdiğinden 3. kategoride ve D okulu 310 öğrenci içerdiğinden 4. kategoride yer almaktadır.

1) Okul katsayı büyüklüklerinin hesaplanmasında, okulun içerdiği öğrenci sayısına göre ısıtma, elektrik, su gibi giderlerde marjinal maliyet dikkate alınmış ve bu açıdan okullara büyüklüğüne göre farklı katsayılar atfedilmiştir. Söz konusu marjinal maliyet ile katsayı büyüklükleri gösterge niteliğindedir.

Tablo 1. Genel Ödenek Miktarının Hesaplanmasında Kullanılacak Göstergeler

Okul Büyüklüğü	Kategori	Okul Adı	Okulun İçerdiği Öğrenci Sayısı	Marjinal Maliyet (Toplam Maliyetteki Değişim/Toplam Öğrenci Sayısındaki Değişim)	Okul Büyüklüğüne Göre Okula Atfedilen Katsayısı (k_j)
0-100	1	A	50	2	1
100-150	2	B	110	2,5	1,5
200-300	3	C	250	1,7	1,6
300-400	4	D	310	1,6	1,7

2) A, B, C ve D okullarına tahsis edilecek toplam ödenek 100.000 TL'dir. Bu okullara dağıtılacak genel ödenek miktarı ise toplam ödeneğin yüzde 30'u olan 30.000 TL'dir. A, B, C ve D okullarına tahsis edilecek genel ödenek miktarı ise aşağıdaki şekilde hesaplanacaktır:

$$\ddot{O}_a = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{ai} = \sum_{i}^{N} O.k_j$$

$$30.000 = O*1 + O*1{,}5 + O*1{,}6 + O*1{,}7$$

Buna göre, "O" değeri (bir okula gönderilecek ağırlıklandırılmamış miktar) 5.172 TL'dir. 0-100 arasında öğrencisi olduğundan 1. kategoride yer alan (örneğin, A okulu) ve katsayı büyüklüğü 1 olan okula **5.172 TL (5.172*1)** genel ödenek gönderilecektir. 2. kategoride yer alan B okuluna **7.758 TL (5.172*1,5)**, 3. kategoride yer alan C okuluna 8.275 TL **(5.172*1,6)** ve 4. kategoride yer alan D okuluna ise **8.793 TL (5.172*1,7)** genel ödenek gönderilecektir.

4.2.1.1.2. Farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek

Bu ödenek türü, toplam ödenek miktarının yüzde 50'sini oluşturacak ve eğitim kurumlarındaki ağırlıklandırılmış öğrenci sayısı dikkate alınarak hesaplanacaktır. Bu ödenek türünün dağıtımında eğitim kademesi, ortaöğretim

kademesindeki okul türü (genel ortaöğretim ile mesleki ve teknik ortaöğretim) ile okulun kaynaştırma eğitimi[29] vermesi dikkate alınacaktır.

Farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek toplam ödenek ile bu ödenek türünde her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek miktarın hesaplanması aşağıda detayları belirtilen iki kısımdan oluşmaktadır:

1) Toplam ödeneğin yüzde 50'si bulunarak okullara dağıtılacak toplam farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek miktarına ulaşılacaktır.

$$\ddot{O}_b = T\ddot{O} \times (50/100)$$ **Denklem 4.4**

2) Bu ödenek türünde her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek miktar ise Denklem 4.5'teki formül ile hesaplanacaktır.

$$\ddot{O}_b = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{bi} = \sum_{i}^{N} O.(\sum_{k=1}^{k=6} Sk_j)$$ **Denklem 4.5**

$\ddot{O}_b$: Toplam farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek miktarı

N : Toplam okul sayısı (i=1, 2….., N.)

$\ddot{O}_{bi}$: i. okula gönderilecek farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek miktarı

O : Bir öğrenciye düşecek (ağırlıklandırılmamış) mali değer

S : Öğrenci sayısı (Bir önceki eğitim döneminde okula kayıtlı öğrenci sayısı dikkate alınacaktır.)

k_j : Okulun katsayı ağırlığı (j=1, 2…5)

$\sum_{k=1}^{k=6} Sk_j$: Ağırlıklandırılmış öğrenci sayısı

Okulların katsayı ağırlıkları şu şekilde tanımlanacaktır:

- k_1 ilköğretim kademesindeki katsayıyı (k_{1a} ilkokul, k_{1b} ortaokul),

[29] Kaynaştırma eğitimi, özel eğitime ihtiyacı olan bireylerin eğitimlerini, yetersizliği olmayan akranlarıyla birlikte sürdürmelerini sağlayan bir uygulamadır. Amaç, çocuğun topluma uyumunu kolaylaştırmaktır (Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim Hizmetleri Yönetmeliği 4 üncü madde).

- k_2 genel ortaöğretim programındaki (güzel sanatlar ve spor liseleri hariç) katsayıyı,
- k_3 mesleki ve teknik ortaöğretim programındaki katsayıyı,
- k_4 güzel sanatlar ve spor liselerindeki katsayıyı,
- k_5 kaynaştırma eğitimi veren okullardaki katsayıyı göstermektedir.

Örneğin, bir okul hem genel ortaöğretim kapsamında eğitim sunuyor hem de kaynaştırma eğitimi veriyorsa, bu okula ilişkin katsayı $k_2 + k_5$ toplamıyla bulunacaktır. Katsayı ağırlığı, MEB tarafından Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ile işbirliği halinde, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri, üniversiteler ve ilgili sivil toplum kuruluşlarına danışılarak kararlaştırılmalıdır. Okullara tahsis edilecek farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek miktarı hesaplamasının daha kolay anlaşılabilmesi için Kutu 4.2.'de çalışma yapılmıştır.

Kutu 4.2. Farklı Maliyete Haiz Eğitim İhtiyacı İçin Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma

Söz konusu çalışma sadece ortaöğretim kademesini kapsamakta olup A, B, C ve D olmak üzere dört adet okuldan oluşan bir eğitim sistemi ele alınacaktır. Tablo 1'de bu ödenek miktarının hesaplanmasında kullanılacak bu okullara ait bilgilere yer verilmiştir. Katsayı ağırlıkları gösterge niteliğindedir.

Tablo 1. Farklı Maliyete Haiz Eğitim İhtiyacı İçin Ödenek Miktarının Hesaplanmasında Kullanılacak Göstergeler

Okul Adı	Okulun İçerdiği Öğrenci Sayısı	Okul Türü	Kaynaştırma Eğitim Sunumu	Okul Türüne Göre Atfedilen Katsayı	Kaynaştırma Eğitim Sunumuna Göre Atfedilen Katsayı	Okul Toplam Katsayısı
A	50	Genel Ortaöğretim	+	1	0,5	1,5
B	110	Genel Ortaöğretim	-	1	0	1
C	250	Mesleki Ortaöğretim	-	1,3	0	1,3
D	310	Güzel Sanatlar Lisesi	-	1,2	0	1,2

Toplam ödeneğin 100.000 TL olduğu varsayımı altında bunun yüzde 50'si bu ödenek türü için kullanılacak olup okullara tahsis edilecek toplam farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek miktarı 50.000 TL'dir. A, B, C ve D okullarına tahsis edilecek bu ödenek miktarı ise aşağıdaki şekilde hesaplanacaktır:

$$\ddot{O}_b = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{bi} = \sum_{i}^{N} O.(\sum_{k=1}^{k=6} Sk_j)$$

$$50.000 = O*(1{,}5*50) + O*(1*110) + O*(1{,}3*250) + O*(1{,}2*310)$$

Buna göre, "O" değeri (bir öğrenciye gönderilecek ağırlıklandırılmamış ödenek) 56,6 TL'dir. Toplam 1,5 katsayı ağırlığına sahip ve 50 öğrencisi bulunan A okuluna **4.251 TL(56,6*1,5*50)** farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek gönderilecektir. B okuluna **6.235 TL (56,6*1*110)**, C okuluna **18.424 TL (56,6*1,3*250)** ve D okuluna **21.088 TL TL (56,6*1,2*310)** öğrenci bazlı ödenek gönderilecektir.

4.2.1.1.3. Telafi ödeneği

Telafi ödenek, toplam ödenek miktarının yüzde 20'sini oluşturmaktadır. Telafi ödenek miktarının belirlenmesinde okulun bulunduğu kır-kent ayrımı, öğrencinin sosyo-ekonomik durumu ve okulun içerdiği göçmen öğrenci sayısı[30] dikkate alınacaktır. Öğrencinin sosyo-ekonomik durumu, öğrenci başına düşen okul-aile birliği harcaması üzerinden ele alınabileceği gibi öğrencinin gelir yoksunluğunu gösterecek bir endeks de geliştirilebilir.

[30] Göçmen öğrenci sayısı, Türkiye'ye dış ülkelerden göç eden öğrenci sayısını kapsamaktadır.

Toplam telafi ödenek ile her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek telafi ödenek miktarının hesaplanması aşağıda detayları belirtilen iki kısımdan oluşmaktadır:

1) Toplam ödeneğin yüzde 20'si bulunarak okullara dağıtılacak toplam telafi ödenek miktarına ulaşılacaktır.

$$\ddot{O}_c = T\ddot{O} \times (20/100)$$ **Denklem 4.6**

2) Her bir eğitim kurumuna tahsis edilecek telafi ödenek miktarı ise Denklem 4.7'deki formül ile hesaplanacaktır.

$$\ddot{O}_c = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{ci} = \sum_{i}^{N} O.(\sum_{k=1}^{k=2} Sk_j + \sum_{k=1}^{k=1} Gk_j)$$ **Denklem 4.7**

$\ddot{O}_c$: Toplam telafi ödenek miktarı

N : Toplam okul sayısı (1, 2…..i.)

$\ddot{O}_{ci}$: i. okula gönderilecek telafi ödenek miktarı

O : Bir öğrenciye gönderilecek (ağırlıklandırılmamış) mali değer

S : Öğrenci sayısı (Bir önceki eğitim döneminde okula kayıtlı öğrenci sayısı dikkate alınacaktır.)

G : Göçmen öğrenci sayısı

k_j : Okulun katsayı ağırlığı (j:1, 2, 3)

$\sum_{k=1}^{k=2} Sk_j$: Ağırlıklandırılmış öğrenci sayısı

$\sum_{k=1}^{k=3} Gk_j$: Ağırlıklandırılmış göçmen öğrenci sayısı

Okulların katsayı ağırlıkları şu şekilde tanımlanacaktır:

- k_1 okulun bulunduğu bölge kır kapsamında değerlendiriyorsa okula atfedilen katsayıyı,
- k_2 okulun sosyo-ekonomik düzeyine göre[31] (k_{2a} alt grup, k_{2b} orta grup, k_{2c} yüksek grup) atfedilen katsayıyı,

[31] Okulun sosyo-ekonomik düzeyinin tespiti için öğrenci başına düşen ortalama okul-aile birliği harcaması kriter olarak alındığında, okullar alt-orta-yüksek grup şeklinde kategorilere ayrılabilir. Burada amaç, yüksek gruba müdahale etmeden alt grubu orta grup seviyesine çıkarmak ve orta

- k_3 okulun içerdiği göçmen öğrenci sayısına göre atfedilen katsayıyı göstermektedir.

Örneğin, bir okul hem sosyo-ekonomik düzeyi alt grupta öğrenci içeriyor hem de kırda konumlanmış ise bu okula ilişkin katsayı $k_1 + k_{2a}$ toplamı ile bulunacaktır. Katsayı ağırlığı, MEB tarafından Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı ile işbirliği halinde, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri, üniversiteler ve ilgili sivil toplum kuruluşlarına danışılarak kararlaştırılmalıdır. Okullara tahsis edilecek telafi ödenek miktarının hesaplaması için Kutu 4.3'de çalışma yapılmıştır.

Kutu 4.3. Telafi Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma

Söz konusu çalışmada A, B, C ve D olmak üzere dört adet okuldan oluşan bir eğitim sistemi ele alınacaktır. Tablo 1'de telafi ödenek miktarının hesaplanmasında kullanılacak okullara ait bilgilere yer verilmiştir. Katsayı ağırlıkları gösterge niteliğindedir.

Tablo 1. Telafi Ödenek Miktarının Hesaplanmasında Kullanılacak Göstergeler

Okul Adı	Okulun İçerdiği Öğrenci Sayısı	Öğrencinin Sosyo-Ekonomik Düzeyi	**Göçmen Öğrenci Sayısı**	**Okulun Bulunduğu Bölge**	**Öğrencinin Sosyo-Ekonomik Durumuna Göre Atfedilen Katsayı**	**Göçmen Öğrenci Sayısına Atfedilen Katsayı**	**Okulun Bulunduğu Bölgeye Atfedilen Katsayı**	**Okul Toplam Katsayısı**
A	50	Alt grup	-	Kır	2	0	0,5	2,5
B	110	Orta grup	10	Kent	1,5	0,3	0	1,8
C	250	Üst grup	-	Kent	0	0	0	0
D	310	Alt grup	20	Kent	2	0,3	0	2,3

Toplam ödeneğin 100.000 TL olduğu varsayımı altında bunun yüzde 20'si telafi ödenek için kullanılacak olup okullara tahsis edilecek toplam telafi ödenek miktarı 20.000 TL'dir. A, B, C ve D okullarına tahsis edilecek telafi ödenek miktarı ise aşağıdaki şekilde hesaplanacaktır:

$$\ddot{O}_c = \sum_{i=1}^{N} \ddot{O}_{ci} = \sum_{i}^{N} O.(\sum_{k=1}^{k=2} Sk_j + \sum_{k=1}^{k=3} Gk_j)$$

$$20.000 = O*(50*2,5) + O*(110*1,5 + 10*0,3) + O*(250*0) + O*(310*2 + 20*0,3)$$

Buna göre "O" değeri (bir öğrenciye gönderilecek ağırlıklandırılmamış ödenek) 21,7 TL'dir. Toplam 2,5 katsayı ağırlığına sahip ve 50 öğrencisi bulunan A okuluna **2.720 TL (21,7*50*2,5)** telafi ödenek gönderilecektir. B okuluna **3.656 TL (21,7*110*1,5+21,7*10*0,3)** telafi ödenek gönderilirken; kentte olan, üst gelir düzeyinde yer alan ve göçmen öğrenci içermeyen C okuluna ödenek **(22,8*250*0)** gönderilmeyecektir. D okuluna ise **13.623 TL (21,7*310*2+21,7*20*0,3)** telafi ödenek gönderilecektir.

Kutu 4.4.'te ise okullara fonlama formülü ile gönderilecek toplam ödenek hesaplamasına yer verilmiştir.

grubu ise orta içinde daha ileri kademeye taşımak olmalıdır. Bu kapsamda, yüksek grup için katsayı (k_{2c}) sıfır alınacaktır.

Kutu 4.4. Fonlama Formülüyle Toplam Ödenek Miktarının Okullara Tahsisine Yönelik Çalışma

Kutu 4.1., Kutu 4.2. ve Kutu 4.3.'de fonlama formülü kapsamında yer alan genel ödenek, farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek ve telafi ödeneğin hesaplanmasına yönelik çalışmalar paylaşılmıştır. Bu çalışmalarda yer alan verilerden hareketle fonlama formülü ile belirlenen toplam ödeneğin, eğitim sisteminde yer alan A, B, C ve D okullarına tahsisine ilişkin somut örnek verilecektir.

Tablo 1. Fonlama Formülüyle Okullara Gönderilecek Toplam Ödenek Miktarı

Okul Adı	Okulun İçerdiği Öğrenci Sayısı	Genel Ödenek (TL)	Farklı Maliyete Haiz Eğitim İhtiyacı İçin Ödenek (TL)	Telafi Ödenek (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Okulun Toplam Ödenekten Aldığı Pay (Yüzde)	Sadece Öğrenci Sayısının Dikkate Alınması Halinde Okulun Toplam Ödenekten Alacağı Pay (Yüzde)
A	50	5.172	4.251	2.720	12.143	12,1	6,9
B	110	7.758	6.235	3.656	17.649	17,7	15,2
C	250	8.275	18.424	0	26.699	26,7	34,7
D	310	8.793	21.088	13.623	43.504	43,5	43,05
Toplam	720	30.000	50.000	20.000	100.000	100	100

Not: Tabloda yer alan sayıların virgülden sonraki kısımları yuvarlanmıştır.

Buna göre, genel ödenek 30.000 TL, farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için ödenek 50.000 TL, telafi ödenek 20.000 TL ve bunların toplamından oluşan toplam ödenek ise 100.000 TL'dir. Kutu 4.1, Kutu 4.2., Kutu 4.3'te yer verilen hesaplamalardan hareketle A okuluna tahsis edilecek toplam ödenek 11.554 TL, B okuluna tahsis edilecek toplam ödenek 19.470 TL, C okuluna tahsis edilecek toplam ödenek 25.364 TL ve D okuluna tahsis edilecek toplam ödenek 43.607 TL olacaktır. Yeni önerilen modelde okullara dağıtılacak ödenek, sadece öğrenci sayısı gibi kriterleri dikkate alan mevcut fonlama sistemine nazaran farklılaşacaktır.

Telafi ödenek için kullanılacak formül, ağırlıklı olarak fırsat eşitliğini sağlamak üzere tasarlanmış olup formüle eğitim kalitesi ile bağlantılı olarak derslere devam düzeyini iyileştirmek, okul dışı sosyo-kültürel etkinlikleri artırmak gibi faaliyetleri ön plana çıkaracak şekilde çeşitli değişkenler de eklenebilir. Ayrıca, bu değişkenler, okullara hareket kabiliyeti de kazandıracaktır.

4.2.1.2. Fonlama formülü sonrası harcama kapasitesinin ölçümü

Okulların harcama kapasitelerinin ölçümü, yerelleşmenin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir. Her okulun, fonlama formülü ile gönderilen torba bütçeyi

harcama kapasitesi veya bu bütçeden faydalanma oranı, çeşitli unsurlardan etkilenmektedir. Bu unsurlar, okul karakteristiği (okul bina yaşı, m^2 büyüklüğü, okulun pansiyon, atölye gibi alanlara sahip olması) olabileceği gibi okul yöneticisinin finansman yönetim kapasitesi ile okulun bulunduğu bölgenin özellikleri de olabilir.

Okulun kendisine gönderilen bütçeden faydalanma oranı Denklem 4.8'deki gibi hesaplanacaktır:

$$FO = (H / B) * 100$$ **Denklem 4.8**

FO : Faydalanma oranı

H : Okulun harcama miktarı

B : Okulun toplam geliri (Okula gönderilen torba bütçe ile okulun özel geliri toplamından oluşmaktadır)

Faydalanma oranı için 100, 80 ve 80 altı gibi üç eşik değer belirlenerek okullar gruplandırılacaktır. Bu gruplama sonrasında 80 altında kalan okullar için faydalanma oranını etkileyen unsurlar dikkate alınarak il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri kanalıyla çeşitli yönlendirmeler yapılacaktır. Pilot uygulamanın başlayacağı okullarda faydalanma oranını etkileyen unsurlara ilişkin katsayılar Denklem 4.9'da gösterilen şekilde hesaplanabilir:

$$FO = \alpha_1 O + \alpha_2 K + \alpha_3 Z + u$$ **Denklem 4.9**

O : Okul karakteristiği

K : Okul yöneticisinin finansman yönetim kapasitesi

Z : Okulun bulunduğu bölgenin özellikleri

$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3$: Değişkenlerin tahmin edilecek katsayı ağırlıkları

u : Hata terimi

Okul-aile bütçesi gibi özel gelirler nedeniyle faydalanma oranının, 100'ün üzerinde olma ihtimali vardır. Faydalanma oranı hesaplanmasında bu duruma dikkat edilmesi gerekmektedir.

4.2.2. Finansman dağıtım yöntemi

Ülke örneklerinin büyük bir kısmında ödenekler, merkezi idareden seçimle oluşturulan bölge, il ve ilçe meclislerine gönderilmekte ve yerel aktörler de okullar ile işbirliğini artırarak kendi gelirlerinden eğitime katkı sunmaktadır. Türkiye'de ise MEB, ödenekleri okul/il/ilçe milli eğitim müdürlükleri ve il özel idaresi/YİKOB'a göndermektedir. İlköğretim kademesinde okul ile ilçe milli eğitim müdürlüğü arasında ilişki olmakla birlikte ortaöğretim kademesinde okul ile merkez arasında doğrudan ilişki vardır. Tüm eğitim kademesinde gerek il özel idaresi/YİKOB gerek belediyeler ile okullar arasındaki ilişki çok sınırlıdır. Ödenek dağıtım yöntemi, merkezi idarenin yaşanan sıkıntıları kendi bünyesine alarak çözme arayışına girmesi neticesinde şekillenmiştir.

Türkiye'de eğitimde mevcut ödenek dağıtım yöntemi göz önünde bulundurularak bu kısımda il milli eğitim müdürlüğü temelli ve okul temelli finans yönetim mekanizması olmak üzere iki adet yaklaşım önerilmiştir. İl Milli Eğitim Müdürlüğü temelli finans yaklaşımı ilköğretim kademesinde uygulanırken, okul temelli finans yaklaşımı ortaöğretim kademesinde uygulanacaktır.

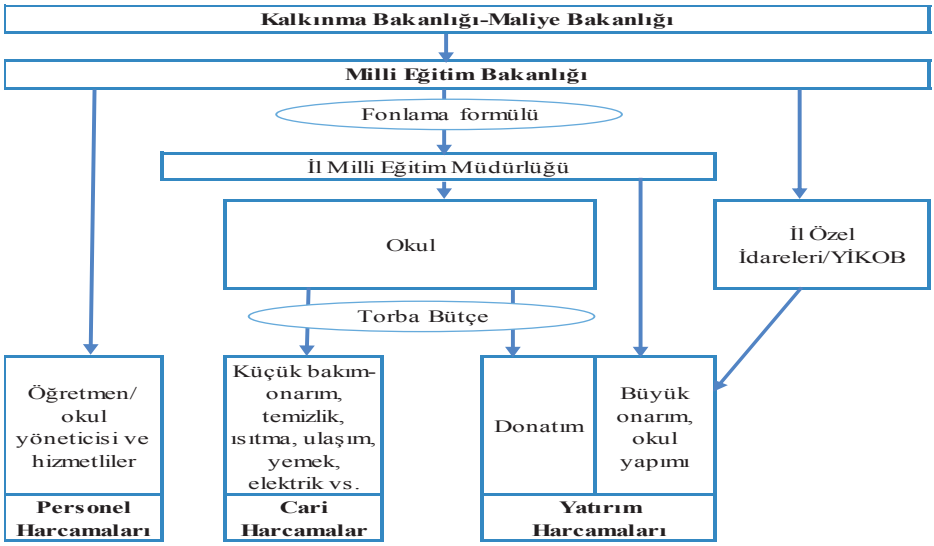
4.2.2.1. İl Milli Eğitim Müdürlüğü temelli finans yönetim mekanizması

Bu yöntemde, fonlama formülüyle belirlenen ödenek miktarı ve yatırım ödenekleri içerisinde yer alan donatım ödenekleri, merkezi idare tarafından okullara dağıtılmak üzere il milli eğitim müdürlüklerine gönderilecektir. Donatım ödeneklerinin belirlenmesinde, il milli eğitim müdürlükleri okullardan gelen talepleri toplayarak kendi değerlendirmesiyle birlikte merkezi idareyle paylaşacaktır. Büyük onarım, okul yapımı gibi yatırım ödenekleri de il özel idaresi/YİKOB'da veya il milli eğitim müdürlüklerinde[32] toplanacak, bu birimlerin il milli eğitim müdürlükleriyle ilişkileri gelişecektir. Büyük onarım ve inşaat yatırımına tamamen merkezi idare karar verecektir. Personel ücretleri ise doğrudan merkezi idare tarafından ödenecektir.

[32] Eğitimle ilgili faaliyetleri yürütmede sıkıntı yaşayan YİKOB'un bulunduğu illerde, bu ödenekler il milli eğitim müdürlüklerinde toplanacaktır.

İl milli eğitim müdürlükleri, yereldeki aktörler (örneğin, belediyeler, çeşitli hayırseverler gibi) ile işbirliğini geliştirerek elde ettiği gelirlerin yanı sıra merkezden gönderilen ve fonlama formülüyle belirlenen ödenekleri okullara dağıtacaktır. İl milli eğitim müdürlükleri merkezden gönderilen ödenekleri okullara dağıtmada merkezin öngördüğü dağıtım yöntemini kullanabilecek veya isterse kendi belirlediği dağıtım yöntemini kullanma serbestisine sahip olacaktır. İl milli eğitim müdürlüklerinin kendi dağıtım yöntemini kullanmaları halinde okullar ile daha yakın ilişki içinde hareket edecekler ve hangi öncelikleri esas alarak okul taleplerini karşılayacakları net kurallara bağlanacaktır. İl milli eğitim müdürlüğü merkezli finansman yönetim mekanizması Şekil 4.1'de gösterilmektedir. İl milli eğitim müdürlükleri, okullara torba bütçe şeklinde ödenek gönderecek ve okullar gönderilen ödeneği istediği şekilde harcama serbestisine sahip olacaktır. Ancak il milli eğitim müdürlüğü, okullara gönderilen donatım ödeneğinin kullanımı konusunda tam yetkili olacak ve merkezi idareyle işbirliği halinde hareket edecektir.

Şekil 4.1. İl Milli Eğitim Müdürlüğü Temelli Finans Yönetim Mekanizması Önerisi



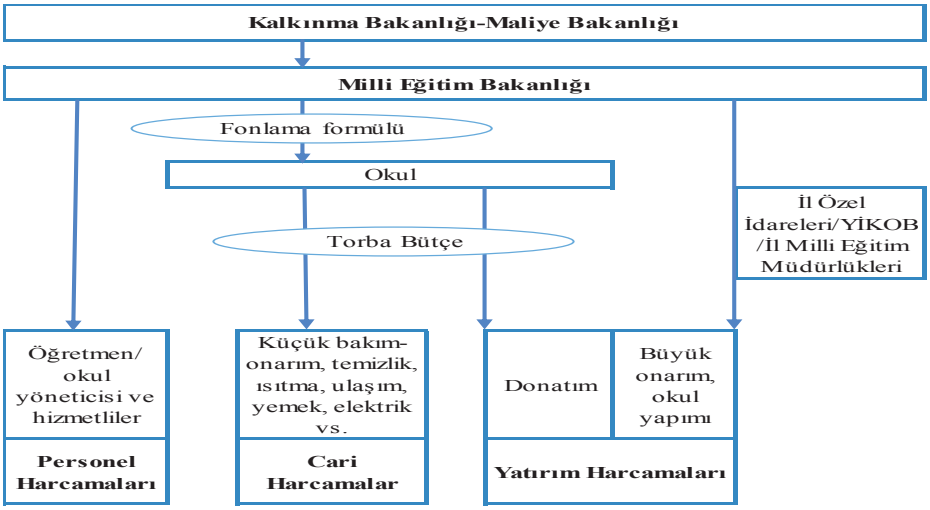
Bu yöntemin önerilmesindeki amaç, okullar ile il milli eğitim müdürlükleri arasındaki ilişkinin geliştirilmesi, girişken olmayan okulların da il milli eğitim müdürlükleri kanalıyla yerel düzeyde elde edilen gelirlerden pay sahibi olmasının

sağlanması, okullara dağıtılacak donatım ödeneğine ilişkin kararların alınmasında merkezi idarenin yükünün hafifletilmesidir.

4.2.2.2. Okul temelli finans yönetim mekanizması

Bu finansman dağıtımı model önerisi, ortaöğretim kademesi için yapılmıştır. Bu yöntemde, merkezi idare fonlama formülüyle belirlenen ödenek miktarını doğrudan okullara torba bütçe şeklinde gönderecek ve okullar bu ödeneği kullanmada tam yetkili kılınacaktır. Yatırım ödenekleri arasında yer alan donatım ödeneği ise okullardan toplanan talepler doğrultusunda merkezi idare tarafından okullara doğrudan tahsis edilecektir. Okullar, merkez tarafından çizilen çerçeve dâhilinde donatım ödeneği kullanmada tam yetkili sayılacaktır. Donatım ödeneği dışında yer alan diğer yatırım ödenekleri (inşaat ile büyük onarım ödeneği) il özel idaresi/YİKOB veya il milli eğitim müdürlüklerinde[33] toplanacaktır. Büyük onarım ve inşaat ödenekleri kullanımına tamamen merkezi idare karar verecektir. Personel ücretleri ise doğrudan merkezi idare tarafından ödenecektir. Okul temelli finans yönetim mekanizması Şekil 4.2'de gösterilmektedir.

Şekil 4.2. Okul Temelli Finans Yönetim Mekanizması Önerisi



Türkiye'de ortaöğretim kademesinde hâlihazırda uygulanan sistem, bu yeni yönetim mekanizmasının benimsenmesini kolaylaştıracaktır. Ayrıca, Bölüm

[33] Eğitim ile ilgili faaliyetleri yürütmede sıkıntı yaşayan YİKOB'un bulunduğu illerde, bu ödenekler il milli eğitim müdürlüklerinde toplanacaktır.

4.3.1.1'de yer verilen TEFBİS'in etkin şekilde işlemesi veya e-performans bütçe sistemi kurulumu da aracı bir idareye (il milli eğitim müdürlüğü gibi) ihtiyaç duyulmaksızın merkezi idare ile okullar arasında doğrudan daha kolay ilişki kurulmasını sağlayacaktır.

İlköğretim kademesinde okul temelli finans yönetimi uygulaması ise değerlendirilebilir. Ancak az öğrenciye sahip küçük ölçekli okulların[34] doğrudan merkez ile iletişim halinde olmasından ziyade il milli eğitim müdürlüğü gibi alt birime bağlı olması daha iyi bir seçenektir.

4.2.3. Model önerisinin güçlü ve zayıf yanları

Fonlama formülüyle tespit edilen ödeneğin okullara il milli eğitim temelli finans dağıtım yöntemi veya okul temelli finans dağıtım yöntemi kullanılarak gönderilmesi öğrenciler, idare ve yönetim sistemi üzerinde pek çok değişikliğe yol açacaktır. Bu değişiklikler, yeni model önerisinin barındırdığı özelliklerden kaynaklanmaktadır.

Kutu 4.5. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Model Önerisinin Güçlü ve Zayıf Yönleri

Model Önerisinin Zayıf Yönleri

- Merkezden gönderilen bütçe sabit olduğundan dönem içinde ilave kaynak talebinde bulunmak zor olacaktır.
- Okulların daha fazla bütçe almak için bazı göstergelerde hileli yönlendirmelere gitme olasılıkları vardır.
- Okul-aile birliği geliri gibi özel gelirleri yüksek olan okullara telafi ödenek altında diğer okullara kıyasla daha az ödenek gönderileceğinden, eşitlikçi dağıtım yöntemi bu okulları cezalandırıcı olacaktır.
- Okul yöneticisinin finans yönetim kapasitesi bütçenin kullanma oranını belirleyecektir.

Model Önerisinin Güçlü Yönleri

- Başlangıçta fonlama formülüyle dağıtılan torba bütçe için mevcut sisteme nazaran yüzde 5 oynaklığa izin verecek şekilde bir tavan değer belirleneceğinden yeni sisteme geçiş daha sıkıntısız olacaktır.
- İller/okullar arasında performans ön plana çıkacaktır.
- Fonlama formülüyle bütçe belirlendiğinden sistem şeffaflaşacak, okullara gönderilen ödenek hakkında aileler ve kamuoyu daha sağlıklı bilgi edinecektir.
- Finansmanda öğrenciye özgü faktörlerin ağırlığı artacaktır.
- Okullara torba bütçe gönderildiğinden okullar, her harcama için bir üst makama başvurmak zorunda kalmayacak ve daha esnek hareket edecektir.
- Okul bütçesine ilişkin kararlar okul düzeyinde verileceğinden bu düzeyin kaynak

[34] Türkiye'de 2014-2015 öğretim dönemi itibarıyla toplam 42.197 resmi ilköğretim kurumu bulunmakta olup 0 ile 250 arasında öğrencisi olan okul sayısı ise 32.482'dir (MEB, 2015c).

yaratma sorumluluğu da artacaktır. Telafi ödenek uygulamasıyla yoksul bölgeler için merkezi idarenin destekleyici rolü de artacaktır.
- Merkezi idarenin sıkı kontrolü azalacak, yönlendirici ve denetleyici rolü ön plana çıkacaktır.

4.3. Eğitim Finansmanında Yerelleşme Yaklaşımıyla Birlikte Düzenlenmesi Gereken Alanlar

4.3.1. Kurumsal kapasite oluşturma

4.3.1.1. Etkin veri izleme sisteminin kurulması

Mevcut TEFBİS, okullara ilişkin bütün gelir kaynaklarının, harcama kalemlerinin ve okula kayıtlı olan öğrenci sayısının kaydedildiği bir sistemdir. Ancak bu sisteme sağlıklı veri girişi yapma düzeyi okullar arasında farklılaşmaktadır. Özellikle veri giriş düzeyi ilköğretim kademesinde oldukça düşüktür. TEFBİS'e veri giriş düzeyinin okul öncesi ve ilköğretimde yüzde 26, genel ortaöğretimde yüzde 55,3, mesleki ve teknik ortaöğretimde ise yüzde 71,5 olduğu tespit edilmiştir.[35]

Finansmanın yeniden dağıtımı için kamu okullarında kamu ve özel harcama düzeyinin netleştirilmesiyle birlikte okul karakterlerinin (yüksek-orta-düşük finansman düzeyine sahip okullar) ortaya konulmasını sağlayacak **veri izleme sistemine** ihtiyaç vardır. Ayrıca, merkezi idarenin hesap verme yükümlülüğünün sağlanması, kamu sektörünün ve özel sektörün sağlıklı değerlendirme yapması için de etkin veri izleme sistemi gereklidir. Tüm okulların veri izleme sistemine gerçek ve eksiksiz bilgileri girmesi sağlanmalıdır.

Veri izleme sisteminin, TEFBİS'e girilen veriler haricinde asgari düzeyde aşağıdaki hususları kapsaması gerekmektedir:

- Okulun kamu ödenek talebi ve bunun karşılanma düzeyi,
- Okulun kamu dışındaki gelirleri nedeniyle oluşan harcama fazlası veya ödenek eksikliği miktarı,

[35] Özellikle okul-aile birliği gelirlerinin beyan edilmesinde karşılaşılan söz konusu durumun 2012 yılında yürürlüğe giren Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliğinin "Birlik gelirleri" başlıklı 15 inci maddesinin "Birlikler, velileri hiçbir surette bağış yapmaya zorlayamaz, okul kayıt döneminde bağış ve yardım toplayamaz. Ayrıca, Bakanlık tarafından yürütülen proje ve yapılan protokoller kapsamında okul ve kurumlarda yapılacak faaliyetlerden ücret talep edilemez" şeklinde düzenlemeye yer vermesi, kamuoyunda okulların ailelerden destek almasının hoş görülmemesi ve okulların da aldıkları destekleri gizleme davranışlarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

- Okulun sosyo-ekonomik dezavantaja sahip öğrenci sayısı ile göçmen öğrenci sayısı,
- Okulun içerdiği pansiyon, spor salonu, laboratuvar gibi faaliyet alanlarına dair bilgiler ve bunlara ilişkin finansmanda değerlendirme yapılması için geliştirilecek göstergeler.

Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan 2016 Yılı Programında yer verilen "TEFBİS'in etkin şekilde kullanımı sağlanacaktır." tedbiri de etkin bir veri izleme sisteminin önemine dikkat çekmektedir. Kurulmaya çalışılan ve TEFBİS'e göre daha etkin olması planlanan e-performans bütçe sisteminin ise (Bkz. 3.2.3) yukarıda ifade edilen TEFBİS'teki eksiklikleri gidermesi gerekmektedir.

4.3.1.2. Harcama kalemleri için standart belirleme

Merkezi idarenin, okul ve il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine referans olması açısından bölge düzeyinde temizlik, ısınma, elektrik, su harcaması, spor, laboratuvar, kırtasiye malzemesi, bilgisayar, makine-teçhizat alımı gibi okulun yapacağı giderler için gösterge niteliğinde fiyat standartları belirlemesi gerekmektedir. Bu durum, yerelleşmede sorumluluk üstlenecek ve harcama birimi olacak taşra teşkilatı için yönlendirici olacaktır.

Merkezi idare, harcama kalemleri için fiyat standardı belirlerken taşra teşkilatıyla koordineli şekilde bu işi yürütmelidir.

4.3.1.3. Hizmet içi eğitim ve ilave personel istihdamı

Yerelleşmede sorumluluk yüklenecek birimlerin yetkin olması beklenmektedir. Yetkinliği düşük olan birime yetki verilmesi, çeşitli yönetim sorunları doğurabilmektedir. Bu açıdan, gerek okul müdürlerinin gerek il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinin yönetim kapasitelerinin geliştirilerek yerelleşmeye ılımlı bir geçişin sağlanması için hizmet içi eğitim sunumu önemlidir.

Fonlama formülü ile belirlenen bütçenin okul düzeyinde kullanımının etkinleştirilmesi amacıyla okullarda ilave öğretmen veya diğer personelin (öğretmen ve okul yöneticisi dışında) istihdam edilmesi hususu gündeme alınabilir.

4.3.2. Kurumsal yapılanmada düzenleme

Mali yapılanmada yapılacak bir değişiklik, idari yapılanmada da bir değişikliği beraberinde getirmektedir. Bu açıdan, gerek il milli eğitim müdürlüğü temelli gerekse okul temelli finans yönetim mekanizmasında okullara ödenekler torba bütçe şeklinde gönderileceğinden, okullara bu kaynağı kullanımda daha esnek hareket etmesini sağlayacak şekilde mali özerklik verilecektir. Okullara mali özerklik verilmesi Ek 8'de belirtilen mevzuat değişikliklerinin de yapılamasını gerekli kılmaktadır. Okullara verilecek mali özerklik, bütçenin kullanımına ilişkin okulların sorumluluk ve sahiplenmelerini de artıracaktır.

Okullara özerklik verilmesi, merkez ve taşra örgütünün görev tanımlarında da değişiklik yapılmalıdır. Dolayısıyla, MEB organizasyon yapısının yeniden gözden geçirilerek merkez ve taşra örgütünün kesişen rolleri belirlenmelidir. Merkezi idare, genel kuralları belirleyen, politika yapıcı, bütçelemede performans denetimi yapan birim haline getirilmelidir. Okul, ilçe ve il milli eğitim müdürlüklerinin daha çok uygulamada yer alacak şekilde rol ve sorumlulukları açık şekilde tanımlanmalıdır.

Okullarda, okul kurulları oluşturularak okul bütçesinde harcama kararları bu kurul tarafından alınmalıdır. Okul kurulu, okul müdürü başta olmak üzere ilgili okul müdür yardımcısı, bu görev için seçilen öğretmenler ve okul-aile birliği temsilcisinden oluşmalıdır. Okul kurulu, istemeleri halinde özellikle eğitimle ilgili alanlarda faaliyet gösteren özel kişi ve kurumların da katılımına açık olmalı, bu kişi ve kurumların katılımı özendirilmelidir.

Okul-aile birliği gelirlerinin artırılması için okul kurullarında bu birliklerin aktif görev alması teşvik edilmeli, okul bütçesine ilişkin bu birlikler bilgilendirilmeli ve ailelerin bütçeye ilişkin kararları sahiplenmeleri sağlanmalıdır. Okul-aile birliğinin gönüllü katkılarının artırılması için MEB de merkezi düzeyde yeniden çalışmalar yapmalı ve eğitimin aslında yarı kamusal nitelikte bir mal olduğuna ilişkin toplumda farkındalığı artırmalıdır.

4.3.3. Hesap verebilirlik sistemi

Finansmanda yeni yönetim yaklaşımının benimsenmesi ve okullara özerklik verilmesi, performans denetimini zorunlu kılmaktadır. Yetki verilen ve sorumluluk

yüklenen birim, hesap verebilir konumda olmalıdır. Aksi hale, sistemin birçok hileli şekilde yönlendirmelere açık hale gelebilme riski vardır.

Okullar her yıl önceliklerini, amaçlarını ve bütçeyi kullanma yöntemlerini açıklayan gelişim planı hazırlamalıdır. Bu gelişim planı vasıtasıyla okullar finansmana ilişkin sorunlarını ifade etme imkânı bulacak, okullar öncelikleri doğrultusunda kısa ve orta vadede ne kadar ilave ödeneğe ihtiyacı olduğunu belirtecektir. Gelişim planları okul kurullarınca onaylanmalıdır. Çünkü okul kurulları içerisinde yer alan okul-aile birlikleri, öğretmenler ve yer almaları halinde diğer özel kişiler bütçe kullanımında okul yöneticisinin tekelci gücünü azaltacak ve okul kurullarınca onaylanan bütçenin demokratik tarafı artacaktır.

Okul kurullarınca onaylanan okul gelişim planları il milli eğitim müdürlüklerine gönderilmeli, okulların bütçeleri ile amaçları arasında uyum bu birimler tarafından denetlenmelidir. Ayrıca, bu birimler okulun ilave bütçe ihtiyacının yerindeliğinin tespitini de yapmalıdır. Okulların bütçe açığı veya fazlası vermesi durumunda bu durumun gerekçelerini il milli eğitim müdürlüklerine sunmalıdır. İl milli eğitim müdürlükleri okulların bütçe yönetimine ilişkin orta vadede değerlendirme yapmalıdır. İl milli eğitim müdürlükleri sürekli bütçe fazlası veren veya bütçe fazlası vermemek adına gereksiz türde harcama yaptığı tespit edilen okulların finansman fazlasını ihtiyacı olan okullara kaydırma yetkisine sahip olmalıdır.

Okullar finansman yapılarına ilişkin bilgileri TEFBİS'e veya kurulması halinde e-performans bütçe sistemine gireceklerinden merkezi idare bu yeni sistemde yer alan verilerden hareketle okulları denetlemelidir. Ayrıca, 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca maarif müfettişleri denetim, inceleme ve soruşturma iş ve işlemlerini takip etmeye devam edecekler[36] ve maarif müfettişlerinin kullandığı Rehberlik ve Denetim Bilgi İşlem Sistemi TEFBİS veya e-performans bütçe sistemi ile entegre edilmelidir.

[36] 09/12/2016 tarihli RG'de yayımlanan 6764 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca yerelden denetim ilkesi değiştirilmiş, teftiş ve denetimlerin artık merkezden yapılması düzenlenmiştir.

4.4. Bölüm Değerlendirmesi

Türkiye'de eğitim finansmanı merkeziyetçi bir yapıda olup belirli kurallara bağlanmış bir kaynak tahsisi mekanizması bulunmamaktadır. Merkeziyetçi yapının hâkim olması, il/ilçe milli eğitim müdürlüklerinin kaynak tahsisi mekanizmasında sınırlı rolleri ve okul bütçesine ilişkin kararlarda okulların esnekliklerinin olmaması eğitim yönetiminde pek çok sorunun doğmasına neden olmaktadır. Ayrıca, okullar ile yerel idareler olan il özel idareleri/YİKOB, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri arasında ilişki zayıftır. Türkiye'nin mevcut finans yönetim sistemi göz önünde bulundurularak ülke uygulamalarından ve kurumsal uzmanlık birikiminden hareketle eğitim finansmanının yerelleşmesine yönelik model önerisinde bulunulmuştur. Söz konusu model önerisinde yerinden yönetim yaklaşım biçimi olan yetki genişliği hususu tercih edilmiştir. AB ülkelerinde uygulanan yerinden yönetim biçiminin yetkili kılma/yerinden yönetim türünün seçilmemesinin nedeni, okullar ile yerel idareler arasında ilişkinin zayıf olması, zaman içinde yerel idarelerin eğitim yönetimi sunumunda yaşadığı sıkıntılar nedeniyle merkezi idarenin eğitim sunumunda rolünün belirginleşmesi ve il özel idaresi kaldırılan 30 ilde kurulan YİKOB'un yeni yapılanmaya adaptasyon sürecine ihtiyaç olmasıdır. Ayrıca, eğitim politikasının genel kamu politikası anlayışından ayrı düşünülmemesi gerekmekte olup AB ülkelerinde uygulanan eğitimdeki yerelleşme uygulaması anayasal değişikliği gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de eğitim sisteminde önerilen yerelleşme model uygulaması öncelikli olarak finansmanda eşitliğin sağlanması amacına hizmet edecek ve pilot illerde ortaöğretim kademesinde uygulanmaya başlanacaktır. Yerelleşecek finansman kalemleri personel ücretleri hariç cari giderler ile donatım, küçük bakım-onarım gibi sermaye giderleridir. Büyük ölçekli sermaye giderleri ile büyük onarım giderleri diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi merkezi idarenin kontrolünde olacaktır. Personel ücretleri de merkezi idare tarafından ödenecektir. Cari giderler ile küçük bakım-onarım için okullara ödenek dağıtımında fonlama formülü uygulaması esas alınacaktır. Fonlama formülü; genel ödenek, farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek ve telafi ödenek olmak üzere üç kısımdan oluşacaktır. Genel ödeneğin hesaplanmasında ölçek ekonomisinden faydalanmak adına okul büyüklüğü

dikkate alınacak, farklı maliyete haiz eğitim ihtiyacı için gönderilecek ödenek ise ağırlıklandırılmış öğrenci sayısı üzerinden hesaplanacaktır. Telafi ödenek, dezavantajlı durumda olan okullara yönelik olarak formüle dâhil edilecektir. Öte yandan, donatım giderleri için taşra örgütü ile merkezi idare işbirliği halinde karar verecektir. Fonlama formülü tasarımında, ülke uygulamaları ile kurumsal uzmanlık bilgisi dikkate alınmıştır. TEFBİS'te sınırlı/eksik veri girişi nedeniyle fonlama formülü, öneri şeklinde sunulmuş olup niceliksel uygulaması yapılamamıştır.

Fonlama formülüyle belirlenen ödeneğin okullara dağıtımında iki yöntem önerilmiştir. Bunlar, il temelli finans yönetim mekanizması ve okul temelli finans yönetim mekanizmasıdır. Türkiye'de mevcut eğitim yönetimi yapısına bakıldığında, ortaöğretim kademesinde Hollanda'daki gibi merkez ile okul arasında doğrudan ilişki vardır. Ancak ortaöğretimde Hollanda'daki okulların gelir yaratıcı faaliyetleri Türkiye'ye göre oldukça yüksektir. İlköğretimde ise Fransa'daki uygulamaya benzer bir yapı görülmektedir. Öte yandan, son dönemdeki politika belgelerinde "okul bazlı yönetişim" uygulaması önerilmekle birlikte ülke örneklerinin büyük kısmında merkez ile okul arasında ara bir kademe uygulaması vardır. Dolayısıyla, ilköğretim kademesi için il milli eğitim müdürlüğü temelli finans yönetim mekanizması, ortaöğretimde ise okul temelli finans yönetim mekanizması önerilmiştir.

Yerelleşme uygulaması ile birlikte bazı alanlarda da düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu uygulamaya geçmek için okul profillerinin ortaya konulmasını sağlayacak etkin veri izleme sistemi kurulumuna ihtiyaç vardır. Ayrıca, bu uygulamada okullara torba bütçe dağıtılacağından ve okullar harcama birimi olacağından, okullara referans olması açısından harcama kalemleri için gösterge niteliğinde fiyat standartlarının belirlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, bu uygulamaya geçişin kolay olması için yerelleşmede sorumluluk yüklenecek birimlere hizmet içi eğitim sunumu da şarttır. Kurumsal yapılanmada düzenleme ile hesap verebilirlik sisteminin yeniden yapılanması da göz önünde bulundurulması gereken diğer düzenleme alanlarıdır.

5. SONUÇ

Ülkelerin kalkınması açısından küresel düzeyde nitelikli insan gücünün önemi giderek artmış, ülkelerin rekabet gücü sahip oldukları fiziksel sermayenin yanı sıra beşeri sermayenin niteliğiyle ölçülmeye başlanmıştır. Beşeri sermayenin öneminin belirginleşmesiyle birlikte, eğitim yönetim sistemleri de sorgulanır hale gelmiştir. Başlangıçta, merkezi idareler okullaşma oranının yükseltilmesi için başat görev üstlenmiştir. Okullaşma oranının artması ve eğitim hizmeti sunulacak kitlenin büyümesi, söz konusu kitlenin değişen ihtiyaçlarına daha hızlı, daha etkin ve daha farklı hizmet verilmesi gerekliliğini ön plana çıkarmış ve bu itibarla, yerel örgütlere düşen görevler artmıştır. 1970'lerden itibaren "yerelleşmiş karar alma mekanizması" anlayışı başlamış ve 1990'lar itibariyle bu anlayış küresel ölçekte yaygınlaşmıştır. Teknolojinin gelişmesi de bu yeni yapılanmaya katkı sağlamış, merkezi idarelerin yerel örgütleri denetleme ve kontrol etme gücü artmıştır.

Eğitim yönetim sistemlerinde yerelleşmeye doğru kayma, ülkelerin genel kamu politikası anlayışıyla birlikte gündeme gelmiş, genel olarak yerinden yönetimin bir biçimi olan "yetkili kılma/yerinden yönetim" şeklinde uygulanmaya başlanmış ve merkezi idareler elinde bulundurduğu yetkileri seçimle oluşturulan bölge, il ve ilçe meclislerine devretmiştir. Yerelleşme yaklaşımının bir türü olan okul bazlı yönetişim uygulamasını tercih eden ülkeler de olmuştur. Ülkeler eğitim yönetiminde yerelleşme reformunu, eğitimde hem beşeri hem finansal kaynak kullanımını açısından etkinliği sağlama, eşitliği temin etme, yerel halkın katılımını da sağlayarak finansmanda yeterlilik koşulunu gerçekleştirme, yerel halkın desteğini alarak daha demokratik eğitim yönetimi anlayışına geçme gibi çeşitli gerekçelerle uygulamıştır. Yerelleşme uygulaması ile hesap verebilirlik sisteminde yeniden düzenlemeye gitme eşzamanlı olarak gerçekleşmiştir.

Eğitimde yerelleşme yaklaşımını uygulayan ülkelerde uygulamanın başarısının yöneticilerin özellikleri, toplumun özellikleri ve merkezi idarenin desteği gibi unsurlardan etkilendiği tespit edilmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde merkezi idarenin desteğinin olmaması halinde yerel düzeyde kapasite geliştirme eksikliklerinin, daha fazla eşitsizliklere yol açabileceği görülmüştür. Yerelleşme uygulamaları çeşitli ülkelerde farklı sonuçlar doğurmuştur. Örneğin, toplumdan

gelen talep ile şekillenen ve uzun yerelleşme geçmişine sahip olan Hollanda'da öğrenciye özgü farklılıkların dikkate alınması eğitim sisteminin eşitlikçi yanını güçlendirmiştir. Sri Lanka'da ise yerelleştirilen kaynak yönetiminin başlangıçta sınırlı düzeyde tutulması okulların harcama kapasitelerinin görülmesini sağlamıştır. Ayrıca, merkezi yönetim anlayışından keskin şekilde yerelleşme yaklaşımına geçen Polonya'da yerel idarelerin uygulamada belirli bir süre eski alışkanlıkları devam etmiş ve bu husus, yerelleşmenin uzun vadeli bir süreç olduğunun unutulmaması gerektiğini göstermiştir. Öte yandan, Türkiye ile benzer merkeziyetçi yönetim yapısına sahip Fransa'da uzun yıllar yerelleşme yaklaşımı uygulanmaya çalışılmış, ancak merkezi denetimin yoğun olarak devem etmesi bu geçiş sürecini uzatmıştır.

Yerelleşme uygulamasında, öğretmen/okul yöneticisi istihdamı, müfredat ile okul günü seçimi ve finansman gibi eğitim yönetim sisteminin tüm alanlarında karar alma yetkisini yerel idarelere/okullara devreden ülkeler olduğu gibi bu alanlardan birinde veya birkaçında yerel idarelere/okullara yetki veren ülkeler de vardır. Bu karar alanlarından en önemlisi finansman boyutudur. Çünkü kalkınma sürecinde finansal kaynakların etkin yönetimi ön plana çıkmış ve kalkınma için önemli olan beşeri sermayeye, dolayısıyla eğitime ayrılan kaynakların etkin yönetilmesi anlayışı belirginleşmiştir.

Eğitimin finansman boyutuyla ilgili olarak dünyadaki genel anlayış; inşaat yatırımı ve büyük ölçekli sermaye yatırımı gibi ölçek ekonomisinden yararlanmaya imkân veren harcama kalemlerinin merkezi idarenin kontrolünde olması; cari giderler, personel giderleri ve küçük ölçekli bakım-onarım giderleri için karar alma yetkisinin ise yerel idarelere/okullara verilmesidir.

Türkiye'de eğitim yönetim sistemindeki tüm karar alma alanları merkezi idarenin kontrolündedir ve bu açıdan, genel eğitim sistemi ile eğitim finansman yapısı merkeziyetçidir. Diğer ülkelerle kıyaslandığında Türkiye, OECD ülkeleri arasında eğitimde finans yönetimi açısından en merkeziyetçi görünüm sergileyen ülkedir. Türkiye'de eğitim finansmanında aşağıda belirtilen bulgular tespit edilmiştir:

- Okullara kaynak dağıtımında ve okuldaki kaynak kullanımına ilişkin kararlarda merkezi idare hâkimdir.

- Eğitim finansmanı ağırlıklı olarak kamusal kaynaklarla yürütülmekte ve kamusal kaynaklar içerisinde en yüksek oranı merkezi idare oluşturmaktadır.
- Özel harcamalar ile yerel idarelerin eğitime sundukları mali katkı, bölgeler ve iller arasında yüksek düzeyde farklılaşmakta ve öğrenci başına harcama oranları açısından da iller arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır.
- Türkiye, eğitime ayrılan kaynaklar ile öğrenci başına harcama düzeyi açısından OECD ülkeleri arasında sonlarda yer almaktadır.
- Okullara kaynak dağıtımında başlıca girdi olarak öğrenci sayısı ile önceki yıl gönderilen ödenek miktarı dikkate alınmakta, okul bölgesi, öğrencinin sosyo-ekonomik durumu, öğrencinin özel eğitim ihtiyacı gibi unsurlar göz önünde bulundurulmamaktadır. Kaynak dağıtımında önceki yıl gönderilen ödenek bazının dikkate alınması, sistemdeki mevcut eşitsizliklerin zamanlararası süreçte korunmasına neden olmakta ve sistemin değişen ihtiyaçlara cevap verme olanağını sınırlamaktadır.
- Kamu bilgisine sunulan şeffaf bir kaynak tahsis mekanizması henüz mevcut değildir.
- Eğitim finansmanına ilişkin verileri barındıran TEFBİS'e okulların veri giriş düzeyi oldukça düşüktür. Bu durum, finansmana ilişkin sağlıklı değerlendirme yapılmasına izin vermemektedir.
- MEB'in taşra teşkilatı olan il/ilçe milli eğitim müdürlükleri ile okulların eğitim finansmanında karar verici konumda olmadığı görülmektedir.
- Eğitim finansmanına katkı sunan il özel idareleri, YİKOB ve belediyeler, okullar ile doğrudan ilişki içerisinde değildir. Dolayısıyla bu birimlerin yerele yakınlık açısından aktif rolleri yoktur.
- Çeşitli politika belgelerinde de eğitim finansmanında yerelleşme yaklaşımına dikkat çekilmiş ve bu konuyla ilgili tedbirlere yer verilmiş, ancak ilerleme sağlanamamıştır.

Yukarıda ifade edilen Türkiye'de eğitim finansman yönetiminin barındırdığı sorunlara çözüm olmak adına bu çalışma kapsamında, dünyadaki eğitim yönetim

sisteminin evirildiği yerelleşmiş karar alma uygulaması dikkate alınarak Türkiye için yerelleşmiş eğitim finansman sistemi tasarlanmıştır. Söz konusu yerelleşmiş eğitim finansmanı tasarımında, Türkiye'nin iç dinamiklerine dikkat edilmiş, eğitim yönetimini şekillendiren unsurların genel kamu idare sistemi ile toplumsal yapı olduğu hususu göz önüne alınmıştır. Bu açıdan, önerilen sistemde yerinden yönetim yaklaşımının "yetki genişliği" türü benimsenmiş ve Onuncu Kalkınma Planında ifade edilen okulların bütçeleme süreçlerinde yetki ve sorumluluklarının artırılması yaklaşımı esas alınmıştır.

Türkiye için önerilen yerelleşmiş eğitim finansmanı mekanizması, ödenek harcama konusunda tecrübesi olan ve ilköğretime kıyasla okul adedi olarak sayıca daha az olan ortaöğretim kademesi için düşünülmüş ve eğitim finansmanındaki başlıca sorun olan eşitsizlik problemi dikkate alınmıştır. Okullara kaynak dağıtımında öğrencinin sosyo-ekonomik durumu, göçmenlik durumu gibi hususları dikkate alan fonlama formülü uygulaması geliştirilmiştir. Fonlama formülünde cari giderler, küçük bakım-onarım gibi giderler ve öğrenci ihtiyacının karşılanmasına yönelik diğer giderler için okullara ödenek dağıtımı tasarlanmıştır. Diğer ülke örneklerinde olduğu gibi inşaat ile büyük ölçekli sermaye yatırımlarının merkezi idarenin kontrolünde olması yaklaşımı benimsenmiştir. Personel giderlerine ise bu aşamada merkezi idarenin karar vermesi uygun görülmüştür.

Fonlama formülüyle belirlenen ödeneğin okullara dağıtımı, il milli eğitim müdürlüğü temelli ve okul temelli olmak üzere iki seçenekli düşünülmüştür. İl milli eğitim müdürlüğü temelli finans mekanizmasıyla ödeneklerin merkezi idareden il milli eğitim müdürlükleri kanalıyla okullara gönderilmesi tasarlanmıştır. Bu sistemde, il milli eğitim müdürlükleri okullara ödenek dağıtımında merkezin öngördüğü tahsis mekanizmasını kullanabileceği gibi kendi tahsis mekanizmasını da kullanma serbestisinde olması planlanmıştır. Bu finans mekanizmasının düşünülmesinin nedeni, Türkiye ile benzer kamu yönetimi anlayışına sahip ülkelerin okul ile merkezi idare arasında bir ara otorite olması anlayışını benimsemeleri ve okullar ile il milli eğitim müdürlükleri arasındaki ilişkinin geliştirilmesidir. Okul temelli finans mekanizmasında ise ödeneklerin doğrudan merkezi idareden okullara gönderilmesi tasarlanmıştır. Okul temelli finans mekanizmasına yer verilmesinin

nedeni, Türkiye'de ortaöğretimde uygulanan sistemin bu yönetim anlayışına geçişi kolaylaştırması ve kurulmaya çalışılan e-performans bütçe sisteminin merkezi idare ile okullar arasındaki iletişimi güçlendireceğinin düşünülmesidir. Her iki finans yönetim mekanizması uygulamasında da, okullara ödeneklerin torba bütçe şeklinde gönderilmesi ve okulların bu ödeneği harcamada serbest olması yaklaşımı esastır.

Yerelleşmiş eğitim finansmanı mekanizmasının etkin işlemesi için kurumsal yapılanmanın yeniden düzenlenmesi, hesap verebilirlik sisteminin iyileştirilmesi ve kurumsal kapasiteyi artıracak çeşitli düzenlemelere gidilmesi de gerekmektedir.

Finansmanda yerelleşme yaklaşımının ortaöğretim kademesinde sağlıklı şekilde uygulanmasının ardından bu uygulama, aşamalı olarak ilköğretim kademesine de yaygınlaştırılmalıdır. Ancak Türkiye'de ilköğretimde okul sayısının görece fazla olması ile küçük ölçekli okulların merkezi idareyle sürekli iletişim halinde olmasının merkezi idarenin iş yükünü artıracağı göz önünde bulundurulduğunda, ilköğretim kademesi için il/ilçe milli eğitim müdürlüğü temelli finans mekanizmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir.

Son olarak, bu çalışmada finansmanda yerelleşme model önerisi, cari bütçenin tamamı ile yatırım ödeneklerinin küçük bir kısmını kapsayacak şekilde sınırlı olarak tasarlanmıştır. Ancak okul bütçesinin büyük kısmı personel ücretlerinden oluşmaktadır. Zira ülke örneklerinin büyük çoğunluğunda okullara kaynak dağıtımında kullanılan fonlama formülleri, öğretmen maaşlarını da kapsamaktadır. Türkiye bu aşamada böyle bir geçişe hazır olmayıp bu durumun uzun vadede değerlendirilmesi gerekmektedir. İleriki araştırmalarda öğretmen maaşlarının da fonlama formülü kapsamına alınması, okul bütçesi konusunda karar alma mekanizmalarına bütüncül bakılmasını sağlayacaktır.

EKLER

EK 1. Seçili Ülkelerde Yerelleşme Uygulamalarının Başlangıç Tarihleri, Amaçları ve Okul Bazlı Yönetişim Sisteminin Yapısı

Ülke	Uygulamanın Başlangıç Tarihi	Hedefler	Okul Bazlı Yönetişim Tipi
ABD	1970'ler ve 1980'ler	Etkinliği artırmak, eğitime toplum katılımını teşvik etmek, öğrenci başarısını artırmak	Kısmen güçlü
Avustralya	1970'ler	Etkinliği artırmak	Güçlü
Avusturya	1993	Etkinliği artırmak	Ilımlı
Birleşik Krallık	1988	Okullara finansal özerklik sağlamak, etkinliği artırmak	Güçlü
Brezilya	1982, 1998	Etkinliği artırmak, eğitime toplum katılımını teşvik etmek	Ilımlı
Bulgaristan	2008-2009	Okullara finansal özerklik sağlamak ve etkinliği artırmak	Ilımlı
Çek Cumhuriyeti	1993	Eğitim sistemini daha şeffaf, demokratik ve esnek yapmak	Ilımlı
El Salvador	1991	Eğitime toplum katılımını artırarak kırsal kesimde okula erişimi artırmak ve kaliteyi iyileştirmek	Güçlü
Fransa	1985	Eğitim yönetimini özgürleştirmek	-
Guatemala	1996	Erişimi artırmak, eğitim karar alma mekanizmalarını yerelleştirmek, toplum katılımını artırmak	Güçlü
Hollanda	1992	Etkinliği artırmak için okul yöneticilerini güçlendirmek	Çok güçlü
Honduras	1999	Kırsal kesimde erişimi artırmak ve eğitime toplumsal katılımı teşvik etmek	Kısmen güçlü
Hong Kong	1991	Hesap verebilirliği ve katılımcı karar alma mekanizması sağlamak, etkinliği artırmak	Güçlü
İspanya	1985	Eğitim sistemini demokratikleştirmek	Kısmen güçlü
İsrail	1997	Etkin yönetim sistemi ile kaliteyi artırmak	Kısmen güçlü
Kamboçya	1998	Eğitim kalitesini artırmak	Kısmen güçlü
Kanada	1970'ler	Eğitime aile ve toplum katılımını artırmak	Ilımlı
Lihtenştayn	2008-2009	Etkinliği artırmak	Ilımlı

EK 1. Seçili Ülkelerde Yerelleşme Uygulamalarının Başlangıç Tarihleri, Amaçları ve Okul Bazlı Yönetişim Sisteminin Yapısı (devamı)

Ülke	Uygulamanın Başlangıç Tarihi	Hedefler	Okul Bazlı Yönetişim Tipi
Meksika	2001	Eğitim kalitesini artırmak	Ilımlı
Nikaragua	1991	Eğitime toplum katılımını artırmak, eğitime hükümet desteği yanında finansal kaynak temin etmek ve etkinliği artırmak	Güçlü
Şili	1980'ler	Etkinliği artırmak, eğitime toplum katılımını teşvik etmek, öğrenci başarısını artırmak	Ilımlı
Tayland	1997	Ülkenin rekabet edilebilirliğini ve eğitim kalitesini artırmak	Kısmen güçlü
Yeni Zelanda	1990	Toplum özerkliğini ve etkinliği artırmak	Güçlü

Çok güçlü: Okullar konseyler, aileler veya okul yöneticileri tarafından yönetilmektedir.
Güçlü: Okullara bütçe ve finansal kaynak yönetimi konusunda yüksek derece yetkiler verilmektedir.
Kısmen güçlü: Okul konseyleri öğretmen istihdam edebilir veya işten çıkartabilir, müfredat belirleyebilir, ancak konseylerin kaynaklar üzerinde sınırlı yetkileri vardır.
Ilımlı: Okul konseyleri danışmanlık görevi üstlenir. Konseylerin stratejik amaçlar ve planlama üzerinde sınırlı yetkileri vardır.
Zayıf: Okul sistemleri bölgesel veya belediye düzeyinde yerelleşmiştir, okullar yönetimsel alanlarda karar alamamaktadır.

Kaynak: Avrupa Komisyonu 2007:4; Dünya Bankası 2007:6; Santibanez 2007:4; Bakioğlu ve Taşçı 2015:132.
Not:

1) Fransa'da ortaokul kademesinde yerelleşmeye yönelik yasal çalışma başlatılmıştır.
2) Hollanda'da okul bazlı yönetişim uygulaması çok eskilere (19-20. yy.) dayanmakta olup Hollanda, 1992 yılında okul yöneticileri için ayrı düzenleme başlatmıştır.
3) Lihtenştayn ortaöğretim düzeyinde yerelleşme uygulamasını başlatmış olup söz konusu ülke belirli bir vizyona sahip okullar geliştirmeyi planlamıştır.
4) Finlandiya ve Danimarka'da okul bazlı yönetişim uygulaması aşamalı olarak başlatıldığından listede yer almamaktadır.

EK 2. Seçili Ülkelerde Okullara Kaynak Dağıtımı ve Okullarda Kaynak Kullanımı Kararlarında Etkili Olan Kamu İdaresi Düzeyi (2011) (Ortaokul Eğitim Kademesi)

Ülkeler	Okullara Kaynak Dağıtımında				Okuldaki Kaynak Kullanımında		
	Öğretmen	Diğer okul personeli	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları	Öğretmen	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları
ABD	Yerel idare (okul ile danışarak)	Yerel idare (okul ile danışarak)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (okul ile danışarak)	Yerel idare (okul ile danışarak)	Yerel idare (okul ile danışarak)
Almanya	Eyalet (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Alt-bölge (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)
Avustralya	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Merkezi idare (okul ile danışarak)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)
Avusturya	Eyalet (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Eyalet (okul ile danışarak)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (yerel idare ile danışarak)
Belçika (Flander Topluluğu)	Eyalet (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Okul (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
Fransa	Merkezi İdare	Alt-bölge	Alt-bölge	Alt-bölge	Alt-bölge (okul ile danışarak)	Alt-bölge	Okul (tam otonomi)
Hollanda	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
İngiltere	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)

EK 2. Seçili Ülkelerde Okullara Kaynak Dağıtımı ve Okullarda Kaynak Kullanımı Kararlarında Etkili Olan Kamu İdaresi Düzeyi (2011) (Ortaokul Eğitim Kademesi) (devamı)

Ülkeler	Okullara Kaynak Dağıtımında				Okuldaki Kaynak Kullanımında		
	Öğretmen	Diğer okul personeli	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları	Öğretmen	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları
İspanya	Eyalet (tam otonomi)	Bölge (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Eyalet (tam otonomi)	Bölge (eyalet tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Okul (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
İsveç	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
Japonya	Bölge (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Bölge (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)
Kore	Merkezi idare (tam otonomi)	Yerel idare (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Bölge (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Bölge (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
Meksika	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Eyalet (tam otonomi)
Polonya	Yerel idare (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Okul (tam otonomi)
Portekiz	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Merkezi idare (tam otonomi)	Okul (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)
Şili	Yerel (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (merkezi idare tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	Yerel idare (tam otonomi)	Yerel idare (tam otonomi)

EK 2. Seçili Ülkelerde Okullara Kaynak Dağıtımı ve Okullarda Kaynak Kullanımı Kararlarında Etkili Olan Kamu İdaresi Düzeyi (2011) (Ortaokul Eğitim Kademesi) (devamı)

Ülkeler	Okullara Kaynak Dağıtımında				Okuldaki Kaynak Kullanımında		
	Öğretmen	Diğer okul personeli	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları	Öğretmen	Sermaye Harcaması	İşletim Harcamaları
Türkiye	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	Merkezi idare (tam otonomi)	İl (merkez tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)	İl (merkez tarafından çizilen çerçeve dâhilinde)

Kaynak: OECD, 2012 verilerinden faydalanılarak oluşturulmuştur.

EK 3. OECD Ülkelerinde Kamu Okullarında Eğitim Kademeleri İtibarıyla Öğrenci Başına Kamu Harcama Düzeyi (2013)

Ülkeler	Öğrenci Başına Harcama Düzeyi (Dolar)		
	İlkokul	Ortaokul	Ortaöğretim
ABD	11.010	11.857	13.324
Avustralya	8.418	10.764	10.552
Avusturya	10.735	14.993	15.309
Belçika	11.011	12.464	13.682
Birleşik Krallık	9.114	12.037	12.428
Çek Cumhuriyeti	4.384	7.493	7.168
Danimarka	11.996	11.572	10.158
Estonya	7.086	6.960	5.832
Finlandiya	8.463	13.342	8.567
Fransa	7.144	10.114	13.750
Hollanda	8.475	12.247	9.117
İspanya	7.107	9.001	9.195
İrlanda	7.845	10.064	10.216
İsveç	10.668	11.445	11.740
İsviçre	14.707	18.206	11.563
İtalya	8.062	8.455	8.522
İzlanda	10.606	11.064	7.126
Kore	7.974	7.443	8.345
Litvanya	5.817	5.840	5.849
Lüksemburg	18.386	21.281	20.406
Macaristan	5.411	3.779	3.487
Meksika	2.560	2.338	3.676
Norveç	13.543	14.453	15.939
Polonya	6.364	6.364	5.609
Portekiz	7.212	9.758	9.874
Slovakya	5.136	5.113	5.395
Slovenya	8.261	9.100	6.971
Şili	4.509	4.529	4.370
Yeni Zelanda	6.841	8.213	8.963
OECD	8.383	9.775	9.252
AB-21	8.581	10.266	9.764
Türkiye	**2.531**	**2.947**	**3.565**

Kaynak: OECD, 2017'den yararlanılarak oluşturulmuştur.
Not: Öğrenci başına harcama verileri, satın alma gücü paritesi cinsinden dolar olarak gösterilmiştir.

EK 4. Eğitim Kademeleri İtibariyle İl Özel İdareleri, YİKOB ve Belediyelerin Kamu Eğitim Finansmanına Katkıları (2006-2014) (2016 Yılı Sabit Fiyatlarıyla, Bin TL)

Yıllar		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Yüzde Değişim (2006-2014)
Tüm Eğitim Kademeleri	İl Özel İdaresi	2.143.739	2.568.869	2.357.621	2.710.065	2.758.722	3.309.412	4.334.789	6.363.495	2.419.762	29,39
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	2.295.191	-
	Belediye	3.626	1.529	769	2.461	45.403	32.618	23.298	6.431	2.561	-29,37
	Toplam	**2.147.364**	**2.570.398**	**2.358.390**	**2.712.526**	**2.804.125**	**3.342.030**	**4.358.086**	**6.369.926**	**4.717.514**	**119,69**
Okul öncesi	İl Özel İdaresi	19.499	71.570	38.296	62.111	106.116	101.631	163.256	172.375	51.591	164,58
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	41.681	-
	Belediye	2.936	1.085	680	2.354	43.741	32.228	19.148	4.064	2.535	-13,67
İlköğretim	İl Özel İdaresi	1.860.977	2.211.515	1.927.397	2.069.564	2.092.924	2.591.207	3.116.233	4.320.279	1.643.083	-11,71
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	1.460.386	-
	Belediye	360	334	80	66	1.642	317	4.094	2.298	3	-99,30
Ortaöğretim	İl Özel İdaresi	258.352	281.312	384.964	571.080	552.369	606.085	1.031.153	1.801.523	688.411	166,46
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	777.526	-
	Belediye	165	55	4	21	7	4	15	10	12	-93,01
Genel Ortaöğretim	İl Özel İdaresi	213.100	220.033	300.948	445.798	446.087	472.369	792.659	1.339.000	451.046	111,66
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	367.670	-
	Belediye	152	55	4	21	7	4	15	1	0	-100,00

EK 4. Eğitim Kademeleri İtibariyle İl Özel İdareleri, YİKOB ve Belediyelerin Kamu Eğitim Finansmanına Katkıları (2006-2014) (2016 Yılı Sabit Fiyatlarıyla, Bin TL) (devamı)

Yıllar		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Yüzde Değişim (2006-2014)
Mesleki ve Teknik Ortaöğretim	İl Özel İdaresi	45.252	61.279	84.016	125.282	106.282	133.715	238.494	462.523	237.365	424,54
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	409.856	-
	Belediye	13	0	0	0	0	0	0	9	12	-8,29
Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmeti	İl Özel İdaresi	4.911	4.472	6.964	7.309	7.313	10.489	24.147	69.319	36.677	646,82
	YİKOB	0	0	0	0	0	0	0	0	15.598	-
	Belediye	0	0	0	0	6	64	25	50	0	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015 ve MEB, 2015ç'den faydalanılarak oluşturulmuştur.

EK 5. İllerde Kamu Okulları İçin Toplam Kaynakların Dağılımı ve Öğrenci Başına Düşen Harcama Miktarı (2014)

İller	Merkezi Devlet Harcamaları (Yüzde)	Mahalli Harcamalar (Yüzde)	Özel Harcamalar (Yüzde)	Merkezi Devlet Harcamasında Türkiye Sıralaması	Öğrenci Başına Toplam Harcama (TL)	Öğrenci Başına Harcamada Türkiye Sıralaması
Adana	99,44	0,00	0,56	*14*	2.884	*71*
Adıyaman	83,81	16,09	0,11	*66*	4.112	*39*
Afyon	86,33	13,45	0,22	*57*	4.306	*32*
Ağrı	79,39	20,58	0,03	*78*	3.244	*62*
Aksaray	83,88	15,90	0,22	*65*	4.297	*33*
Amasya	96,17	3,47	0,36	*30*	4.986	*13*
Ankara	94,29	4,52	1,19	*34*	3.357	*60*
Antalya	98,85	0,00	1,15	*25*	3.114	*68*
Ardahan	73,33	26,59	0,08	*81*	7.631	*1*
Artvin	89,88	9,84	0,28	*43*	5.626	*5*
Aydın	99,35	0,00	0,65	*16*	3.881	*49*
Balıkesir	99,25	0,00	0,75	*20*	3.904	*46*
Bartın	83,34	16,42	0,24	*69*	5.439	*8*
Batman	79,63	20,13	0,25	*77*	3.384	*59*
Bayburt	85,39	14,49	0,13	*61*	5.833	*4*
Bilecik	87,03	12,58	0,39	*51*	4.897	*16*
Bingöl	79,83	20,07	0,11	*76*	4.708	*22*
Bitlis	84,23	15,73	0,04	*62*	3.939	*46*
Bolu	85,55	13,95	0,51	*60*	4.710	*21*
Burdur	84,06	15,54	0,40	*64*	5.587	*6*
Bursa	98,56	0,00	1,44	*28*	2.919	*70*
Çanakkale	90,31	9,03	0,66	*42*	4.413	*28*
Çankırı	89,18	10,65	0,17	*46*	5.145	*12*
Çorum	88,12	11,55	0,32	*47*	4.546	*26*
Denizli	99,24	0,00	0,76	*21*	3.680	*53*
Diyarbakır	99,83	0,00	0,17	*4*	2.458	*78*
Düzce	81,10	18,34	0,55	*74*	4.280	*34*
Edirne	92,65	6,63	0,72	*35*	4.410	*30*
Elazığ	83,57	16,15	0,28	*67*	4.597	*24*
Erzincan	87,13	12,68	0,19	*50*	5.146	*11*
Erzurum	99,82	0,00	0,18	*5*	3.594	*55*
Eskişehir	99,03	0,00	0,97	*24*	3.950	*43*
Gaziantep	99,53	0,00	0,47	*11*	2.431	*79*
Giresun	89,33	10,32	0,35	*45*	4.600	*23*
Gümüşhane	84,15	15,67	0,18	*63*	6.364	*3*
Hakkâri	75,02	24,95	0,02	*80*	3.944	*45*
Hatay	99,62	0,00	0,38	*8*	2.838	*74*
Iğdır	85,63	14,24	0,13	*59*	3.675	*54*
Isparta	91,11	8,55	0,34	*38*	4.907	*15*
İstanbul	95,27	3,09	1,64	*32*	2.188	*81*
İzmir	96,11	2,73	1,16	*31*	3.390	*58*
Kahramanmaraş	99,82	0,00	0,18	*6*	3.118	*67*
Karabük	90,32	9,33	0,35	*41*	4.777	*20*
Karaman	77,17	22,65	0,18	*79*	4.972	*14*
Kars	83,07	16,79	0,14	*71*	3.949	*44*
Kastamonu	86,03	13,55	0,42	*58*	5.153	*10*
Kayseri	99,56	0,00	0,44	*9*	3.188	*64*
Kırıkkale	89,66	10,04	0,29	*44*	4.848	*17*
Kırklareli	86,95	12,41	0,64	*53*	3.981	*42*
Kırşehir	86,56	12,90	0,54	*56*	5.542	*7*

EK 5. İllerde Kamu Okulları İçin Toplam Kaynakların Dağılımı ve Öğrenci Başına Düşen Harcama Miktarı (2014) (devamı)

İller	Merkezi Devlet Harcamaları (Yüzde)	Mahalli Harcamalar (Yüzde)	Özel Harcamalar (Yüzde)	Merkezi Devlet Harcamasında Türkiye Sıralaması	Öğrenci Başına Toplam Harcama (TL)	Öğrenci Başına Harcamada Türkiye Sıralaması
Adana	99,44	0,00	0,56	*14*	2.884	*71*
Adıyaman	83,81	16,09	0,11	*66*	4.112	*39*
Afyon	86,33	13,45	0,22	*57*	4.306	*32*
Ağrı	79,39	20,58	0,03	*78*	3.244	*62*
Kilis	99,50	0,00	0,50	*12*	3.178	*65*
Kocaeli	98,71	0,00	1,29	*26*	2.879	*72*
Konya	99,33	0,00	0,67	*19*	3.175	*66*
Kütahya	87,49	12,14	0,37	*49*	4.798	*19*
Malatya	99,65	0,00	0,35	*7*	4.170	*38*
Manisa	99,34	0,00	0,66	*18*	3.409	*57*
Mardin	99,91	0,00	0,09	*2*	2.501	*76*
Mersin	99,34	0,00	0,66	*17*	3.217	*63*
Muğla	99,14	0,00	0,86	*22*	3.841	*50*
Muş	80,73	19,23	0,05	*75*	4.006	*41*
Nevşehir	92,60	6,99	0,41	*36*	4.203	*37*
Niğde	94,39	5,31	0,30	*33*	3.692	*52*
Ordu	99,47	0,00	0,53	*13*	3.917	*47*
Osmaniye	91,94	7,61	0,45	*37*	3.416	*56*
Rize	86,99	12,51	0,50	*52*	4.444	*28*
Sakarya	99,12	0,00	0,88	*23*	3.090	*69*
Samsun	99,54	0,00	0,46	*10*	3.720	*51*
Siirt	83,47	16,45	0,09	*68*	3.247	*61*
Sinop	97,60	2,17	0,23	*29*	4.816	*18*
Sivas	86,79	12,96	0,25	*54*	4.592	*25*
Şanlıurfa	99,87	0,00	0,13	*3*	2.418	*80*
Şırnak	82,80	17,13	0,07	*72*	2.509	*75*
Tekirdağ	98,59	0,00	1,41	*27*	2.706	*74*
Tokat	90,47	9,22	0,32	*40*	4.217	*36*
Trabzon	99,35	0,00	0,65	*15*	4.033	*40*
Tunceli	83,31	16,08	0,61	*70*	7.249	*2*
Uşak	87,52	11,89	0,59	*48*	4.486	*27*
Van	99,92	0,00	0,08	*1*	2.465	*77*
Yalova	90,81	7,96	1,22	*39*	4.252	*35*
Yozgat	86,57	13,34	0,09	*55*	5.189	*9*
Zonguldak	82,41	16,91	0,68	*73*	4.329	*31*
Türkiye	94,22	5,08	0,69	-	4.086	-

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015; MEB, 2015c ve MEB, 2015ç'den faydalanılarak oluşturulmuştur.
Not:

1) Mahalli harcamalar kapsamına il özel idaresi ve YİKOB harcamaları dâhildir. YİKOB harcamaları sadece Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için ayrıştırılmıştır.
2) Özel harcamalar kapsamına okul-aile birliği harcamaları dâhildir.
3) Kırmızı ile gösterilen iller, YİKOB'un bulunduğu büyükşehir belediyesi olan illerdir.
4) Öğrenci başına düşen harcama miktarında resmi okullarda okuyan (açık ortaokul ve açık ortaöğretim öğrencileri hariç) öğrenciler dikkate alınmıştır.

EK 6. Eğitim ile Yerelleşme Arasındaki İlişkiye Dair Türkiye Özelindeki Çalışmalar

Çalışma	Yöntem	Bulgular
Barkçin, 1994	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasında MEB merkez teşkilatı yöneticileri ile okul müdürleri yer almıştır. Buna göre, eğitimle ilgili temel politikaların belirlenmesi, eğitim programlarının içeriğinin hazırlanması, personel atamaları ile ücretlerin belirlenmesi konularının merkez teşkilatın görevi olması; okullara arsa temini, bina yapımı, onarımlar ve eğitim ödeneklerinin dağıtımıyla ilgili konularda il özel idareleri, belediyeler ve bazı durumlarda da il milli eğitim müdürlüklerinin yetkili kılınması hususu benimsenmiştir.
Usluel, 1995	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasında MEB merkez teşkilatındaki yöneticiler yer almıştır. Çalışma sonuçlarına göre, merkez teşkilatındaki yöneticilerin büyük çoğunluğu (yüzde 78) yerelleşmeyi, yerel nüfuz sahibi kişilerin kendi çıkarlarını gerçekleştirmek doğrultusunda yerel yönetimlere etkisi olacağı için olumlu değerlendirmemektedir. Ayrıca, yöneticilerin eğitimdeki ulusal standartlarla ilgili durumlarda yerelleşmenin yarar ve sakıncaları konusunda da görüş ayrılığı içinde oldukları belirtilmiştir. Bütçe konularında ise yöneticiler yetki devrini tercih etmektedir.
Bucak, 2000	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasına katılanlar MEB merkez teşkilatı yöneticileri ve taşra teşkilatındaki okul yöneticileridir. Tüm yöneticiler, merkez teşkilatın eğitim sisteminin amaç ve politikasını saptama, eğitim programlarını belirleme konusunda yetkili olması gerektiğini ve yeni okul açma kararı, yatırım ve cari harcamalar konusunda ise kararın il milli eğitim müdürlüklerince verilmesi gerektiğini belirtmiştir.
Türkoğlu, 2004	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasına katılanlar belediyede, il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinde görevli yöneticilerdir. Yöneticiler, yerelleşme için il özel idaresinde ve belediyede görevli personelin eğitim seviyelerinin yükseltilmesi gerektiğini, yerelleşmede geçiş dönemi öngörülmesini ve bunun yanı sıra pilot uygulama yapılmasını uygun değerlendirdiklerini belirtmiştir.
Gershberg, 2005	Yazın taraması	Uluslararası deneyimler ışığında Türkiye için öncelikle "etkili okul mekanizması için ne gereklidir, hangi faktörler yerelleşme uygulamasından etkilenecektir" sorularının sorularak yerelleşme çalışmalarına başlanılması gerektiği vurgulanmaktadır.
Geçit, 2008	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasına okul yöneticileri ve öğretmenler katılmıştır. Çalışma sonucuna göre, katılımcıların yüzde 72'si MEB'in merkeziyetçi bir örgüt yapısına sahip olduğunu, yüzde 58'i merkeziyetçi yapıya sahip olmanın kaynak savurganlığı yarattığını, yüzde 67'si MEB'in taşra teşkilatının bütçe ihtiyacını karşılayamadığını, yüzde 65'i il yönetimlerinin MEB'in gönderdiği emirlerin uygulayıcısı konumunda bulunduğunu, yüzde 74'ü ise MEB'in yeniden yapılandırılmasına ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir.

EK 6. Eğitim ile Yerelleşme Arasındaki İlişkiye Dair Türkiye Özelindeki Çalışmalar (devamı)

Çalışma	Yöntem	Bulgular
Taşar, 2009	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasına katılanlar okul müdürleri ve müdür yardımcılarıdır. Söz konusu çalışmada katılımcıların, eğitim için ayrılan finansmanın talep kanalından kullanımı (okul bazlı yönetim) konusunda "olumlu bir görüşe ve hazır bulunurluğa" sahip oldukları tespit edilmiştir.
Korkmaz, 2009	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasına katılanlar Türkiye'nin yedi bölgesinde görev yapan okul yöneticileri ile öğretmenlerdir. Öğretmenlerin okul yöneticilerine göre genel karar verme yetkisinin dağılımı konusunda "MEB ile coğrafi bölge yönetimi" yönelimli oldukları, okul yöneticilerinin ise daha fazla "yerel yönetim, okul yönetimi ve okul yönetim kurulu" yönelimli oldukları tespit edilmiştir. Mali sorumluluğa ilişkin görüşler ise öğretmenlerin daha fazla "MEB ile yerel yönetim" yönelimli oldukları ve okul yöneticilerinin "coğrafi bölge yönetimi, okul yönetimi ve okul yönetim kurulu" yönelimli olduklarıdır.
Gürbey, 2012	Derinlemesine görüşmeler yoluyla nitel araştırma metodu, yazın taraması	Çalışma, İstanbul İl Özel İdaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve muhtelif İstanbul ilçe belediyeleriyle yapılan görüşmelerin analizinden oluşmaktadır. Yerel idarelerin, bölgenin özgün şartlarını ve ihtiyaçlarını dikkate alarak eğitim hizmeti sunumuna hem cari harcamalar (kırtasiye giderleri vs.) hem de sermaye giderleri (derslik yapımı, onarım vs.) açısından katkı sağladıkları tespit edilmiştir. Okul-çevre işbirliği kavramı kapsamında, okul çevresinin önemli bir hizmet kaynağı olan yerel yönetimlerin temel alt yapı hizmetlerine daha çok katılmalarının, yerel proje ve girişimlerle öncülük etmelerinin nitelikli ve kaliteli eğitim hizmeti sunumuna katkı sağlayacağı belirtilmiştir.
Öz, 2013	Anket çalışması, yazın taraması	Anket çalışmasındaki katılımcılar okul müdürleri, eğitim işkolu sendika yöneticileri ve milletvekilleridir. Katılımcılara göre, eğitim sisteminde topyekûn bir yerelleşme reformuna ihtiyaç bulunmadığı sonucu çıkmıştır. Ancak eğitim sisteminin işleyişiyle ilgili bölgesel bazda müfredat ve okul takvimi açısından bazı düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. Ayrıca, okul finansman ihtiyaçlarının karşılanması noktasında bazı yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği söz konusu çalışmada tespit edilmiştir.
Ergüder ve Üçkardeşler, 2014	Yazın taraması	Türkiye'de okulların harcama konusunda özerkliğinin olmadığı, okul-aile birliklerinin sadece gelir yaratıcı rollerinin ön plana çıktığı ve bu birliklerin yerelde eğitim yönetimine katılan birimler olmadığı belirtilmiştir. Okulların eğitim materyali seçmede, ders zamanını belirlemede ve kendi bütçesini kontrol etmede daha fazla özerk olması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak okul bütçesi içinde yer alan personel ücretlerini belirleme ve ücret ödeme hususunda okullara yetki verilmesinin henüz erken olduğu tespit edilmiştir.

EK 6. Eğitim ile Yerelleşme Arasındaki İlişkiye Dair Türkiye Özelindeki Çalışmalar (devamı)

Çalışma	Yöntem	Bulgular
Çalık, 2015	Yazın taraması	Okula dayalı bütçelemenin doğru uygulanması halinde, okul bütçelerinin okulun iç ve dış özelliklerine daha cevap verebilir olacağı, okul toplumu üyelerinin ve yerel yöneticilerin okul ile ilgili karar süreçlerine katılacağı, okula sahip çıkma bilincinin artacağı, okul için birlikte çalışma ortamının oluşturulması ile aktif okul üyeliği bilincinin oluşacağı belirtilmiştir.

EK 7. Eğitim Finansmanı ile İlgili Hukuki Çerçeve

Tarih	Sayı	Mevzuat Adı
14.06.1938	3423	Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun
05.01.1961	222	İlköğretim ve Eğitim Kanunu
24.06.1973	1739	Milli Eğitim Temel Kanunu
23.07.2004	5216	Büyükşehir Belediyesi Kanunu
22.02.2005	5302	İl Özel İdaresi Kanunu
13.07.2005	5393	Belediye Kanunu
14.09.2011	652	Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
09.02.2012	28199 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği
11.04.2012	6287	İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
18.11.2012	28471 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetmeliği
06.12.2012	6360	On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
13.09.2014	29118 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik

EK 8. Eğitim Finansman Sisteminin Yerelleşmesine Yönelik Milli Eğitim Bakanlığı ile İlgili Değiştirilmesi Gerekli Görülen Mevzuat

Tarih	Sayı	Mevzuat Adı
05.01.1961	222	İlköğretim ve Eğitim Kanunu
24.06.1973	1739	Milli Eğitim Temel Kanunu
11.08.1982	2698	Milli Eğitim Bakanlığı Okul Pansiyonları Kanunu
30.10.1983	18206 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul Pansiyonları Yönetmeliği
14.09.2011	652	Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
09.02.2012	28199 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği
18.11.2012	28471 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetmeliği
07.09.2013	28758 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği
24.05.2014	29009 (RG)	Milli Eğitim Bakanlığı Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Maarif Müfettişleri Başkanlıkları Yönetmeliği

KAYNAKLAR

AGASISTI, T., P. ZOIDO, "The Efficiency of Secondary Schools in an International Perspective: Preliminary Results From PISA 2012", OECD, 2015.

ARUNATILAKE, N., P. JAYAWARDENA, "Will Formula-Based Funding and Decentralized Management Improve School Level Resources in Sri Lanka?", *PMMA Working Paper*, 2008, pp. 3-46.

AVRUPA KOMİSYONU, "Avrupa'da Okul Özerkliği: Politikalar ve Önlemler", *Eurydice*, 2007.

AVRUPA KOMİSYONU, "Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding", *Eurydice Report*, 2014.

BAKİOĞLU, A., G. K. TAŞÇI, "Dünyada Eğitimde Yerelleşme Deneyimleri: Başarı-Başarısızlık Neye Bağlı?", VI. Uluslararası Türkiye Eğitim Araştırmaları Kongresi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2015.

BARKÇİN, F., "Eğitim Yönetiminde Yetki Devri", (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), Ankara, 1994.

BRAUCKMANN, S., A. SCHWARZ, "Autonomous Leadership and a Centralised School System: an Odd Couple? Empirical Insights From Cyprus", *International Journal of Educational Management*, 2014, pp. 828-835.

BRUNS, B., D. Evans, L. Javier, Achieving World-Class Education in Brazil", World Bank, 2012, pp. 36-37.BUCAK, E. B., *Eğitimde Yerelleşme*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2000.

BUSEMEYER, M., "Two Decades of Decentralization in Education Governance: Lessons Learned and Future Outlook for Local Stakeholders", OECD "Effective Local Governance in Education" Konulu Konferans, Warsaw, 16 Nisan 2012.

CALDWELL, B., "School-based Management", International Academy of Education, Education Policy Series, UNESCO, 2005.

ÇALIK, M.,"Okul Merkezli Yönetim ve Okula Dayalı Bütçeleme", (Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi), Ankara, 2015.

DEPARTMENT OF NATIONAL EDUCATION, HIGHER EDUCATION AND RESEARCH, The State of Education in France: From Nursery School to Higher Education, 2006.

DEPARTMENT OF NATIONAL EDUCATION, HIGHER EDUCATION AND RESEARCH, *The State of Education France 2014: Costs, Activities and Results,* 2014.

DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989),* Ankara, 1984.

DPT, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994),* Ankara, 1989.

DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000),* Ankara, 1995.

DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005),* Ankara, 2000.

DPT, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013),* Ankara, 2006.

DUMAN, A., "Yerinden Yönetim mi Yoksa Yerelleşme mi?", *Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi,* Dergipark, TUBİTAK ULAKBİM, 16. Sayı, 4(4), 1998, ss. 2-17.

DÜNYA BANKASI, *Towards an Education Decentralization Strategy for Turkey: Guidepost from International Experience*, 2005.

DÜNYA BANKASI, *Impact Evaluation for SBM*, 2007.

DÜNYA BANKASI, *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support,1990-2007, 2008.*

DÜNYA BANKASI, *Reforming Education Finance in Transition Countries, Six Case Studies in Per Capita Financing*, 2011.

DÜNYA BANKASI, "What Matter Most for School Finance: A Framework Paper", *Working Paper Series Number 2,* 2013.

DÜNYA BANKASI, "School-Based Management Lessons from International Experience and Options for Turkey", *Education Sector Unit Europe and Central Asia Unit*, 2014.

ERGÜDER, Ü., E. ÜÇKARDEŞLER, "Decentralization of Education in Turkey: A Magic Formula to Instill Quality into The System?", *Centralization Decentralization Debate Revisited*, Sabancı Üniversitesi, der. Korel Göymen, Onur Sazak, İstanbul, 2014, pp. 242-262.

EURYDICE, *The System of Education in Poland*, 2014.

EURYDICE, Glossary, 2015a, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Glossary#Collectivit.C3.A9.28s.29_territoriale.28s.29_-_Local_Authority.28ies.29 20 Eylül 2015.

EURYDICE, Legislation, 2015b, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Legislation#Law_no._2001-692_of_1_August_2001_relating_to_finance_.28LOLF.29, 25 Eylül 2015.

EURYDICE, Overview France, 2015c, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Overview, 26 Eylül 2015.

EURYDICE, Administration and Governance at Local and/or Institutional Level, 2015ç, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France:Administration_and_Governance_at_Local_and/or_Institutional_Level, 3 Kasım 2015.

EURYDICE, Assurance Qualité Aux Niveaux Éducatifs Préprimaire, Primaire Et Secondaire, 2015d, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/France_fr:Assurance_qualit%C3%A9_aux_niveaux_%C3%A9ducatifs_pr%C3%A9primaire

,_primaire_et_secondaire#Inspections_g.C3.A9n.C3.A9rales.C2.A0:_IGEN_et_IGAENR, 3 Kasım 2015.

EURYDICE, Early Childhood and School Education Funding Poland, 2015e, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Poland:Early_Childhood_and_School_Education_Funding, 9 Kasım 2015.

EURYDICE, Overview Netherlands, 2015f, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Overview, 20 Kasım 2015.

EURYDICE, Overview Poland, 2015g, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Poland:Overview), 20 Kasım 2015.

EURYDICE, Early Childhood and School Education Funding Netherlands, 2015ğ, (çevrimiçi) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Early_Childhood_and_School_Education_Funding), 24 Kasım 2015.

FAZEKAS, M., "School Funding Formulas-Review of Main Characteristics and Impacts", *OECD Education Working Paper*, Vol. 74, 2012.

FERNANDO, K., "Sri Lanka'da Eğitimde Finansman Yönetimi ve Okul Bazlı Bütçeleme, Sri Lanka Milli Eğitim Bakanlığı, 9 Ocak 2016.

FRANSA HÜKÜMETİ, 2015a, (çevrimiçi) http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068817&dateTexte=20151112, 3 Kasım 2015.

FRANSA HÜKÜMETİ, 2015b, (çevrimiçi) http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068922&dateTexte=20110527, 5 Kasım 2015.

FRANSA HÜKÜMETİ, 2015c, (çevrimiçi) http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id, 7 Kasım 2015.

GEÇİT, Y., "Eğitimde Yerinden Yönetim Yaklaşımı (Bursa İli Örneği)", (Yeditepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2008.

GERSHBERG, A. I., "Towards an Education Decentralization Strategy for Turkey: Guideposts from International Experience", Policy Note for The Turkey Education Sector Study, Dünya Bankası, 2005.

GRAUWE, A., "School-Based Management (SBM): Does It Improve Quality?", UNESCO, 2004.

GÜLER, B. A., *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı,* İmge Yayıncılık, 2010.

GÜRBEY, S., "Eğitim Hizmetlerinin Sunumunda Yerel Yönetimlerin Rolü: İstanbul Örneği", (Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2012.

HANSEN, J., M. ROZA, "Decentralized Decision-Making for Schools", *RAND Corporation Occasional Paper Series*, 2005.

HANUSHEK, E., "Education Production Function", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.

HANUSHEK, E. A., S. LINK, L. WOESSMANN, "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA", Journal of Development Economics, Elsevier, Vol. 104(C), 2013, pp. 212-232.

HERBST, M., A. WOJCİUK, "Common Origin, Different Paths: Transformation of Education Systems in The Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland", European Union's Seventh Framework Programme, GRINCOH, 2016, pp. 19-23.

HOLLANDA HÜKÜMETİ, Resmi Web Sitesi, 2015a, (çevrimiçi) https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/inhoud/overheidsfinanciering-onderwijs), 18 Kasım 2015.

HOLLANDA HÜKÜMETİ, Resmi Web Sitesi, 2015b, (çevrimiçi) http://wetten.overheid.nl/BWBR0033999/volledig/geldigheidsdatum_08-08-2015), 18 Kasım 2015.

İSTATİSTİK MERKEZ BİRİMİ, Hollanda, (çevrimiçi) http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=03753&D1=a&D2=a&D3=0&D4=0&D5=l&HD=151117-0953&HDR=G2,G1,T&STB=G3,G4, 23 Kasım 2015.

KABADAYI, R., "Eğitimde Yerelleşmeye Mesleki ve Teknik Eğitimden Başlanmalıdır", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(2), 1997, ss. 99-107.

KALKINMA BAKANLIĞI, *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, 2014.

KALKINMA BAKANLIĞI, *2016 Yılı Programı,* 2016.

KORKMAZ, N., "İlköğretim Okul Yönetici ve Öğretmenlerinin Eğitimde Yerinden Karar Verme Yetkisinin Kullanımı ve Mali Sorumluluklara İlişkin Görüşleri", (Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), Kocaeli, 2009.

KÖSE, A., A. ŞAŞMAZ, "Türkiye'de Okul Ödenekleri: Okul gelişim Programı'na İlişkin Değerlendirme, Eğitim Reformu Girişimi", İstanbul, 2013.

LADD, H. F., E. B. FISKE, "Weighted Student Funding in The Netherlands: A Model for The US?", Duke University, 2010.

LANG, D., "Approaches to The Funding of The Schools and Their Effects on Capacity", *International Handbook of Educational Policy*, Part I, Vol. 13, Springer, 2005, pp. 351-370.

LEITHWOOD, K., "Accountable Schools and The Leadership They Need*", International Handbook of Educational Policy*, 2005.

LEVACIC, R., P. Downes"Formule Funding for Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis", UNESCO, 2004, pp. 59-60.

LEVACIC, R., "Funding Schools by Formula, University of Lausanne, Switzerland, 2006.

LEYDEN, D. P., *Adequacy, Accountability and The Future of Public Education Funding,* Springer, 2005.

MALİYE BAKANLIĞI, *Muhasebat Genel Müdürlüğü 2006-2014 Merkezi ve Yerel İdarelerin Harcama Verileri*, 2015.

MC. GINN, N., T. WELSH, "Decentralization of Education: Why, When, What and How?", UNESCO, 1997.

MEB, *XIV. MEB Şurası*, 1993.

MEB, *XV. MEB Şurası*, 1996.

MEB, *XVI. MEB Şurası*, 1999.

MEB, *XVII. MEB Şurası*, 2006.

MEB, *XVIII. MEB Şurası*, 2010a.

MEB, *Yeni Yönetişim Modeli, Yeşil Belge II*, Milli Eğitim Bakanlığının Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi, Ankara, 2010b.

MEB, *XIX. MEB Şurası*, 2014.

MEB, "Destek Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile Makine-Teçhizat Yatırımları Değerlendirme Toplantısı", 11 Eylül 2015a, sözlü görüşme.

MEB, *2013-2014 Örgün Eğitim İstatistikleri*, 2015b.

MEB, *2014-2015 Örgün Eğitim İstatistikleri*, 2015c.

MEB, *TEFBİS 2012-2014 Verileri*, 2015ç.

MEB, Yurtdışı Temsilcilikleri, 2015d, (çevrimiçi) http://abdigm.meb.gov.tr/www/yurt-disi-temsilciliklerimiz/icerik/27, 09 Aralık 2015.

MICHEL, A., "Fransa Eğitim Sistemindeki Reformlar ve Yönetim Modeli" Sunuş Notları, Avrupa Eğitim Vakfı, Eğitim Yönetimi Modelleri Uluslararası Konferansı, İstanbul, 25-29 Haziran 2009.

MULFORD, B., "Accountability Policies and Their Effects", *International Handbook of Educational Policy*, Springer, Vol. 13, 2005, pp. 281-294.

NATIONAL CENTER ON EDUCATION AND THE ECONOMY, Poland Overview, 2015, (çevrimiçi) http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/poland-overview/, 10 Kasım 2015.

OECD, *Education At A Glance 2012: OECD Indicators,* Paris, 2012.

OECD, *Reviews of Evaluation and Assessment in Education*, Netherlands, 2014a.

OECD, *PISA 2012 Results: What Makes School Successful? Resources, Policies and Practices,* 2014b.

OECD, *Education Policy Outlook: Making Reforms Happen,* Paris, 2015a.

OECD, *Education At A Glance 2015,* Paris, 2015b.

OECD, *Education At A Glance, France Country Report*, 2015c.

OECD, *Education At A Glance Netherlands Country Report,* Paris, 2015ç.

OECD, *Education At A Glance, Poland Country Report*, 2015d.OECD, Statistics, (çevrimiçi) http://stats.oecd.org/, 09 Ocak 2016.

OECD, PISA 2015 Result in Focus, Paris, (çevrimiçi) https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf, 12 Ocak 2017.

OUCHI, W., "Power to the Principals: Decentralization in Three Large School Districts", UCLA Anderson School of Management, working paper, 2004.

ÖZ, Y., "Eğitim Paydaşlarının Türk Eğitim Sisteminin Yerelleşme Süreci Hakkında Görüşlerine İlişkin Bir Araştırma", (Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi), İzmir, 2013.

ÖZGEN, V., "Eğitim Hizmetlerinde Yerelleşme ve Hizmet Kapasitesi", (Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi), Aydın, 2011.

PAUL, G., H. A. PATRINOS, R. MARTA, "Impact Evaluation for School Based Management Report", *World Bank Working Paper*, 2007.

PERERA, W. J., H. PALIHAKKARA, "Decentralization in Education: The Sri Lankan Experience", *Decentralization of Educational Management: Experiences from South Asia*, UNESCO, 1997.

REYHAN, C., "Adem-i Merkeziyet: Bir Kavramın İçerik Analizi", *Folklor/Edebiyat Dergisi,* 12(46), 2006, ss. 210-216.

ROBERTS, N., "School Funding in England, Current System and Proposals for Fairer School Funding", *Briefing Paper*, Number 06702, 2016.

SANTIAGO, P., "The Funding of School Education", OECD Okul Kaynakları Toplantısı Sunumu, Paris, 25-26 Mayıs 2015.

SANTIBANEZ, L., "School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of The Evidence Base", Division De Administracion Publica, No.188, 2007.

SHEWBRIDGE, C., "Targeted Funding Policies: A Literature Review and Country Examples", OECD Review of Policies to Improve The Effectiveness of Resource Use in Schools, 2015.

SOUZA, P. R., T. CONSULTORIA, "Sector Study for Education in Brazil", *JBIC Sector Study Series*, No.2, 2005, pp. 7.

SRİ LANKA MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, 2012, (çevrimiçi) http://www.moe.gov.lk/english/images/publications/National_Strategic_Plan/National_Strategic_Plan_English.pdf, 9 Ocak 2016.

SRİ LANKA MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, *Education First Sri Lanka*, 2013.

SRİ LANKA MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, 2015a, (çevrimiçi) http://www.moe.gov.lk/english/, 14 Kasım 2015.

SRİ LANKA MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, 2015b, (çevrimiçi) http://www.moe.gov.lk/english/images/Statistics/sri_lanka_education_information_2013.pdf, 14 Kasım 2015.

SRİ LANKA MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI, 2015c, (çevrimiçi) http://www.moe.gov.lk/sinhala/images/publications/Education_First_SL/Education_First_SL.pdf, 15 Kasım 2015.

STANEK, C., "The Educational System of Brazil", IEM Spotlight Press, Vol. 10, No.1, Kent State University, 2013, pp.3

STEINBERG, M. P., "Does Greater Autonomy Improve School Performance? Evidence from A Regression Discontinuity Analysis in Chicago.", MIT Press Journals, Vol. 9, No.1, 2014, pp. 1-35.

SUTHERLAND, D., R. PRICE, F. GONAND, "Improving Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Journal: Economic Studies*, 2009.

SWIANIEWICZ, P., "Financing Education by Sub-National Governments in Poland", University of Warsaw, Department of Local Development and Policy Faculty of Geography and Regional Studies, Poland, 2015, pp. 5-11.

ŞAHİN, M., "Eğitimde Yerelleşme ve Türkiye'de Eğitim Finansmanı Yönetimi" Konulu Toplantı, 08 Aralık 2015, sözlü görüşme.

TAŞAR, H. H., "Kamu İlköğretim Okullarına Ayrılan Finansmanın, Talep Kanalından Okul Merkezli Yönetimde Kullanımı: Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Projeksiyonu (Adıyaman Örneği)", (Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), Gaziantep, 2009.

TURAL, N. K., *Eğitim Finansmanı*, Anı Yayıncılık, 2002.

TÜRKOĞLU, R., "Eğitimde Yerelleşme Sorununa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Yasa Tasarısının Getirdiği Çözümler Konusunda Yerel Yöneticilerin Görüşleri", *İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 550. Sayı, 2004, ss. 35-67

TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU, *2002-2015 Eğitim Harcama Verileri*, 2015.

TURNER, D., "Privatisation, Decentralization and Education in UK: The Role of The State", *International Review of Education*, Springer, Vol. 50, No:3/4, 2006, pp. 97-111.

UNESCO, Ülke Profilleri, 2015, (çevrimiçi) http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=LKA&regioncode=40535, 14 Kasım 2015.

UNESCO, Education for All 2015 National Review: Brazil, 2015, (çevrimiçi) http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230021e.pdf, 11 Ocak 2017.USLUEL, Y. K., "Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütü

Yöneticilerinin Yerelleşme Konusundaki Görüşleri", (Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi), Ankara, 1995.

VERRY, D. W., "Economics of Education Research and Studies", Pergamon Press, World Bank, der. George Psacharopoulos, 1987.

VOS, A., "Eğitim Yönetiminde Yetki Devri Avrupa Modeli" Sunuş Notları, Avrupa Eğitim Vakfı, Eğitim Yönetimi Modelleri Uluslararası Konferansı, İstanbul, 25-29 Haziran 2009.

YATMAZ, A., *Eğitim Sisteminde Özel Sektör: Türkiye İçin Kupon Yaklaşımı*, (Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi), Ankara, 2012.

YIP, J., "Funding Formulas and Allocation Mechanisms: How Are Funds Channeled to Local Education Authorities and Schools?", OECD Toplantı Sunuş Notları, Paris, 27 Mart 2013.

YOLCU, H., "Türkiye'de İlköğretim Finansmanının Değerlendirilmesi", (Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Doktora Tezi), Ankara, 2007.

YOLCU, H., "Türkiye'de Eğitimde Yerelleşme ve Ailelerin Okul Yönetimine Katılımının Güçlendirilmesi: Değişen Ne?", Kuram ve Uygulamada Eğitim Bilimleri, 11. Sayı, 1229-1251, 2011, ss. 1240.

Mevzuat

3423 Nolu Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Mesleki ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun (14.06.1938 tarih, 3933 sayılı T.C. Resmi Gazete).

222 Nolu İlköğretim ve Eğitim Kanunu (12.01.1961 tarih, 10705 sayılı T.C. Resmi Gazete).

1739 Nolu Milli Eğitim Temel Kanunu (24.09.1973 tarih, 14574 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5216 Nolu Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarih, 25531 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5302 Nolu İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005 tarih, 25745 sayılı T.C. Resmi Gazete).

5393 Nolu Belediye Kanunu (13.07.2005 tarih, 25874 sayılı T.C. Resmi Gazete).

6287 Nolu İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (11.04.2012 tarih, 28261 sayılı T.C. Resmi Gazete).

6360 Nolu On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 tarih, 28489 sayılı T.C. Resmi Gazete).

652 Nolu Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (14.09.2011 tarih, 28054 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Milli Eğitim Bakanlığı İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri Yönetmeliği (18.11.2012 tarih, 28471 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği (09.02.2012 tarih, 28199 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (13.09.2014 tarih, 29118 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Milli Eğitim Bakanlığı Özel Eğitim Hizmetleri Yönetmeliği (18.01.2000 tarih, 23937 sayılı T.C. Resmi Gazete).

DİZİN

A

adem-i merkezileşme, 5, 6, 47
ağırlıklı öğrenci fonlama uygulaması, 39
akademik başarı, v, 16, 17

Ç

çapraz sübvansiyon, 96

E

e-performans bütçe, 88, 106, 108, 110, 116
eşitlik, v, 11, 12, 13, 52, 93
etkinlik, v, 9, 10, 11, 13, 14, 25, 87, 92, 93

F

fonlama formülü, iv, 3, 13, 14, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 32, 33, 38, 39, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 57, 95, 96, 101, 103, 111, 115, 131

G

gelişim planı, 8, 26, 109

H

hesap verebilirlik, iii, vi, viii, 3, 4, 25, 26, 27, 53, 110, 112, 113, 116

K

kaynakların ihtiyari tayini, 33

M

marjinal maliyet, 22, 97, 128
merkezden yönetim, 5

O

okul bazlı yönetişim, iv, 7, 27, 29, 30, 31, 38, 43, 44, 58, 59, 60, 111, 113, 118
okul kurulu, 109
okul özerkliği, xi, 18, 132
okul-aile birliği, ix, 9, 62, 67, 68, 69, 70, 90, 100, 101, 107, 109, 124, 127, 139

Ö

öğrenci başına harcama, vii, 2, 37, 42, 46, 54, 71, 72, 73, 90, 95, 114

P

PISA, xi, xiii, 16, 17, 18, 37, 46, 54, 132, 135, 136

T

TEFBİS, xiii, 67, 68, 70, 74, 81, 82, 89, 91, 106, 107, 108, 110, 111, 114, 122, 124, 136

Y

Yeni Yönetişim Modeli, 86, 87, 92
yeniden merkezileşme, 31
yerinden yönetim, 5, 6, 56, 91, 110, 112, 115
yeterlilik, 11, 20, 93, 113
yetki genişliği, 5, 6, 91, 110, 115

www.kalkinma.gov.tr

T.C.
KALKINMA BAKANLIĞI
YÖNETİM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI

Ocak 2018

Necatibey Cad. No: 110/A 06100 Yücetepe - ANKARA
Tel: +90 (312) 294 50 00 • Faks: +90 (312) 294 69 77

ISBN NO : 978-605-2270-08-0

KALKINMA BAKANLIĞI YAYINLARI BEDELSİZDİR, SATILAMAZ.