

10
34245

T.C.
BAŞBAKANLIK
DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
MÜSTEŞARLIĞI

PLANLI DÖNEMDE İLKÖĞRETİME
YAPILAN YATIRIMLAR
VE
KULLANIMI

Öner KABASAKAL

Uzmanlık Tezi

EKİM 1983

ANKARA

379.112
KAB
n.2

İ Ç İ N D E K İ L E R

	<u>Sayfa</u>
GRAFİK VE TABLOLAR LİSTESİ	IV
I. BÖLÜM	1
1. Giriş.....	1
2. Araştırmanın Amaçları.....	6
3. Araştırmanın Sınırları.....	7
II. PLÂNLİ DÖNEMDE İLKÖĞRETİM YATIRIMLARIMLARI.....	9
1. İlköğretimin Mevzuatına Dair Mevzuat.....	9
2. İlkokul Yapım Süreci	12
3. İlköğretimde Öğrenci, Okul ve Derslik Sayısında Gelişmeler.....	13
4. Genel Bütçe Gelirleri İle Gerçekleştirilen İlköğretim Yatırımları	16
5. İl Özel İdarelerinin İlköğretim Yatırımlarına Katkıları	23
III. YATIRIM ÖDENEKLERİNİN KULLANIMI.....	31
1. Kaynak-İhtiyaç İlişkisi	31
2. Plânlı Dönemde İller İtibariyle Yapımı Öngörülen İlkokul Derslikleri.....	33
2.1. Genel Bütçe Yardımları ile Öngörülenler.....	33
2.2. Özel İdare ve Köy. Bütçeleri İle Diğer Kaynaklardan Sağlanan Ödenekler.....	36
3. Öngörülen Dersliklerin	37
4. Dersliklerin Öngörüldüğü Halde Gerçekleşememesinin Sebepler ve Sonuçları	40
IV. SONUÇ VE TEKLİFLER	45
1. Araştırmanın Sonuçları	45
2. Teklifler	47
V. SUMMARY.....	49
FAYDALANILAN KAYNAKLAR.....	51

GRAFİK VE TABLOLAR LİSTESİ

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa No
1	Fert Başına Düşen GSMH'ya Göre Çeşitli Ülke Gruplarında Okur-Yazarlık Durumu.....	3
2	Plânlı Dönemde İlk Öğretimdeki Öğrenci Sayısı Hedef ve Gerçekleşmeleri.....	13
3	Plânlı Dönemde İlkokul ve Derslik Sayılarındaki Gelişmeler.....	15
4	Genel Bütçe Gelirleri İle Gerçekleştirilen İlköğretim Yatırımları.....	16
5	Çeşitli Eğitim Tür ve Kademelerinin Toplam Eğitim Yatırımları İçerisindeki Payı (1963-1983)	17
6	Planlı Dönemde Program Ödenekleri İtibariyle İlköğretim Yatırımları.....	19
7	II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde İlköğretim Yatırımları Hedef ve Gerçekleşme (1968-1972).....	21
8	III. Beş Yıllık Kalkınma Plâni Dönemi Öngörülen ve Gerçekleşen İlköğretim Yatırımları (1973-1977).....	22
9	IV. Beş Yıllık Kalkınma Plâni Döneminde Öngörülen ve Gerçekleşen İlköğretim Yatırımları (1979-1983).....	22
10	İl Özel İdare Bütçelerinden 222 Sayılı Kanun'un 76/b Maddesi Gereğince İlköğretim Yatırımları İçin Ayrılan Ödenekler (1963-1967).....	27
11	İl Özel İdare Bütçelerinden 222 Sayılı Kanun'un 76/b Maddesi Gereğince İlköğretim Yatırımları İçin Ayrılan Ödenekler (1975-1983).....	28
12	Seçilmiş Bazı İllerde 1983 Yılı İl Özel İdare Gelirlerinden İlköğretime Ayrılan Ödenek.....	30
13	Planlı Dönemde İller İtibariyle Öngörülen İlkokul Derslik Sayıları.....	34
14	Planlı Dönemde Öngörülen ve Gerçekleşen Derslikler.....	37
15	Seçilmiş İller İtibariyle Öngörülen ve Gerçekleşen Derslikler (1980).....	39
Grafik	Planlı Dönemde Sabit Fiatlarla İlköğretim Yatırımları (1963-1983).....	20

I. BÖLÜM

1. Giriş

İstatistikî veriler gözönüne alındığında, nüfusumuzun halen beşte birini kapsayan formal eğitim sistemi, formal olmayan yanıyla da toplumun her kesimini çok yakından ilgilendirmektedir. Anayasal bir hak ve sosyal hukuk devletinin bir görevi olarak kabul edilen eğitim, iktisadî açıdan da en verimli üretim alanlarından biri olup siyasal, toplumsal ve kültürel bütünleşmenin de en etkin aracıdır. Dolayısıyla eğitimin toplumsal, kültürel, siyasal ve iktisadî amaç ve görevleri; onu birey ve toplum açısından vazgeçilmez bir hak ve görev durumuna getirmektedir.

Eğitimin, dolaylı ya da dolaysız olarak bir iktisadî fayda ve verim yarattığı bilinmektedir. Gerçekten de, eğitimin toplumun kültürel değerlerini geliştirerek kuşaktan kuşağa aktarma, bireysel yetenekleri geliştirme, kişiye bilgi ve beceri kazandırarak sosyal statü ve meslek sağlama, kişiyi rasyonel iktisadî ve toplumsal davranışlara yöneltme, kişilerin işlerini ve çalıştıkları bölgeyi değiştirme imkânlarının arttırılması gibi önemli etkileri, onun iktisadî gelişme ve büyümeye olan katkılarından bazılarıdır.

Onsekizinci yüzyılda Adam Smith ve Alfred Marshall'dan başlamış olan ve insangücü kaynaklarının bir çeşit sermaye olduğuna ve bu kaynaklara yatırım yapmanın, diğer bir deyişle, eğitime gerekli önemi vermenin en kârlı sermaye yatırımı olduğuna ilişkin görüş günümüzde de çoğu iktisatçının kabul ettiği iktisadî bir ilke durumuna gelmiştir. Ünlü iktisatçı T.Schultz'un da dediği gibi, bir insanın iktisadî yetenekleri, "üretmiş bir üretim unsuru" olup, eğitime yapılan harcamalar da verimli bir yatırım niteliğindedir.

Eğitim ile iktisadî gelişme arasındaki sıkı ilişkiye parmak basan Schultz, "Capital Formation by Education" başlıklı eserinde, "ülkelerin millî gelirlerindeki artışın üçte birinden az bir kısmı, fizikî sermaye ve emek miktarındaki artışın sonucu sayılabilir. Geri kalan ise yapılan ıslahatlardan meydana gelmektedir ki bunların en önemlileri; sağlık tedbirleri, eğitim, bilim ve teknolojiye yeni kaynakların harekete geçirilmesi (bunlar da geniş ölçüde eğitim sisteminin eseridir) suretiyle insan varlığının randımanının arttırılmasıdır" demektedir. 1/

Gerçekten, eğitim ve GSMH arasındaki ilişki, "Artık Değer Yaklaşımı (The Residual Approach)" ile ele alındığında; GSMH'da meydana gelen artıştan sermaye ve işgücü miktarı gibi ölçülebilen girdilerdeki artışın katkısı çıkarıldığında elde edilen artık değerlerin insan sağlığındaki iyileşmeler, sermayenin kalitesindeki değişmeler ile eğitimin hasıla üzerindeki etkilerinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. 2/

Schultz'un görüşüne birçok iktisatçı da katılmış ve eğitimin iktisadî gelişmeye olan etkisi üzerine teorik ve deneysel bazı araştırmalar yapmışlardır. Bazı istatistikî ve ekonometrik çalışmalar; işletme düzeyinde üretimin, makro açıdan ise millî gelirdeki artışların izahını sermaye stoku ve emek faktörüne ilişkin büyüklüklerle açıklayamamaktadırlar. Ölçülebilen girdilerin sağladığı üretim ve gelir artışı dışında kalan bu "artık değer" in ölçülmesinde Amerikalı İktisatçı Denison'un yaptığı inceleme anlamlı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. A.B.D. için yapılan bu incelemeye göre, 1909-1929 ve 1929-1957 yıllarına ait dönemlerde sırasıyla % 2.88, ve % 2.93 oranındaki yıllık gelir artışına eğitimin katkısı % 0.35 ve % 0.67 olmuştur. 3/

- 1/ Schultz T.W. Capital Formation by Education. Journal of Political Economy. Cilt LXVII, Sayı: 6 (F.Charles. Yüksek Öğretimin Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkisi. Ekonomik Gelişmeyi Hızlandıran Etken Olarak Eğitim. Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti Yayınları. 5. Konferans, İstanbul, 1967, s. 62.)
- 2/ Vaizey J. The Residual Factor and Economic Growth. OECD, Paris, 1964.
- 3/ Bos, Hendricus C. "İktisadî Gelişmede Eğitimin Yeri ve Değeri" Ekonomik Gelişmeyi Hızlandıran Etken Olarak Eğitim, A.g.e. s. 66.

Aynı incelemeden çıkarılan bir başka sonuç da, işgücünün gelişme düzeyi ile eğitim durumu arasında sıkı bir ilişkinin varolduğudur. Kişi başına düşen gelirdeki artış, daha yüksek eğitim düzeyindeki işgücünün artışına bağlıdır. Aşağıdaki tablo; ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, eğitim durumu ve kişi başına düşen GSMH arasındaki ilişkiyi sergiléyerek açıklamaları büyük ölçüde doğrulamaktadır.

TABLO 1 : Fert Başına Düşen GSMH'ya Göre Çeşitli Ülke Gruplarında Okur-Yazarlık Durumu (1980)

Ülke Grupları	Fert Başına Düşen GSMH (Dolar)	Okur-Yazarlık (%)
Geri Kalmış Ülkeler	245	38
Gelişmekte olan Ülkeler	1.521	71
Gelişmiş Ülkeler	9.684	99

Kaynak : Kaya, Yahya Kemal. Çağdaşlaşma ve Okur-Yazarlık, Çağdaş Eğitim Dergisi Sayı: 65, Mart 1982, Ankara, s. 15.
(World Development Report, 1980, s. 110-111'den)

Tablodan da anlaşıldığı gibi, kişi başına düşen GSMH'nın yüksek olduğu ülkelerde okur-yazarlık oranı da yüksektir. Ancak bu ilişki karşılıklıdır. Çünkü okur-yazarlığın yüksek oluşu, emeğin prodüktivitesini artırırken, buna bağlı olarak fert başına düşen GSMH da artmaktadır.

1950'lerden beri önemi kabul edilmiş bir diğer husus da eğitimin emeğin verimliliğini artırarak iktisadi büyümeğe katkıda bulunduğudur. Gerçekten, OECD'nin bir raporunda, iktisadi büyüme ile eğitime ayrılan yatırımlardaki artışlar arasında sebep-sonuç ilişkisi varolduğuna işaret edilerek, konunun önemi bir kez daha ortaya konmuştur.^{4/} Bu da yukarıdaki ifadeyi doğrular mahiyettedir.

^{4/}OECD, Innovative Practices in Secondary Education, Paris, 1978.

Ortaya konan açıklamalardan, eğitimi ve eğitilmiş insanı yalnızca iktisadî bir unsur olarak gördüğümüz anlaşılmalıdır. İktisadî önemi bir yana, eğitimin gerçek önemi insana dair olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple, eğitimin ferdî ve beşerî yanı hiçbir zaman gözden uzak tutulmamalıdır. Bizim burada daha çok eğitimin iktisadî yanıyla ilgilenmemizin sebebi, yeterli sayı ve özellikle yetiştirilmemiş vatandaşların iktisadî ve sosyal gelişmeye beklenen katkıyı yapamayacağını vurgulamak içindir.

Eğitim, ferdî, sosyal, kültürel, sosyal ve ekonomik amaç ve fonksiyonlarını sistemin bütünü içerisinde gerçekleştirilmektedir. Çeşitli kademe ve programlardan meydana gelen eğitim sistemi, bu her kademe ve programları için hedefe yönelik alt amaç ve fonksiyonlar yüklemiştir. Bu bakımdan ilk, genel ve meslekî teknik ortaöğretim, yaygın ve yükseköğretim başlıkları altında toplanabilecek eğitim programlarını değişik perspektifler içerisinde incelemek gerekir.

İlköğretimin Önemi

İlköğretim, diğer öğretim türlerine göre özel bir önemi sahiptir. Anayasal ve hukukî bir zorunluluk olması, ilköğretimin gerek toplumsal gerekse iktisadî açıdan farklı bir yaklaşımla ele alınmasını gerektirmektedir. Bireyin kendini yetiştirmesi, toplumsallaşması, kültürlenmesi ve iktisadî hayata katılmasında diğer öğretim tür ve derecelerine göre "temel" olma özelliği taşıması da ilköğretimin önemini daha da artırmaktadır. Ancak Türkiye'de ilköğretimin yaygınlaştırılması ilkesi, onun ekonomik yanından esinlenerek benimsenmiş değildir. Eğitimin ekonomik yanına ilişkin teo-ri geliştiren yazarlar, genellikle, fazla eğitim görmüş olanlara,

eğitim pramidinin tepesine yani yüksek eğitime ait verilere değinmektedirler. Oysa Türkiye, ilköğretimi çağ nüfusunun tümüne yaygınlaştırmayı benimsediği yıl için (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı sonunda) yükseköğretim gençliğinin sadece % 15'ini okullaşmayı öngörmüştür. Görüldüğü gibi ülkemizde amaç, sosyal, siyasal ve kültürel'dir. 5/

Orta, meslekî-teknik ve yüksek öğretim finansmanı ele alınırken çoğu defa insangücü planlaması metodları gerekli olmakta, özellikle ekonominin gerektirdiği nitelikli insgücünü yetiştirme kaygıları güdülmekte, fayda-maliyet analizleri yapılmakta, sözkonusu öğretim dallarında niteliğin niceliğe tercih edilmesi mümkün olabilmektedir. Oysa, sosyal ve siyasal amaçlarla ilköğretim imkânlarının gerekli niteliklerle beraber her vatandaşa ulaştırılmasına çalışılır. Bu yüzden; çağdaş bütün ülkelerde olduğu gibi, ilköğretim Türkiye'de de Anayasa teminatı altında olup, bir vatandaşlık hakkıdır. 1982 TC Anayasası'nın 42. maddesinde "İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır" denilmektedir. İlköğretimin zorunluluğuna dair husus, 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda da yer almaktadır.

Çeşitli boyutlarıyla toplum, ekonomik hayat ve eğitim içerisinde özel yanı olan ilköğretimin finansmanı, hem eğitim sektörü, hem de iktisadî sektörler içerisinde çok önemli olup, öncelikle ele alınmalıdır.

Ülkemizde, ilköğretim bugüne kadar çeşitli açılardan incelenmiş; amaçları, öğretim programları, öğretim metodları, eğitim sistemi içindeki yeri ve genel problemlerine ilişkin çeşitli araştırmalar

5/ Kaya, Yahya Kemal. İnsan Yetiştirme Düzenimiz, 3. Baskı, Ankara, 1981, s. 142.

yapılmıştır. Bununla beraber, ilköğretimin finansman açısından incelenmesi konusu ülkemizde henüz çok yenidir. Bu araştırma, bu konuda katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

2. Araştırmanın Amaçları

Türkiye'de özel öğretim kurumları toplam eğitim sektörü içerisinde önemli bir yer tutmamaktadır. 1981 yılı verilerine göre, özel Türk, yabancı ve azınlık okullarındaki öğrenciler, ilk ve orta dereceli okullardaki toplam öğrencilerin ancak % 0.7'sini oluşturmaktadır.^{6/} Bu oran, eğitim finansmanının hemen hemen tümünün kamu kaynaklarından karşılandığını göstermektedir.

Ülkemiz açısından zaten kıt olan kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel bir biçimde kullanılması, iktisadî ve toplumsal kalkınmanın sağlanmasında hayati bir önem taşımaktadır. Bu bakımdan, diğer tüm alanlarda olduğu gibi, ilköğretime ayrılan yatırımların yeterli - liği ile, etkin kullanılıp kullanılmadığının bir değerlendirmesini yapmak ve kalkınma plânlarında öngörülen hedeflerle karşılaştırılması son derece önemli olup aktüel bir konudur.

Bu sebeple; araştırmanın amacı, genel olarak plânlı dönem ilköğretim yatırımlarını incelemek ve plân hedeflerine rağmen çağ nüfusunun % 100'ünün okullaştırılmamasının sebeplerini yürürlükteki ilgili kanunlar ve yatırım ödenekleri itibariyle değerlendirmek, uygulamaya dönük bazı çözüm yolları teklif etmektir.

^{6/} Kaya, Yahya Kemal., Kabasakal, Öner., Millî Eğitimin Durumu, Geleceği ve Özel Eğitim Kurumları Hakkında Not, DPT-1824, SPB-345, Ankara, 1982.

3. Araştırmanın Sınırları

Araştırmada, ilköğretim yatırımlarını mevcut hukukî temel doğrultusunda incelerken, aşağıdaki şekilde sınırlar getirilmiştir.

1. Araştırma, Flânlı Dönem (1963-1983) ilköğretim yatırımları ile sınırlıdır.

2. İlköğretime genel bütçeden yapılan yatırımları incelenirken "İlköğretim Genel Müdürlüğü" veya "Okullöncesi ve Temeleğitim Genel Müdürlüğü"ne tahsis edilen ödenekler esas alınmıştır. Belirtmek gerekir ki; bu ödenekler içerisinde yatılı bölge okullar, özel eğitim okulları ve diğere teçhizat ve onarım giderleri de yer almaktadır.

Konu 222 sayılı Kanun'un 77. maddesi gereğince iller emrine tahsis edilen derslik ödenekleri bazında incelendiği sırada ise Özel Eğitim, Yatılı Bölge Okulu gibi eğitim kurumlarının tahsisatiile, bütün ilköğretim kurumları için global olarak yatırım programında bulunan büyük onarım ve makina-teçhizat ödenekleri dışlanmıştır.

3. İl Özel İdarelerinin ilköğretim hizmetleri için ayırdıkları tahsisat, devamlı bir seri içerisinde elde edilememiştir. Bu sebeple bu bazdaki çalışmalar tüm yılları kapsamamaktadır.

4. Zorunlu eğitim, 1982 Anayasası ve diğere yeni yasal düzenlemelere rağmen fiilen 8 yıl olarak yaygınlaştırılamamış olduğundan ilköğretim adıyla ve 5 yıl olarak ele alınmıştır.

5. Araştırma, yatırımların politikası ile eğitimin niteliğine ve bölgesel dağılımına olan etkilerini kapsamamaktadır.

6. 222 sayılı Kanun'un köy bütçe gelirlerinin her yıl %10'unun ilköğretim hizmetlerine ayrılmasına ilişkin hükmünün uygulama başarısı konusunda merkezi organlardan Türkiye genelinde ve düzenli olarak veri temin etmek mümkün olamamıştır. Bu sebeple, ilgili Kanun'da ifade edilen diğer gelirlerle beraber köy bütçelerinin temin edilen gelirler de araştırma dışında tutulmuştur.

7. Okulların yapım tarihi konusunda bilgi temin etmek mümkün olmadığından plânlı dönem öncesi derslik mevcudunun onarımlarla hizmetlerini sürdürdükleri kabul edilmiştir. Bir okul yapısının hizmet süresinin 50 yıl olduğu varsayımıyla plânlı dönemde yapılan ilkokulların da tümünün çalışabilir olduğu kabul edilmektedir.

Yukarıda belirtilen sınırlamalara, araştırma boyunca gerekli yerlerde tekrar değinilecektir.

II- PLÂNLIL DÖNEMDE İLKÖĞRETİM YATIRIMLARI

1. İlköğretimin Finansmanına Dair Mevzuat

İlköğretimin finansmanı 1961 yılından itibaren 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda yer alan hükümlere göre sağlanmaktadır. İlköğretim faaliyetlerinin öğrenci, öğretmen, yönetici ve organizasyonunda teferruatlı hükümler getiren Kanun'un Yedinci Bölümü, ilkokulların arsa ve arazi işlerine, Sekizinci Bölümü, yapım ve donatım işlerine, Dokuzuncu Bölümü ise ilköğretimin gelir, gider ve plânlanmasına ayrılmıştır. Araştırma konumuzun önemli bir kısmını teşkil etmesi nedeniyle 222 sayılı Kanun'un 76, 77, 78 ve 82 inci maddelerini olduğu gibi aktarmak yararlı olacaktır.

İlköğretimin gelir, giderleri ve plânlama

"Madde- 76: İlköğretime ait gelir kaynakları şunlardır :

- a) Her yıl Devlet gelirlerinin % 3'ünden az olmamak üzere Devlet Bütçesinden yapılacak yardımlar,
- b) Özel İdare bütçelerinden bu Kanun hükümleri gereğince sağlanacak gelirler hariç ve 1960 malî yılında ilköğretime tahsis edilen miktarlardan az olmamak üzere, yıllık gelirlerinin en az % 20'si oranında konulacak ödenekler,
- c) 14.7.1964 tarih ve 655 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır,
- d) Köy okullarına gelir sağlamak üzere, tahsis edilen araziden ve okul uygulama bahçesinden elde edilen gelirler hariç, köy bütçelerine her yıl genel gelirlerinin en az % 10'u oranında konulacak ödenekler,
- e) Devamsız öğrencilerin velilerinden ilköğretim kurulları veya mahkeme kararlarıyla alınacak para cezaları,
- f) Gelirleri, sıbyan, mahalle tıfıl okullarıyla medreselere ve diğer ilim müesseselerine tahsis edilmiş bulunan mazbut vakıflar hasılatından her yıl Vakıflar

Genel Müdürlüğü'nce bütçe ile tesbât edilecek gelirlerle mütevelliler tarafından idare olunacak vakıflardan ayrılacak hisseler,

- g) İktisadî Devlet Teşekkülleri, özel kurumlar, dernekler veya hayırsevir kimseler tarafından yapılacak her türlü mal, para bağışları ve vasiyetler,
- h) Faizler,
- ı) Hurdaya çıkacak okul eşya ve levazımının işe yaramayacağı anlaşıldığından veya yenisi yapılmadığından satılmasına karar verilen okul binaları enkazının veya okul yerinin değiştirilmesi dolayısıyla bu kanuna göre istifade edilemeyecek durumda kalan arsa ve tarlaların satışından elde edilecek paralar,
- j) Sözleşmeler gereğince kısmen veya tamamen yerine getirilemeyen okul yapı işleri müteahhitlerinden alınacak gecikme ve benzeri tazminat ve müteahhitlerin irad kaydolunacak teminat akçeleri,

Bütçelerine yukarıda yazılı oranlarda ilköğretim ödeneği koymamış olan idareler, belediye ve köyler için bu ödenekler, bütçeleri inceleme ve onamaya yetkili makamlar tarafından doğrudan doğruya konur, bu ödeneklerin mali yıl başında özel idarelere yatırılması sağlanır.

Madde- 77 :

76. maddenin (a) fıkrası gereğince Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinde açılacak özel fasıla gelecek yıllara geçici taahhütler ve masraflar karşılığı olarak on sene (1961-1971) Devlet gelirlerinden % 3'ünden ve ondan sonraki yıllarda ise % 2'sinden az olmamak üzere ödenek konulur. Bu ödeneklerle diğer giderlerin % 70'i münhasıran 78. maddenin (a) fıkrasında yazılı işlere, % 30'u aynı maddenin (b) fıkrasında gösterilen ihtiyaçlara sarf edilir. Millî Eğitim Bakanlığı'nca genel bütçeden yapılacak yardımlar tesbit olunacak programa göre il özel idarelere dağıtılır veya Bayındırlık Bakanlığı bütçesine aktarılır.

Millî Eğitim Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde bu ödeneklerden bir kısmını 84. maddede* yazılı esaslar dahilinde doğrudan doğruya kullanabilir ve ayniyat halinde illere gönderebilir.

Madde- 78 :

76. maddenin a, b, c, e, f, g, h, ı, j fıkralarında gösterilen gelirler veya ödenekler 77. maddedeki hükümler yerine getirilmek şartıyla;

- a) Köy, kasaba ve şehir ilköğretim kurumlarının ve öğretmen evlerinin yapım, tadil, esaslı onarım, her türlü ilk tesis ve okul eşyası, ders aletleri ile arsa ve arazi istimlâkları masraflarına,
- b) (23.5.1973 tarih ve 1732 sayılı Kanunla değişik) Küçük Onarımlar, okulların genel giderleri, yoksul öğrencilere parasız olarak verilecek okul kitapları ve ders levazımı bedeli, öğrencilerin yiyecek, giyecek noksanlarının telâfisi, esaslı hastalıkların tedavisi, pansiyonlu ilkokulların ve tamamlayıcı kursların ve sınıfların masrafları gibi her türlü giderlerine sarfolunur.**

Madde-82 :

76. ve 77 inci maddelerde gösterilen gelirler, ödenekler, yardımlar tahsillerini müteakip ilgili dairelerce özel idarelere yatırılır.

Bu gelir ve ödenekler özel idarelerce (İlköğretim Gelir ve Ödenekleri) adıyla açılacak ayrı bir hesaba alınır.

76. maddenin (d) fıkrasında yazılı gelirler aynı süratte köy bütçelerinde (İlköğretim Gelir ve Ödenekleri) adıyla açılacak ayrı bir hesaba alınır ve bakiyeleri gelecek mali yıllara devredilir."

* 84. Madde; sari ihale ve geçici yüklenmelere dairdir. (Araştırmacının Notu)

** Bu madde 1732 sayılı Kanunla değiştirilmeden önce personel masraflarını da içermekteydi. (Araştırmacının Notu)

2. İlkokul Yapım Süreci

İlkokul yapımı için kullanılacak arsalar öncelikle tahsis yoluyla sağlanır. Arsanın Devlete, İl Özel İdaresine, Belediyelere veya köy tüzel kişiliğine ait olması halinde ilkokul yapımı için parasız tahsis olunur. Okul için gerekli ve yeterli alanın tahsis yoluyla sağlanamaması halinde seçilen mülkün sahibi olan gerçek veya tüzel kişilerin rızası alınmak ve maliyeti köy tüzel kişiliği veya il özel idaresi tarafından ödenmek suretiyle arsa temin edilir. (222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Madde : 62. ve 63.)

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun ilgili maddeleri ilkokulların yapımı için genel bütçe kaynakları dışında il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişiliğini doğrudan, diğer Kamu kuruluşlarını da dolaylı olarak görevli kılmaktadır. Bu dolaylı görevlendirme, ilkokul yapımı için gerekli malzemenin temini, imâli, taşınması, tahsisi ve çeşitli muafiyetler ile önceliği konusundadır. (Madde: 71., 72., 73., 74., 75.)

Yıllık yatırım programlarında il bazında tahsis edilen yatırım ödenekleri, özel idare, belediye ve köy tüzel kişiliği kaynakları ve diğer bağış, faiz, satış geliri, hisselerden temin edilen kaynaklarla birleştirilmek üzere Valilikler emrine gönderilmektedir.

222 sayılı Kanun'un 32. maddesiyle vücut bulmuş olan İl İlköğretim Kurulu'nun kararı ve Valinin onayı ile ilkokulların kuruluş yerleri ve büyüklükleri tesbît edilmektedir. İnşaat, emanet usulüyle ve daha önce Bayındırlık ve Millî Eğitim Bakanlıkları tarafından geliştirilen projeye uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

3. İlköğretimde Öğrenci Okul ve Derslik Sayısında Gelişmeler

İlköğretime ayrılan yatırımları incelemeden önce, bu yatırımların yapıldığı alanda sayısal bir değerlendirme yapmak yararlı olacaktır. Bilindiği gibi, Plânlı Kalkınma Dönemi, ilköğretimin bütün yurda dengeli olarak ve çağ nüfusunun bütününe götürülmesine dair tedbirlerin de getirildiği dönem olmuştur. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, ilköğretimde okullaşma oranınının 1971 yılı sonunda % 100 olmasını öngörmüştür. III. ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Plânları da aynı hedefi aldıkları halde, çağ nüfusu halâ % 100 oranında okullaştırılmamıştır. Öyle ki 1981 yılı verilerine göre henüz okula kavuşturulamamış çocukların sayısı yarım milyonu aşkındır.

TABLO 2 : Plânlı Dönemde İlköğretimdeki Öğrenci Sayısı Hedef ve Gerçekleşmeleri

Ders Yılı	HEDEF		GERÇEKLEŞME	
	Okullaşma Oranı (%)	Öğrenci Sayısı	Okullaşma Oranı (%)	Öğrenci Sayısı
1962-63	73	3.567.000	68.5	3.343.529
1968-69	90	4.951.000	85	4.736.867
1973-74	90	5.193.100	92	5.330.009
1979-80	89	5.561.000	87	5.553.866
1981-82	93	6.242.000	85	5.680.231

- Kaynak : 1) Kaya Yahya Kemal, Levent, Ethem., Çobanoğlu, Ali., Kabasakal, Öner., Malkaz, Mustafa., Çalık, Mustafa., Eğitim Sektör Raporu, DPT-1851, SPB-362, Ankara, Aralık-1982.
2) 1980-81 İlköğretim Yıllığı, Millî Eğitim Bakanlığı, s.14.

Günümüz Türkiye'sinde kamu kaynakları, yarım milyonu aşkın çocuğun yanısıra, her yıl okul çağına ulaşan yeni nüfusu da okul imkânına kavuşturulmak zorundadır. 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda 1983 yılında yapılan değişiklikle okula başlama yaşının 6'ya düşürülmesi hizmet götürülecek grubu daha da artırmış bulunmaktadır.

Aslında okullaşma oranının düşüklüğü ve yarım milyonluk okullaşmamış çağ nüfusu bu konuda uygulanan hesaplama yönteminden kaynaklanmaktadır. Yaş grubunun 7-12 yerine 7-11 seçilmesi, yani öğretim süresine denk bir yaş grubunun hesaplamada kullanılması halinde, ilköğretimdeki okullaşma oranı çeşitli belgelerde gözüktüğünden daha iyimser tablolar sergileyecek ve gerçeğe daha yakın sonuçlar verecektir. Buna rağmen çağ nüfusunun tümünün okula kavuşturulamadığı da açıktır.

Plânlı dönem boyunca ilkokul ve derslik sayısındaki gelişmeleri izlemek genel bütçeden tahsis edilen yatırım ödenekleri ve diğer kaynaklarla sağlanan kapasiteleri görmek bakımından gereklidir. Tablo 3'de de görülebileceği gibi, plânlı dönemde gerçekleştirilen 73.497 derslikle % 100'ün üzerinde yeni öğrenci kapasitesi yaratılmış bulunmaktadır.

Ancak belirtmek gerekir ki; tabloda gözüken okullardan 6.627'si, dersliklerden ise 6.730'u geçici, prefabrik veya barakadır. ^{7/} Bunların hariç tutulması halinde yeterli fizikî şartlara sahip okul sayısı 40.001, derslik sayısı da 129.350'dir. Mevcut okul ve dersliklerden plânlı dönem öncesi sayı düşüldüğünde plânlı dönemde gerçekleştirilen okul sayısı 13.717, derslik sayısı ise 66.768 olmaktadır. Bu büyüklüklere rağmen halen toplam 36.155 köyün 499'unun nüfusu 250'nin üzerinde olmak üzere 2.076'sında ilkokul bulunmamaktadır. ^{8/}

^{7/} 1980-1981 İlköğretim Yıllığı, M.E.B., Ankara, 1981.

^{8/} Kaya Yahya Kemal., Levent, Ethem., Çobanoğlu, Ali., Kabasakal, Öner., Malkaz, Mustafa., Çalık, Mustafa., Eğitim Sektör Raporu, DPT-1857, SPB-362, Ankara, Aralık-1982, s.148-150

(*) Geçici, prefabrik ve baraka derslikler dahil.

TABLO 3 : Plânlı Dönemde İlkokul ve Derslik Sayılarındaki Gelişmeler (*) (1963 - 1982)

Ders Yılı	Kentlerde		Köylerde		TOPLAM	
	Okul	Derslik	Okul	Derslik	Okul	Derslik
1962-63	2.377	17.536	23.907	45.407	26.284	62.583
1963-64	2.515	18.752	25.100	48.172	27.615	66.924
1964-65	2.622	19.461	26.801	52.350	29.423	71.811
1965-66	2.735	20.262	27.955	54.772	30.690	75.034
1966-67	2.868	21.244	29.358	58.098	32.226	79.342
1967-68	3.015	23.058	30.654	59.602	33.669	82.660
1968-69	3.171	24.812	32.358	64.016	35.529	88.828
1969-70	3.340	26.249	33.772	67.241	37.112	93.490
1970-71	3.455	27.428	34.837	69.795	38.292	97.223
1971-72	3.557	28.779	35.803	74.615	39.360	103.394
1972-73	3.687	30.501	36.494	77.465	40.181	107.966
1973-74	3.735	31.699	36.675	85.107	40.610	116.806
1974-75	-	-	-	-	41.060	121.082
1975-76	3.801	-	38.059	-	41.806	-
1976-77	3.905	-	38.826	-	42.731	-
1977-78	4.038	-	39.078	-	43.116	124.715
1978-79	4.158	-	39.697	-	43.855	-
1979-80	4.341	-	40.678	-	45.019	-
1980-81	4.487	41.678	41.315	92.900	45.802	134.578
1981-82	-	-	-	-	46.628	136.080

Kaynak :-1980-81 İlköğretim Yıllığı, Millî Eğitim Bakanlığı, s. 9-10.

-1984 Programı Taslağı.

(*) Farklı kaynaklardan alınan verilerin araştırma boyunca kullanılacak olan istatistikler ile ciddi çelişkisi sebebiyle 1974-1975 ders yılından sonraki kolonların bir kısmına bilgi konmamıştır.

4. Genel Bütçe Gelirleri İle Gerçekleştirilen İlköğretim Yatırımları

Daha önce belirtildiği gibi, 222 sayılı Kanun'un 76 ve 77 nci maddeleri genel bütçe gelirlerinin 1961-1971 yılları için en az % 3'ünün, 1971 yılı sonrasında ise en az % 2'sinin ilköğretim yapımına tahsisini öngörmektedir.

TABLO 4 : 222 Sayılı Kanuna Göre Genel Bütçeden İlköğretime Ayrılması Gereken ve Ayrılabilen Yatırım Ödenekleri (Carî Fiyatlarla 1963 - 1983)

Malî Yıl	Devlet Geliri (Bütçe Rakamı)	Ayrılması Gereken (%)	Ayrılması Gereken Miktar	Ayrılabilen	
				Dev.Gel.Or.(%)	Ödenegin (%)
1963	12.101.638	3	363.049	222.500	1.8
1964	13.325.405	3	399.762	294.330	2.2
1965	14.021.419	3	420.642	262.500	1.8
1966	16.075.253	3	482.257	305.850	1.9
1967	18.313.489	3	549.404	262.444	1.4
1968	20.712.211	3	621.366	380.000	1.8
1969	24.497.364	3	734.920	230.128	0.9
1970	28.260.265	3	847.807	182.900	0.6
1971	36.292.900	3	1.088.787	327.000	0.9
1972	50.312.079	2	1.006.241	313.379	0.6
1973	57.023.303	2	1.140.466	654.075 (*)	1.1
1974	81.657.576	2	1.163.151	1.123.065	1.3
1975	97.888.231	2	1.957.764	1.292.825	1.3
1976	153.637.351	2	3.072.747	1.748.245	1.1
1977	229.692.988	2	4.593.859	2.081.290	0.9
1978	276.148.529	2	5.522.970	1.649.905	0.5
1979	397.310.984	2	7.946.219	3.068.430	0.7
1980	756.687.182	2	15.133.374	6.126.905	0.8
1981	1.540.965.037	2	30.819.300	10.939.000	0.7
1982	1.780.600.000	2	35.612.000	12.862.893	0.7
1983	2.558.900.000	2	51.178.000	16.768.000	0.6

- Kaynak : 1) 1980-81 İlköğretim Yıllığı, MEB, s. 20.
2) Kaya Yahye Kemal., Levent Ethem., Çobanoğlu Ali., Kabasakal Öner., Malkaz Mustafa., Çalık Mustafa., A.g.e., s. 171.
3) 1982 ve 1983 Yılı Bütçe Kanunları
4) Yıllık Yatırım Programları.

(*) 24.6.1973 gün ve 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanuna'na göre Ortaokullar, temel eğitimin II.kademesi olarak kabul edildiğinden ödenekleri de 1973 yılından itibaren ilköğretim (Temel Eğitim) içerisinde yer almıştır.

Tablo 4 ve 6'nın karşılaştırılmasından, ilköğretim yatırımlarının genellikle nominal olarak artış göstermesine rağmen, bu artışın aslında reel olmadığı, toplam kamu yatırımlarındaki ve bütçe gelirlerindeki artış aynı oranda izleyemediği görülmektedir. Sabit fiyatlarla yapılan değerlendirmeden ilköğretimin toplam kamu yatırımları içerisinde en fazla payı plânlı dönemin ilk yıllarında aldığı, II. Beş Yıllık Kalkınma Plâni döneminden itibaren istikrarsız bir gelişme izlediği anlaşılmaktadır. (Grafik)

Plânlı dönemin ilk yıllarında ilköğretime daha fazla önem verildiğinin bir başka göstergesi de öğrenci başına düşen yatırım ödeneğidir. 1963 yılında bir öğrenci başına 271.6 TL. düşerken bu pay, 1973'de 216.4 TL.na, 1983'de de 197.1 TL. olarak gerçekleşmiştir.

İlköğretim için Kalkınma Plânlarında öngörülen yatırım hedeflerinin, kaynakların etkin kullanılmak kaydıyla okullaşma oranı hedefini sağlayacak boyutlarda olduğunu teknik olarak kabul etmek gerekir. Bu noktada kalkınma planlarının hedef olarak aldıkları ilköğretim yatırımlarını ve gerçekleşme durumlarını incelemek yararlı olacaktır.

TABLO 6 : Plânlı Dönemde Program Ödenekleri İtibariyle İlköğretim Yatırımları (1963-1983)

(1976 Sabit Fiyatlarıyla 000 TL.)		
Y ı l l a r	Yatırım Tutarı	Toplam Kamu Yatırımları İçerisindeki Payı (%)
1 9 6 3	908.163	3.6
1 9 6 4	1.151.075	4.6
1 9 6 5	944.244	3.5
1 9 6 6	1.048.508	3.8
1 9 6 7	824.776	3.0
1 9 6 8	1.154.313	3.7
1 9 6 9	665.879	1.9
1 9 7 0	505.109	1.4
1 9 7 1	736.984	2.1
1 9 7 2	617.373	1.5
1 9 7 3 (x)	1.153.571	2.5
1 9 7 4	1.632.361	2.8
1 9 7 5	1.577.962	2.3
1 9 7 6	1.748.245	2.1
1 9 7 7	1.526.655	1.6
1 9 7 8	835.437	1.1
1 9 7 9	944.364	1.4
1 9 8 0	892.705	1.2
1 9 8 1	1.119.674	1.6
1 9 8 2	1.040.687	1.3
1 9 8 3	1.342.880	1.4
T O P L A M	22.370.965	2.2

Kaynak : 1) Kaya Yahya Kemal, Levent Ethem, Çobanoğlu Ali, Kabasakal Öner, Malkaz Mustafa, Çalık Mustafa, a.g.e., 171 ve 106.

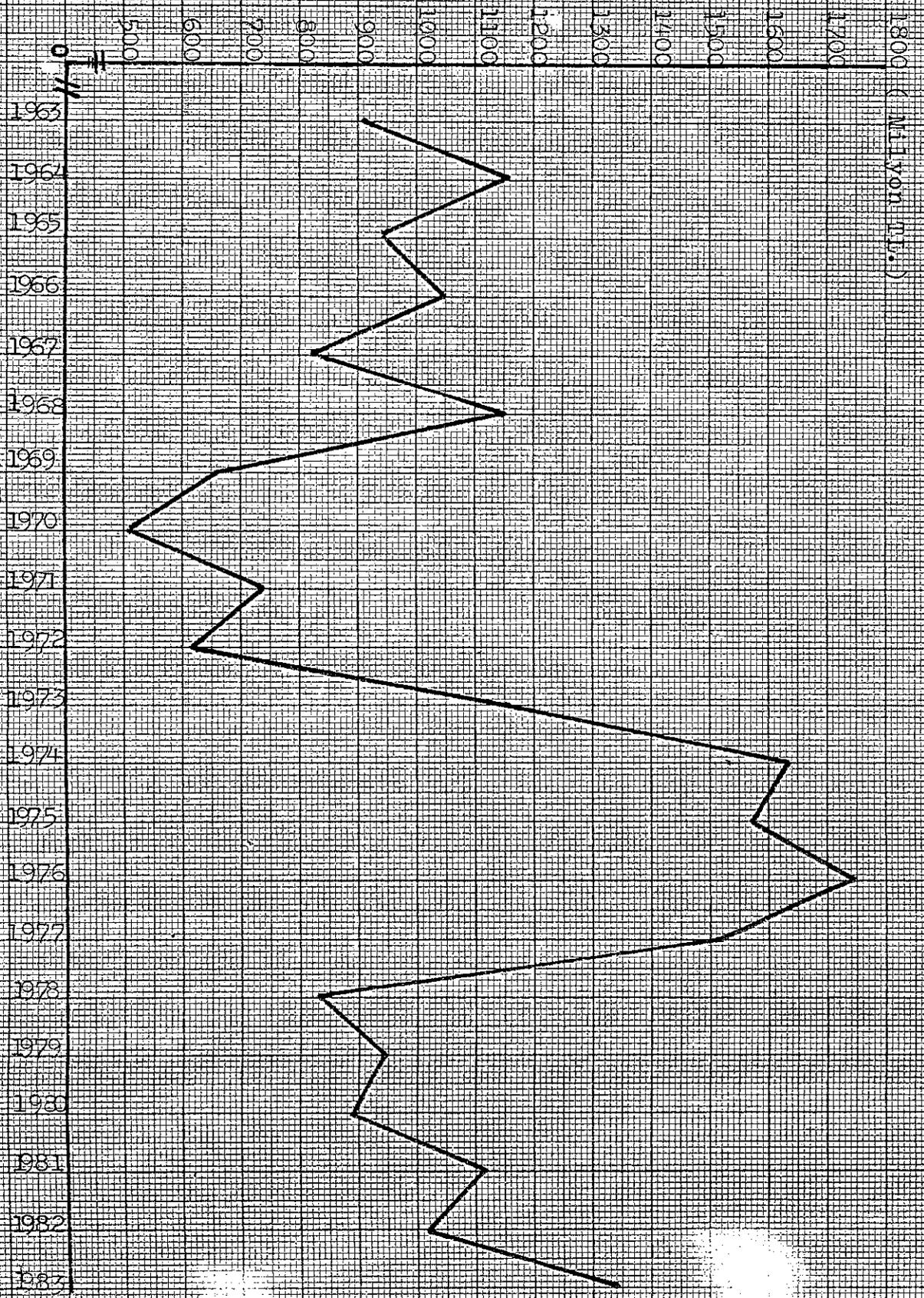
2) 1983 Yılı Yatırım Programı.

3) Deflatör; DPT, İPB Çalışmaları.

(x) Temel Eğitim II.Kademe Yatırımları dahil.

GRAFİK

PLANI DÖNEMDE SABİT FİATLARI İKÖĞRETİM YATIRIMLARI (1963-1983)



I ve II. Beş Yıllık Kalkınma Plânları, ilköğretim yatırımlarını, 1971 yılında çağ nüfusunun % 100 okullaştırılması hedefini sağlayabilecek şekilde öngörmüştür. I. Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde gerçekleştirmeler hedefin de üzerinde olmuş, II. Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde ise, ilköğretim yatırımları öngörülenin ancak % 46'sı oranında sağlanabilmiştir. (Tablo 7)

TABLO 7 : II.Beş Yıllık Kalkınma Plânı Döneminde İlköğretim Yatırımları Hedef ve Gerçekleşme (1968 - 1972)

(1976 Sabit Fiyatlarıyla 000 TL.)

Yıllar	Plan Hedefi	Gerçekleşme	Fark
1968	1.933.812	1.154.313	- 779.499
1969	1.699.640	665.879	- 1.033.761
1970	1.298.561	505.109	- 793.452
1971	2.165.467	736.984	- 1.428.483
1972	816.187	617.373	- 198.814
TOPLAM	7.913.667	3.679.658	- 4.234.009

Kaynak : 1) ÜBYKP, s. 733.

2) Deflatör, DPT, İPB Çalışmaları.

Kalkınma Plânlarında belirtilen ilköğretim yatırım hedeflerinin gerçekleşmemesi şüphesiz okullaşma oranını da yakından etkilemiştir. Bu sebeple II. Beş Yıllık Kalkınma Plânı sonunda okullaşma oranı hedefine ulaşamamıştır.

Son program diliminde çağ nüfusunun bütününe ilköğretim imkânı verme hedefi, III. Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nda yer almış ve bunu gerçekleştirmek üzere (1976 Sabit Fiyatlarıyla) 8.5 Milyar TL. ödenek öngörülmüştür. Bu döneme ait gerçekleştirmeler Tablo 8'de gösterilmiştir.

TABLO 8 : III.Beş Yıllık Kalkınma Plânı Dönemi Öngörülen ve Gerçekleşen İlköğretim Yatırımları (1973-1977)

(1976 Sabit Fiyatlarıyla 000 TL.)

Yıllar	Yatırım Hedefi (x)	Gerçekleşme (x)	Fark
1973	-	1.153.571	-
1974	-	1.632.361	-
1975	-	1.577.962	-
1976	-	1.748.245	-
1977	-	1.526.655	-
TOPLAM	8.519.269	7.938.794	- 580.475

Kaynak : 1) ÜBYKP, s. 729.

2) Kaya Yahya Kemal, Levent Ethem, Çobanoğlu Ali, Kabasakal Öner, Malkaz Mustafa, Çalık Mustafa, a.g.e., s. 171

3) Deflatörler; DPT, İPB Çalışmaları

(*) Temel Eğitim II.Kademe yatırımları dahildir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde öngörülen ilköğretim yatırımlarının gerçekleşme durumları ise sabit fiyatlarla aşağıdaki tabloda görülmektedir.

TABLO 9 : IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Öngörülen ve Gerçekleşen İlköğretim Yatırımları (1979-1983)

(1976 Sabit Fiyatlarıyla 000 TL.)

Yıllar	Yatırım Hedefi (x)	Gerçekleşme (x)	Fark
1979	-	944.364	-
1980	-	892.705	-
1981	-	1.119.674	-
1982	-	1.040.687	-
1983	-	1.342.880	-
TOPLAM	12.912.046	5.340.310	- 7.571.736

Kaynak : 1) DBYKP, s. 455

2) Kaya, Yahya Kemal, Levent Ethem, Çobanoğlu Ali, Kabasakal Öner, Malkaz Mustafa, Çalık Mustafa, a.g.e., s. 171.

3) Deflatörler; DPT, İPB Çalışmaları

(*) Temel Eğitim II.Kademe yatırımları dahildir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Plânı dönemi haricinde diğer üç plânda öngörülen ilköğretim yatırım hedeflerinin gerçekleştirilemediği 7, 8 ve 9 no.lu tablolardan anlaşılmaktadır. Aynı verilerden gerçekleşmenin en düşük % 41 ile Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plân döneminde olduğu görülmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki; hedef alınan yatırımların gerçekleşmemiş olmasını ilköğretim hizmetinin tüm çağ nüfusuna götürülememesinin tek sebebi olarak görülmemelidir. Bu konuda, özellikle coğrafî şartların, teşkilâtlanmanın, hukukî yapının ve kaynakların iktisaden etkin kullanımının da sözkonusu hizmetin tam anlamıyla yerine getirilmesini önlemiş olabileceğini gözönüne alarak bir kanaate varmak daha doğru olacaktır. Ancak bu çalışma konuyu sadece yatırım ve kullanımı boyutlarıyla sınırlamış bulunmaktadır. Bu sebeple okullaşamamanın diğer boyutları burada ele alınmayacaktır. Kaynakların kullanımı ise bir başka bölümde değerlendirilecektir.

5. İl Özel İdarelerinin İlköğretim Yatırımlarına Katkıları

222 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte ilköğretimde %67 gibi düşük bir okullaşma oranı, kanun yapıcılara bu konuda bir seferberlik yapma gereğini hissettirmiştir. Bu düşünceyle, genel bütçe ve mahallî idare kaynaklarının yanısıra çeşitli kamu kuruluşlarının kendi hizmet ve çalışma alanlarına ilişkin nakdî yardımları da Kanunda yer almıştır. İlkokul yapılarının normal ihale işlemlerinin üzerinde bazı istisnalara sahip olması da, ilköğretimin hayati görevinin bütün yurda hızla yayılması isteğinden doğmaktadır.

İdealist bir yaklaşımla genel bütçe dışı imkânların katkısını öngören 222 sayılı Kanun; il özel idareleri, belediyeler ve köy bütçelerinden her yıl gelirlerine oranla ilköğretim hizmetlerine ödenek

ayırmalarını öngörmüştür. Ancak 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nda değişiklikyapan 14.7.1964 tarih ve 655 sayılı Kanun; belediyelerin 222 sayılı Kanunda ifade edilen katkıyı sağlama şartını ortadan kaldırmıştır. Zaten genel bütçe vergi gelirlerinin % 1'inin il özel idarelerine, % 5'inin belediyelere verilmesini sağlayan 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanun'dan önce ciddi malî sıkıntılar içerisinde olan belediyelerin bu katkıyı sağlayabilmeleri de zaten mümkün değildi.

Birçok gelişmiş ülke, eğitim hizmetlerinde mahalli idarelerin katkısını sağlayacak teşkilâtlanmayı gerçekleştirmiş bulunmaktadır. İngiltere'de 1944 yılında yürürlüğe giren "Eğitim Kanunu"'na göre, Valilikler ve Belediyeler eğitimden doğrudan sorumlu kuruluş olarak belirtilmiştir. Mahalli idare imkânları yeterli olmadığı takdirde merkezi bütçe ve eğitim bakanlığı katkı sağlamaktadır. İngiltere mahalli idareleri, her tür ve kademede örgün eğitim faaliyetlerini kurup yönetmesinin yanısıra her nüfus grubuna yaygın ve yetişkin eğitimi imkânı da götürmektedir. ^{9/}

Eğitim hizmetlerinde genel bütçe dışı imkânların, özellikle mahalli idarelerin ve halkın katkısını bizde ilk defa 1869 tarihli "Maarif-i Umumiye Nizamnâme" içinde görmekteyiz. İlköğretimimizdeki büyük reformlardan olan "Maarif-i Umumiye Nizannâmesi", sıbyan veya iptidai denen ilkokulların yapım, onarım giderleri ile öğretmen maaşlarının, okulun bulunduğu mahalle ya da köy topluluğu tarafından karşılanması hükmünü getirmiştir. ^{10/} Nizamnâme mahalli eğitim birimlerini de geliştirmekle ve özellikle ilköğretimi mahalli idare yönetim ve kaynaklarına bırakmaktadır. 1876 tarihli Kanun-ı Esasi ise bu görevi vilâyet organlarına Anayasal bir zorunluluk olarak vermiştir.

^{9/} Çoker Ziya, Demiröz A.Nazif, Eğitim Hizmetleri Açısından Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı, (Teksir Çoğaltma), Ankara, Kasım-1970, s. 10-17.

^{10/} Akyüz, Yahya, Türk Eğitim Tarihi, Başlangıçtan 1982'ye. Ankara Üniversitesi E.B.F. Yayınları No: 114, Ankara, 1982, s. 109.

13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu'nun 79. maddesi ile halkın ortak malı olan ilkokulları il özel idareleri tüzel kişiliğine bırakmıştır. Bu Kanun'dan 6 ay sonra çıkartılan Tedrisat-ı İptidaiye Kanunu konuyu daha teferruatlı olarak ele alarak; 15, 21 ve 65. maddelerinde Millî Eğitim Bakanlığı tarafından geliştirilen tip projeye uygun olarak ilkokul yapılarının yapım, onarım, donatım ve işletmeleri için gerekli bütün giderlerin, okulların bulunduğu mahalle veya köydeki halktan aynen alınması şartıyla, il özel idare bütçelerinden karşılanacağı belirtilmiştir.

İlköğretim giderlerine halkın katkısı Cumhuriyetin ilk yıllarında çeşitli vergiler yoluyla devam ettirilmişse de bunun tabii kaynaklar itibariyle fakir ve zengin muhitler arasında keskin ayrılıklar doğurduğu anlaşılmış ve 1929 yılında bu sistemden vazgeçilmiştir. Daha sonra çıkarılan bazı kanun ve getirilen vergiler ile özellikle 1951 tarihinde yürürlüğe giren 5828 sayılı Kanun, ilköğretim hizmetinin genel bütçe katkıları ve il özel idarelerinin imkânlarıncaya götürülmesini benimsemiştir.^{11/} Bu şekilde halen uygulanmakta olan 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda il özel idarelerinin yükümlülüklerine dair temel atılmış bulunmaktadır.

Mahalli idarelerin ilköğretim yatırımlarındaki yerine ilişkin bu kısa tarihçeden de anlaşılacağı gibi, ülkemizde de halkın ve mahalli yönetim birimlerinin teşvik edici, zorlayıcı, yöneltici etkilerinin yanısıra malî katkısı da bir asır önce dikkate alınmıştır. Bu birikimin hiç şüphesiz en büyük katkısı; halkın fizikî güçleriyle okul yapılarına bizzat katılmaları olmuştur ki bu bir gelenek olarak günümüzde de devam etmektedir. Çeşitli kanunlar (İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu, Köy Kanunu, İlköğretim ve Eğitim Kanunu) mahalli idarelere eğitim, tarım ve sağlık gibi hayati kamu faaliyet alanlarında sorumluluklar yüklemiş bulunmaktadır.

^{11/} Çoker Ziya, Demiröz A.Nazif; a.g.e., s. 21-23.

Mahalli idareler bu sorumlulukları malî güçleri oranında yerine getirirken çeşitli bölgeler ve illere göre farklı başarı oranları sergilemektedirler. 1983 yılı il özel idareleri bütçe rakamlarına göre; İstanbul İl Özel İdaresi 1.660.000.000 Tl. toplam harcama öngörmüş iken Yozgat ve Hakkâri İl Özel İdareleri sırasıyla 119.943.000 Tl., 11.802.150 Tl. tutarında bir harcama kapasitesine sahip bulunmaktadır.

Türk idari yapısı içerisinde önemli bir yer işgal eden mahalli idarelerin büyük malî bunalım içerisinde oldukları ve çoğu kez genel bütçe imkânlarıyla desteklendikleri bilinmektedir. Mahallî idarelerin gelirlerini artırma düşüncesi 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı kanun ile müşahhas bir şekilde değerlendirilmiş ve nisbeten bir rahatlık sağlanmıştır.

1963-67 yılları verilerine göre toplam 67 il özel idarelerinin kesin gelirleri içerisinde en yüksek payı eğitim almaktadır. Ancak aynı yıllar için % 39 - % 43 arasında değişen eğitim harcamalarının eğitimin tür ve kademeleri ile harcama kalemleri itibariyle dökümünü temin etmek mümkün olmamıştır. ^{12/}

Tablo 10'daki verilerden 1963-67 yıllarında il özel idarelerinin Türkiye genelinde 222 sayılı Kanun'un öngördüğü ödeneği ilköğretim hizmetleri için tahsis ettiği sonucu çıkmakta ise de bu miktarlar münhasıran yapı-tesis veya donanım değildir. Mahalli idareler, 222 sayılı Kanun'un 78. maddesinin (b) fıkrasına göre ayrılan ödeneğin bir kısmını öğretmen evleri, % 30'unu da carî harcamalar için kullanmaktadırlar. 1975 yılından önce 67 il özel idaresinin müstakil bütçeleri ve faaliyet alanlarının harcama kalemleri itibariyle teferruatlı bilgi temin edilemediğinden bizzat yapı-tesis ve donatım için kullanılan miktar Kanun'da ifade edilen orana uygun olarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

^{12/} Çoker Ziya, Demiröz Nazif, a.g.e., s. 33.

TABLO 10 : İl Özel İdare Bütçelerinden 222 Sayılı Kanun'un 76/b Maddesi Gereğince İlköğretim Yatırımları İçin Ayrılan Ödenekler (1963-1967)

Cari Fiyatlarla 000 Tl.)

Yıllar	İl Özel İdareleri Bütçeleri Toplamı	İl Özel İdare Bütçelerinde Yer Alan İlköğretim Ödenegi	Ödenegin Toplam Gelire Orani (%)	İlköğretim Ödeneginden Münhasıran Yapı-Tesis ve Donatım için Ayrılan Miktar (*)
1963	255.360	64.073	25.0	44.851
1964	291.344	66.290	27.7	46.403
1965	310.082	74.147	23.9	51.902
1966	358.964	85.113	23.7	59.579
1967	382.524	95.808	25.0	67.065
TOPLAM	1.598.274	385.431	24.1	269.800

Kaynak : Çoker Ziya, Demiröz A.Nazif, a.g.e., s. 116.

(*) Toplam ilköğretim ödeneginin % 70'inin yapı-tesis ve donatımına ayrılmasına amir Kanun hükmünün aynen uygulandığı varsayımıyla araştırmacı tarafından hesaplanmıştır.

Yukarıdaki Tablo il özel idareleri bütçelerinin kısıtlı imkânlarına rağmen 1963-67 döneminde eğitime Kanun'un emrettiği oranın üzerinde önem verdiklerini göstermektedir. Tefrik edilen ödenegin kullanılması hususu ise II.Bölümde değerlendirilecektir.

Konu bu defa temin edilen ilkokul yapı tesis ödenegine ait veriler ışığında 1975-1983 dönemi için incelenmektedir.

TABLO 11 : İl Özel İdare Bütçelerinden 222 Sayılı Kanun'un 76/b Maddesi Gereğince İlköğretim Yatırımları İçin Ayrılan Ödenekler (1975-1983) (Cari Fiyatlarla 000 TL)

Yıllar	İl Özel İdareleri Bütçeleri Toplamı	İl Özel İdare Bütçelerinde Yer Alan İlköğretim Ödenegi	Ödenegin Toplam Gelire Oranı (%)	İlköğretim Ödeneginden Münhasıran Yapı-Tesis ve Donatım için Ayrılan Miktar
1975	918.607	85.933	9.3	85.898
1976	1.034.452	93.127	9.0	93.080
1977	1.343.856	139.917	10.4	139.797
1978	2.049.197	206.903	10.0	206.903
1979	2.556.124	282.839	11.0	282.733
1980	3.218.821	238.648	7.4	238.472
1981	5.229.978	502.949	9.6	246.072
1982	9.628.507	721.843	7.4	719.858
1983	15.273.823	1.388.932	9.0	1.385.702
TOPLAM	41.253.365	3.661.091	8.8	3.398.515

Kaynak : DİE, Maliye İstatistikleri Şubesi değerlendirilmemiş verilerinden, bütçe başlangıç rakamları esas alınarak araştırmacı tarafından hesaplanmıştır.

1963-67 döneminde, ilköğretime 222 sayılı Kanun'da öngörülen miktarın üzerinde ödenek ayrılabilen il özel idareleri, 1975-83 dönemi içerisinde toplam gelirlerinin ancak % 8.8'ini söz konusu hizmetler için tahsis edebilmişlerdir.

1963-67 dönemine nazaran 1975-83 dönemi il özel idarelerinin ilk-öğretim yapı-tesis ödeneklerindeki düşüşün sebeplerini araştırmamızın sınırları içerisinde izah etmek güçtür. Ancak araştırmacının 1981 ve 1982 yıllarında Akdeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer alan 11 ilde yaptığı inceleme gezisinin bir sonucu da bu konuya ilişkindir. İnceleme raporlarında, il özel idarelerinin malî sıkıntılar sebebiyle ilköğretim hizmetlerine yeterli miktarda ödenek ayıramadıklarına dair tesbitler yapılmış bulunmaktadır.^{13/} Sonuç olarak, il özel idare gider artışının gelir artışının önünde cereyan ettiğinden ilköğretim ödeneklerinin 222 sayılı Kanun'un öngördüğü oranda gerçekleştirilmediği ifade edilebilir. 1981 yılında yürürlüğe giren 2308 sayılı Kanun'un her yıl genel bütçe gelirlerinin % 1'inin il özel idarelere ayrılmasına dair amir hükmüne rağmen 1982 ve 1983 yılı il özel idare bütçelerinde de ilköğretim ödeneği öngörülen miktarlara ulaşamamıştır. Buna rağmen toplam il özel idare bütçelerinde ilköğretime ayrılan pay, bir önceki yıla göre; 1981'de % 107, 1982'de % 43, 1983 de de % 92 oranında artmıştır. Ancak bu artış, toplam gelirlerdeki artış miktarında olmadığından ödeneklerin o yılın gelirine oranında ciddi artışlar sağlamamıştır.

Konu, 1983 yılı bütçe dönemi için seçilmiş iller bazında incelendiğinde, gelişmişlik seviyesi yüksek ve özel idare gelirleri Türkiye ortalaması üzerinde olan bazı illerde 222 sayılı Kanun'un ilköğretim hizmetleri için öngördüğü miktarın aşıldığı izlenmektedir. (Tablo 12) Bu illerimizde ilköğretim hizmetlerinin götürülmesi gereken nüfusun da fazla olduğu yorumuna karşılık söz konusu illerin genelde ilköğretim sahasındaki gelişmelerini diğer illere nazaran tamamlamış oldukları da bilinen bir gerçektir. İlköğretimde en yüksek okullaşmaya sahip İstanbul'da sadece 1983 yılı il özel idaresi gelirleriyle 152, Konya'da 166 (1982 yılı derslik birim fiyatlarına göre) derslik yapılabilmesine karşılık, Hakkâri ilimizde yalnızca bir derslik inşa edilmektedir. Bu sonuç bölgelerarası dengesizlikleri artırır niteliktedir.

13/ Kalkınmada Öncelikli İller İnceleme Raporu-I. DPT-1786, KÖYD-24, Ankara, Eylül 1981 ve 5 Ağustos 1982 gün ve Plân-314 sayı ile Araştırmacı tarafından Sosyal Planlama Başkanlığı'na sunulan inceleme raporu.

TABLO 12 : Seçilmiş Bazı İllerde 1983 Yılı İl Özel İdare Gelirlerinden İlköğretime Ayrılan Ödenek (000 TL.)

İller	İl Özel İdare Geliri	İlköğretime Ayrılan Ödenek	İlköğretim Ödeneklerinin Toplam Gelirine Oranı(%)
İstanbul	1.660.000	275.000	16.5
Ankara	273.000	30.000	10.9
Adana	420.500	104.000	24.7
Konya	452.676	300.000	66.2
Denizli	216.000	27.851	12.8
Trabzon	140.000	32.067	22.9
Yozgat	119.943	1.000	0.8
Hakkâri	11.802	2.000	16.9

Kaynak : Aynı.

İl özel idareleri 222 sayılı Kanun'da öngörülen ilköğretim ödenegini tahsis etmiş olsalar dahi, ilköğretimin büyük finansman boyutu içerisinde ciddi bir yer tutmalarının günümüz şartlarında mümkün olmadığı Tablo 11'den anlaşılmaktadır.

İl özel idarelerinin ilköğretim için tefrik ettikleri ödenekleri nasıl kullandıklarına dair veri bulmak araştırma metodumuz içerisinde imkânsızdır. Tablo-11'in verileri, dokuz yıla ait bütçe başlangıç rakamları itibariyle, il özel idarelerinin ilköğretim için ayırdıkları ödeneklerin % 92.8'ini münhasıran yapı-tesis için tefrik ettiklerini ortaya koymaktadır. Ancak sadece 1980 yılında ayrılan ilköğretim yapı-tesis ödenegi ile 1980 program dönemi derslik fiyatına göre (610 Bin TL.) 463 yeni dersliğin yapımı mümkün iken (Bölüm III.3) de de görüldüğü gibi aynı yılda genel bütçe imkânlarıyla öngörülen derslik dahi gerçekleştirilememiştir ki bu sonuç; araştırmanın bir başka bölümünde değerlendirileceği üzere il özel idare katkılarının yeni derslik yapmaya yönelik olmadığını göstermektedir.

bunayal

III- YATIRIM ÖDENEKLERİNİN KULLANIMI

1. Kaynak-İhtiyaç İlişkisi

Türkiye'nin eğitim kesimine ayırdığı toplam harcamalar ülkenin gelişen kaynakları ölçüsünde artmaktadır. Bütçe içerisinde yaklaşık beşte birlik miktarıyla eğitim hizmetleri, millî savunmadan sonra ikinci sırayı tutmaktadır. Eğitime ayırdığı bu finansman ile Türkiye, OECD içerisinde yer alan gelişmiş ülkelerden geri değildir.^{14/} Batılı yazarlar, gelişmiş ülkelerin eğitim seviyelerini koruyabilmeleri için, gayri safi millî hasıllarının % 4-5'ini eğitime harcamaları gerekli görmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerin ise hedeflerini bu oran doğrultusunda olmaları savunulmaktadır. Türkiye'de 1963-1977 döneminde gayri safi millî hasıladan eğitimin aldığı pay % 3.9'dur. Bu verilere göre; ülkemizde eğitim harcamaları için GSMH'dan ayrılan payın rasyonel olduğunu ifade etmek mümkün olmaktadır.^{15/}

Daha öncede ifade edildiği gibi Türkiye'de eğitim finansmanının tümüne yakını kamu kaynaklarından karşılanmakta olup kamu eğitim harcamalarının alternatif veya ikame yolu yoktur. Bu bakımdan kaynakların büyüklüğü ihtiyaç ilişkisinin yanısıra kaynakların kullanımı da önem taşımaktadır. Özellikle yatırım kapasitesini artırmak üzere tüm kaynakların etkin, verimli ve rasyonel kullanılması gerekmektedir. Buna rağmen gelişmekte olan ülkelerde yatırım için ayrılan finansman kaynaklarının yetersizliği ile beraber bunun için öngörülen payın kullanımı da bir darboğaz teşkil etmektedir. Kaynakların etkin, verimli ve rasyonel kullanılmaması; organizasyon hatalarından, hukukî işlemlerin karmaşık, yetersiz veya ağır işleyişinden, nitelikli insan gücünün olmayışından, ihtiyacın tam olarak belirtilememesinden ve tahsis edilen kaynağın büyüklüğünden ileri gelebilir.

^{14/} Adem Mahmut, Kalkınma Plânlarında Eğitimimizin Hedefleri ve Finansmanı, Ankara Üniversitesi E.B.F. Yayınları No: 109, Ankara, 1982, s. 44.

^{15/} Ataç Ergin, Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi (1963-1977) EİTİA Yayınları No: 216/140, Eskişehir, 1980, s. 57-59.

Nüfusumuzun hızla artması ve daha da gençleşmesi, kentleşme, sosyal ve ekonomik sebepler, Türkiye'de eğitime ve dolayısıyla ilköğretime olan talebi devamlı olarak artırmaktadır. İhtiyaçların çoğunun henüz tatmin edilemediği ülkemizde; diğer alanlarda olduğu gibi eğitime ayrılan kaynakların veriminin maksimize edilmesi için tedbirler geliştirme hususu, kalkınma ortamının bir an önce hazırlanması bakımından zarurî bulunmaktadır. Aksi halde kaynakların israfı söz konusu olmaktadır ki bu durum doğrudan refah kaybı demektir.

Türkiye'de ilköğretim hizmetlerinin yaygınlaştırılması hedefinde darboğazlardan birisini toplumumuzun dağılık yaşaması teşkil etmektedir. 1977 verilerine göre Yurdumuz'da 49.452 yerleşme birimi bulunmaktadır.^{16/} Türkiye'nin ilköğretim çabasında bu kadar dağılık yerleşim mahalline okul binası yapmak, her bir okulu modern eğitim ihtiyaçları doğrultusunda donatmak, okulları optimum işletmeler haline getirmek veya dağılık yerleşimi önlemek için toplumun yapısını değiştirmek oldukça güç görülmektedir. Görüldüğü gibi 50 bine yaklaşan yerleşim ünitesi, yatırım kaynaklarının dağılmasına yol açmaktadır. Nüfusumuzun çeşitli sebeplerle bazı mahallerde birikmesi ise ilköğretim alanında sıkışıklıklara yol açtığından ilköğretim finansmanı da başka bir darboğazla karşı karşıya kalmaktadır.

Kaynakların kıt olduğu gerçeğine ve 222 sayılı Kanun'da öngörülen ilköğretim yatırımlarının gerçekleşmemiş olmasına rağmen ilköğretime çeşitli kaynaklardan ayrılan payın genel finansman imkânı içerisinde önemli bir yer işgal ettiği diğer bölümlerdeki verilerden anlaşılmaktadır. Buna rağmen ilköğretimin çözüm bekleyen sistem, nitelik ve nicelik meselelerinin olduğu da açıktır.

^{16/} Türkiye Mülki İdare Bölümleri, İçişleri Bakanlığı Yayını, Seri: II, Sayı: 5, s. 11.

Görüldüğü gibi, ilköğretimin bütün çağ nüfusuna götürülmesi ihtiyacının tatmini, sınırlı kaynaklar esprisi içerisinde ancak kaynakların verimli, etkin ve rasyonel kullanılmasıyla mümkündür ki böyle bir yaklaşımın ilk adımise planlama teşkil etmektedir. Ancak bugün için ilköğretime ayrılan derslik ödeneklerinin kullanımına, planlama tekniklerini uygulamada veri yetersizliğinden kaynaklanan birtakım imkânsızlıklar söz konusudur. Bu noktada konunun mevcut imkânlar çerçevesinde, pratik bazı yaklaşımlarla da desteklenerek değerlendirilmesi alternatifini ortaya çıkarmaktadır.

2. Planlı Dönemde İller İtibariyle Yapımı Öngörülen İlkokul Derslikleri

Bu bölümde plânlı dönemde öngörülen derslikler; iller bazında, genel bütçe ve mahalli idare kaynakları itibariyle tesbit edilecektir.

2.1. Genel Bütçe Yardımlarıyla Öngörülenler

Plânlı dönemde Yıllık Yatırım Programlarında yer alan ilkokul derslik sayıları iller, yıllar ve Türkiye toplamı itibariyle Tablo 13'de görülmektedir.

Tablo'da görülen verileri özetle aşağıdaki şekilde yorumlamak mümkündür :

- Plânlı dönemin ilk yılında 9, ikinci yılında 1 il dışında bütün illerimiz her yıl derslik ödeneği almış bulunmaktadır.

- İlköğretim yatırımlarının politikası ve bölgesel dağılımı araştırmanın sınırları dışında olmakla birlikte; planlı dönemde ilköğretim yatırımları politikası önceliğini kentleşmiş ve nüfus yoğunluğunun kesif olduğu yerler ile okullaşmanın düşük olduğu bölgelerin

Tablo 13 - PLANLI DÖNEMDE İLLER İTİBARIYLA ÖNGÖRÜLEN İLKOKUL DERSLİK SAYILARI

YILLAR -34-

İLİN ADI	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	TOPLAM
01 Adana	66	88	172	123	128	224	103	62	75	65	75	110	132	120	204	81	36	160	165	186	195	2570
02 Adıyaman	99	105	98	49	38	54	32	25	50	45	15	75	86	90	102	31	14	80	25	65	75	1243
03 Afyon	78	97	45	44	55	93	57	37	50	45	15	60	84	85	187	26	14	40	25	30	10	1177
04 Ağrı	79	87	71	61	48	85	37	29	60	50	15	75	82	90	107	46	20	70	25	36	160	1333
05 Amasya	50	63	17	53	33	71	20	17	35	30	10	20	49	40	97	31	14	25	25	26	16	742
06 Ankara	193	257	271	230	250	361	204	119	135	120	100	180	132	210	800	97	92	350	370	421	390	5282
07 Antalya	30	40	60	86	45	99	33	26	45	45	32	40	80	90	157	26	28	40	50	61	55	1168
08 Artvin	-	25	26	39	17	44	10	12	25	25	10	20	33	50	112	26	16	25	25	25	30	595
09 Aydın	68	-	55	52	57	117	37	27	40	40	10	30	60	40	127	26	14	50	80	51	44	1025
10 Balıkesir	127	157	77	54	48	117	66	43	50	50	28	40	90	85	177	26	16	40	30	36	30	1387
11 Bilecik	-	23	15	31	12	31	8	11	25	10	10	20	16	25	91	26	8	25	15	26	16	444
12 Bingöl	52	56	54	41	33	59	23	22	45	45	10	55	56	80	97	31	16	60	30	36	55	956
13 Bitlis	33	45	31	14	16	25	21	21	55	55	10	64	60	75	97	26	10	60	15	36	95	864
14 Bolu	70	86	59	70	30	92	28	22	35	35	10	20	55	70	127	46	12	30	20	31	75	1023
15 Burdur	-	32	17	16	14	25	9	12	30	35	10	20	22	30	87	31	10	25	15	26	18	484
16 Bursa	146	186	109	76	85	169	73	51	70	55	80	65	103	85	249	56	20	90	90	116	100	2074
17 Çanakkale	42	54	43	61	32	83	16	17	35	35	10	25	81	45	112	26	16	30	20	26	45	854
18 Çankırı	64	80	38	50	24	66	21	20	45	50	10	35	50	70	127	26	16	45	20	31	35	923
19 Çorum	135	166	65	92	51	111	39	29	50	45	10	50	67	80	137	26	16	45	40	31	28	1313
20 Denizli	36	46	48	48	50	78	39	28	35	35	10	55	65	65	127	26	12	45	40	31	23	942
21 Diyarbakır	120	135	130	114	83	132	64	43	90	60	40	140	129	165	197	46	16	105	70	81	160	2120
22 Edirne	31	43	20	39	22	53	20	16	40	35	10	20	50	40	102	26	10	25	30	26	16	674
23 Elazığ	68	76	93	87	73	122	37	29	60	45	34	70	60	80	117	31	14	60	30	46	85	1317
24 Erzincan	68	63	65	50	63	109	22	20	45	35	10	30	42	70	107	31	12	45	35	36	75	1033
25 Erzurum	126	140	156	108	80	212	65	45	100	65	40	80	110	150	202	51	28	90	60	61	262	2231
26 Eskişehir	31	43	65	49	65	115	41	29	40	40	30	60	75	70	162	36	14	45	40	51	45	1146
27 Gaziantep	150	160	104	62	59	141	75	49	65	50	80	80	75	60	142	56	16	105	75	91	130	1825
28 Giresun	80	85	106	80	56	102	21	19	55	45	10	60	86	110	167	26	14	45	50	31	60	1308
29 Gümüşhane	46	49	52	60	46	70	26	20	30	30	17	30	60	90	127	26	10	30	30	26	36	911
30 Hakkari	38	32	22	20	23	20	12	13	30	25	15	40	35	50	92	26	12	50	30	26	50	661
31 Hatay	82	115	114	58	64	124	64	42	35	40	13	80	114	95	157	26	30	90	75	76	75	1569
32 Isparta	-	33	10	22	23	38	24	18	35	40	10	20	30	25	97	26	16	70	60	66	55	718
33 İçel	39	51	86	90	72	136	48	33	40	45	45	65	91	65	127	56	10	25	25	26	18	1193
34 İstanbul	333	400	312	293	290	423	328	211	190	145	84	250	129	25	799	97	60	545	450	471	460	6295
35 İzmir	156	200	184	150	166	230	128	76	85	65	80	120	120	240	499	87	32	200	100	211	235	3364
36 Kars	67	92	147	132	116	197	47	34	70	55	32	105	133	110	167	61	32	50	40	61	100	1848
37 Kastamonu	99	114	90	121	40	110	52	36	65	55	10	46	65	100	177	26	20	50	50	26	50	1402
38 Kayseri	31	41	73	96	62	128	51	34	43	50	31	80	92	100	127	26	16	80	40	51	42	1294
39 Kırklareli	-	28	18	18	26	45	17	15	30	25	10	20	22	70	92	26	10	25	25	21	11	554
40 Kirsehir	-	32	48	30	29	42	11	13	45	45	17	25	36	25	112	26	14	60	40	31	15	696
41 Kocaeli	65	83	64	78	46	81	31	22	40	40	20	55	67	50	162	26	10	60	25	66	50	1141
42 Konya	97	123	155	118	138	251	102	63	80	65	94	150	95	70	224	61	42	135	80	91	100	2334
43 Kütahya	103	123	45	37	28	80	38	27	100	45	15	45	60	110	117	26	14	45	30	36	40	1164
44 Malatya	75	80	153	135	132	149	37	27	50	45	76	85	88	50	172	26	16	90	80	46	66	1678

Tablo 13 Devamı - PLANLI DÖNEMDE İLLER İTİBARIYLA ÖNGÖRÜLEN İLKOKUL DERSLİK SAYILARI

YILLAR

İLİN ADI	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1983	TOPLAM
45 Manisa	103	126	81	72	68	140	85	53	65	45	25	80	93	100	167	26	16	90	50	36	40	1561
46 K. Maraş	66	75	77	136	50	104	50	34	45	45	70	120	91	90	172	51	16	90	50	56	70	1558
47 Mardin	108	117	118	78	71	122	48	31	75	55	12	110	113	100	137	51	14	105	30	41	150	1686
48 Muğla	-	28	22	44	23	55	16	15	30	35	10	50	56	100	137	26	10	50	25	31	24	787
49 Muş	32	50	72	51	42	78	35	21	75	55	11	90	61	50	142	41	14	55	30	31	80	1116
50 Nevşehir	32	40	52	18	22	34	18	16	40	32	12	25	51	90	101	26	14	30	25	26	16	720
51 Niğde	60	76	52	44	36	67	25	20	40	35	10	80	69	30	137	31	16	55	40	26	16	965
52 Ordu	113	113	94	106	52	108	48	32	55	15	16	113	122	75	172	31	16	60	50	36	36	1463
53 Rize	64	70	43	30	15	37	17	16	35	30	15	60	65	100	162	31	14	55	30	31	50	970
54 Sakarya	33	47	46	44	44	105	30	23	40	35	10	45	30	90	112	26	14	40	30	46	45	935
55 Samsun	133	163	148	144	86	164	85	54	65	55	90	94	119	30	224	41	30	90	60	61	70	2006
56 Siirt	58	65	122	72	57	81	47	31	85	55	45	95	96	130	137	41	16	105	25	41	135	1539
57 Sinop	67	83	60	78	40	80	16	16	35	30	10	20	25	80	127	26	14	45	20	30	31	933
58 Sivas	103	124	134	176	122	243	68	43	60	60	35	75	95	100	172	51	18	60	80	51	90	1960
59 Tekirdağ	-	29	33	36	27	49	20	17	30	30	10	20	43	35	97	26	10	25	20	26	16	599
60 Tokat	119	143	105	72	53	115	43	29	40	45	10	80	86	95	157	26	28	50	60	41	65	1462
61 Trabzon	114	122	109	119	68	127	47	32	60	60	11	80	124	110	234	46	26	90	60	51	60	1750
62 Tunceli	49	52	54	49	40	78	17	15	35	25	15	25	28	50	132	26	12	30	20	36	55	843
63 Urfa	60	67	120	110	84	130	62	40	75	55	70	130	76	100	197	41	38	105	50	41	120	1771
64 Uşak	-	33	22	16	16	35	15	13	35	25	10	20	29	130	87	26	10	40	20	31	23	536
65 Van	71	77	70	36	41	84	44	30	75	55	40	100	94	140	237	61	14	90	35	46	221	1661
66 Yozgat	83	101	83	70	39	95	30	23	50	46	15	60	76	95	167	26	16	60	50	66	60	1311
67 Zonguldak	114	128	100	92	77	142	66	43	55	50	27	95	91	110	217	36	16	80	60	56	60	1715
TOPLAM	4855	5963	5500	5030	4041	7387	3169	2211	3653	3078	1882	4383	5000	5475	11389	2500	1260	4960	3615	4018	5264	94.732

KAYNAK : 1963-83 Yılları Yatırım Programlarından Araştırmacı Tarafından Hesaplanmıştır.

oluşturduğunu ifade etmek mümkündür. Tablo'da izlendiği gibi derslik tahsisinde nüfus yoğunluğunun ve kentleşmenin ağır bir şekilde hissedildiği İstanbul, İzmir, Adana gibi merkezlerden hemen sonra okulların düşük olduğu Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Kars, Gaziantep, Adıyaman, Kahramanmaraş, Mardin, Siirt, Urfa gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi ihtiyaçları dikkate alınmıştır.

- İnceleme süresi (1967-83) içerisinde yapılması öngörülen derslik sayısı toplam 94.732'dir.

- Aynı dönemde yıllara göre öngörülen derslik sayısında devamlı bir artış kaydedilmemiş olup, en fazla derslik yapımının hedef alındığı yıl 1976 olurken, en az derslik 1978 'de öngörülmüştür.

Daha öncede belirtildiği gibi plânlı dönem başındaki (1962-63 Ders Yılı) toplam ilkokul derslik sayısı 62.583'dür. Bu mevcudun tümünün halen kullanılır olduğu varsayılırsa; (ki "Araştırmanın Sınırları" bölümünde de ifade edildiği gibi, dersliklerin inşa tarihi, hurda satış maliyeti, reel faydalı ömrü bilinmediğinden amortisman dikkate alınmamış, bunun yerine her yıl genel bütçeden ayrıca tahsis edilen büyük onarımlar araştırmanın bu bölümünde dışlanmıştır) 1983 yılı sonu itibariyle Türkiye genelinde derslik sayısının toplam 157.315 olması gerekmektedir.

2.2. Özel İdare ve Köy Bütçeleri İle Diğer Kaynaklardan Sağlanan Ödenekler

İl Özel İdarelerinin ilköğretime ayırdıkları ödenekler hakkında bazı yıllara ait bilgiler temin edilmekle birlikte, öngörülen dersliğin miktarı hakkında veri temin edilememiştir. Üzerinde analiz yapılabilecek yeterlikte bilgi bulunamayan mahalli idare kaynaklarının onarım, tadilat ve yatırım dışı giderlere harcandığı kabul edilmektedir. Önceki bölümlerde de görüldüğü gibi, zaten il özel idarelerinden ilköğretime tahsis edilen ödenekler, ilköğretim hizmetinin büyüklüğü karşısında marjinal kalmaktadır. Mahalli idare kaynaklarının kullanımı konusu sonraki bölümlerde yeniden ele alınacaktır.

3. Öngörülen Dersliklerin Gerçekleşme Durumları

Genel bütçe yatırımlarıyla mahalli idareler emrine tahsis edilen derslik ödenekleriyle kaç dersliğin inşa edilmesi gerektiği yıllık yatırım programlarında belirtildiğinden, bu kaynaktan sağlanan ödeneklerin yerinde ve etkin kullanımını değerlendirmek mümkün olmaktadır. Bunun için ise yatırım programlarında öngörülen ve mevcut derslikleri karşılaştırmak yeterli görülmektedir.

Tablo 14, daha önceki verilerden hareketle plânlı dönemde öngörülen ve gerçekleştirilebilen ödenekler hakkında bilgi vermektedir.

TABLO 14 : Plânlı Dönemde Öngörülen ve Gerçekleştirilen Derslikler
(1983 Sonu İtibariyle)

Plânlı Dönem Başında Mevcut Derslik Sayısı	62.583
Plânlı Dönemde Öngörülen Derslik Sayısı	94.732
Mevcut Olması Gereken Derslik Sayısı	157.315
Halen Mevcut Derslik Sayısı (*)	129.350
Gerçekleştirilemeyen Derslik Sayısı	27.965

Kaynak : 1) Tablo 13'deki bilgiler,
2) 1984 Programı Taslağı,
3) İlköğretim Yıllığı (1980-81), MEB, Ankara, 1981
(*) Prefabrik, baraka ve harap derslikler hariç.

Tablo 14'den plânlı dönemde öngörülen dersliklerin % 22'sinin gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır.

Millî Eğitim Bakanlığı verilerine göre^{17/} 1980 yılında genel bütçe imkânlarıyla toplam 3.308 dersliğin yapımı gerçekleştirilmiştir. Oysa aynı yıl yatırım programında yapımı öngörülen derslik sayısı 4.960'dır. Bu durumda sadece 1980 yılında 1.652 dersliğin

^{17/} 1980-81 İlköğretim Yıllığı, s. 36.

yaratacağı öğrenci kapasitesinden mahrum kalınmıştır. Özel idare veya köy tüzel kişilikleri tarafından kullanılamayan o yıla ait ödeneklerin ertesi yıla nakline amir, 222 sayılı Kanun'un 82. maddesi doğrultusunda yapılacak yorumla; 1980 yılında kullanılamayan ödeneklerin olabileceği ve bunun da 1981'de değerlendirilebileceği mütalâası tatminkâr bulunmamaktadır. Çünkü araştırmanın daha önceki bölümlerinde de tesbit edildiği gibi ilköğretimin genel bütçe, il özel idare bütçesi ve köy bütçelerinden sağlanan gelirleri, zaruri olan giderlerini karşılamaktan uzak bulunmaktadır. ^{18/} Bu gerçeğe göre; ödenek o yıl için de yetersizdir ve bir sonraki yıla nakli sözkonusu olamaz. Zaten sözkonusu ödenegin bir sonraki yılda değerlendirilmesi halinde, belli bir dönem sonra öngörülen ve gerçekleştirilen derslik dengesinin kurulması gerekir. Oysa tablo 14, 21 yıllık dönem için bunun tersini sergilemektedir. Ancak ödenegin amaç dışı kullanılmış olması veya başka mani haller, öngörülen dersliğin yapılamamasına sebep olabilir. Bu husus araştırmanın bir başka bölümünde yeniden değerlendirilecektir.

Öngörülen dersliklerin gerçekleştirilebilme oranlarının bölgelere ve ilin sosyo-ekonomik seviyesine göre değişmesi, 1980 yılına ait verilerle Tablo 15'de görülmektedir.

Öngörülen dersliğin gerçekleşme oranı Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da % 16.1-38.3, İç Anadolu'da % 16.8-63.3, Ege'de % 32.5-82.2, Marmara'da % 40-64, Akdeniz'de % 51.8-81.1 ve Karadeniz'de % 78.1-82.2 olarak belirmektedir. Bu tablodan manidar yorumlar çıkarmak güç olmakla birlikte, iklim şartlarına bağlı olarak inşaat mevsiminin süresi, ulaşım şartları ve özellikle köy bağlantıları dikkade alınarak inşaat giderlerinin maliyeti ve kalifiye işçi temin edebilme gibi faktörlerin gerçekleşmeye etki ettiği sonucunu kabul etmek mümkündür. Ancak İstanbul, Ankara, İzmir gibi inşaat süresi ve inşaat girdisi Türkiye ortalamasından daha olumlu olan illerde gerçekleşme oranlarının düşüklüğünü bu şekilde izah etmek mümkün değildir.

^{18/} Başaran, İbrahim Ethem; Türkiye'nin Zorunlu Öğrenim Sorunları ve Çözüm Yolları (Çoğaltma Doktora Tezi) Millî Eğitim Bakanlığı, PAKD Yayın No: 75-6, Ankara, 1975, s. 27.

TABLO 15 : Seçilmiş İller İtibariyle Öngörülen ve Gerçekleştirilen Derslikler (1980)

İller	Öngörülen	Gerçekleştirilen	Gerçekleşme Oranı 2/1 (%)
Adana	160	83	51.8
Hatay	90	73	81.1
Trabzon	90	74	82.2
Rize	55	43	78.1
Hakkâri	50	18	36.0
Diyarbakır	100	17	16.1
Muğla	50	35	70.0
İzmir	200	65	32.5
Tekirdağ	25	16	64.0
İstanbul	545	218	40.0
Ankara	350	59	16.8
Yozgat	60	38	63.3
Kars	50	9	18.0
Bingöl	60	23	38.3

Kaynak : 1) 1980-81 İlköğretim Yıllığı.
2) 1980 Yılı Yatırım Programı.

Diğer yıllara ait gerçekleşme bilgileri temin edilemediğinden konuyu daha uzun bir süre içerisinde test etmek mümkün olamamıştır. Plânlı dönem boyunca il gerçekleştirmeleri ise; planlı dönem başında iller itibariyle derslik sayısı bilinemediğinden inceleme dışında tutulmuştur.

İlin coğrafik ve ulaşım şartları, kalifiye teknik personel ve işçi bulmadaki güçlükler, inşaat mevsimi süresi gibi faktörlerin inşaat giderlerinin satın alım ve fiyatını etkileyebileceği ve derslik maliyetinin bu şekilde artabileceği hususu, plânlı dönemin başında benimsenmiştir. Bu sebeple, Doğu Anadolu bölgesi illerinde yapılacak dersliklerin maliyetleri diğer bölge illerine nazaran daha yüksek olmak üzere programa alınmıştır. Ancak bu uygulamadan 1967 yılında vazgeçilmiş ve ülke sathında tek maliyet prensibi benimsenmiştir.

Genel bütçeden öngörülen ve gerçekleştirilen derslikler için yapılan analizin benzerini il özel idareleri için yapmak bölüm (II. 2.2)de açıklanan sebeplerle tekrarlamak mümkün olamamıştır.

4. Dersliklerin Öngörüldüğü Oranda Gerçekleştirilememesinin Sebepleri ve Sonuçları

Kamu harcamalarındaki değişme genellikle artış yönünde cereyan eder. Çünkü; Kamunun topluma sağladığı, sağlamak zorunda olduğu hizmetler sosyal devlet esprisi doğrultusunda genişler, nüfus artışı, kentleşme, sanayileşme ve diğer sosyo-ekonomik değişmeler sebebiyle hizmete olan talep artar, ekonomi ve para konjonktüründeki değişmeler sebebiyle de üretim maliyetleri yükselir. Özellikle az gelişmişlik, hizmetlerin sunulmasında aktif rolün Devletçe oynamasını zaruri kılar. 19/

Ancak, Tablo 6'nın incelenmesinden Türkiye'de sabit fiyatlarla ilköğretim yatırımlarında istikrarlı ve devamlı bir artışın olmadığı görülmektedir. Millî Eğitim Bakanlığı toplam harcamaları içerisinde en büyük payı ilköğretim hizmetleri almakla birlikte, yatırım harcamaları gibi carî, diğer carî ve transfer harcamalarındaki artış da hizmetin sunulduğu kesimin büyüme hızına yetişememektedir. 20/

1978-83 döneminde Millî Eğitim Bakanlığı'nın toplam harcamalarının % 75-84'ünü cari harcamalar alırken bunların da % 94-97'sini personel giderleri teşkil etmektedir. Aynı dönemde ilköğretim cari harcamaları, % 97'si personel giderleri olmak üzere, toplam Millî Eğitim Bakanlığı carî harcamalarının % 53'ünü teşkil etmektedir. İlköğretim transfer harcamaları ise; Millî Eğitim Bakanlığı bütçesinin % 2-6'sını teşkil eden toplam transfer harcamalarının sadece % 17-21 ini oluşturmaktadır. 21/

19/ Öksüz, Suat. Türkiye'de Kamu Harcamalarının (Genel Bütçe) zaman içerisindeki Eğilimi Üzerine Bir Not, EİTİA Dergisi, Cilt XVIII, Sayı: 2, Eskişehir, 1982, s.298.

20/ Daha geniş bilgi için bkz. Ataç Engin, A.g.e. ve Toprak, Türkân, Türkiye'de Eğitim ve öğrenci başına ödenek dağılımı, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu yayını. NO: 1978-185, Ankara 1978.

21/ MEB 1978-1983 yılları Bütçe Raporları ve Kontrolörlük Dairesi kayıtlarından program ödenekleri itibariyle araştırmacı tarafından çıkarılmıştır.

Bu yetersizliğin sonucu olarak Millî Eğitim Bakanlığı toplam bütçesinin ortalama toplam % 0.3'ü olan ilköğretim transfer, %0.2'sini oluşturan ilköğretim diğer cari ödenekleriyle milyonlarca öğrenci ve onbinlerce okulun ihtiyaçlarını karşılamak mümkün olamamaktadır. Bu sebeple okul ve öğrencilerin birçok ihtiyaçları öğrenci velilerinden toplanan yardımlarla ve okul-aile birlikleri marifetleriyle karşılanmaya çalışılmaktadır.

Ancak teberrû, kayıt aidatı, eğlence gelirleri ile okulların diğer cari ve sosyal yardım ihtiyaçlarının tümünün karşılanabilmesi mümkün değildir. Bu durumda "diğer cari" ve "transfer" ödenek ihtiyaçları hangi kaynaklardan sağlanmaktadır ?

222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 77. maddesi, 76. maddede sıralanan gelirlerin % 70'inin 78. maddenin (a) fıkrasında yazılı işlere, % 30'unun ise (b) fıkrasında yazılı ihtiyaçlara sarfedilmesine âmirdir. Bahsi geçen (a) fıkrasında yatırım giderleri yer almaktadır. (b) Fıkrasında ise "küçük onarımlar, okulların genel giderleri, yoksul öğrencilere parasız olarak verilecek okul kitapları ve ders levazımı bedeli, öğrencilerin yiyecek, giyecek noksanlarının telâfisi, esaslı hastalıkların tedavisi, pansiyonlu ilkokulların ve tamamlayıcı kursların ve sınıfların masrafları gibi her türlü giderler" sıralanmaktadır. Görüldüğü gibi 222 sayılı Kanun'un 78. maddesinin (b) fıkrasında yer alan giderlerin tümü "cari ve transfer" harcamalarıdır. Oysa 77. maddede sıralanan gelirler arasında "genel bütçe yardımı" adı altında "yatırım harcamalarında kullanılmak üzere mahalli idareler emrine sunulan ödenekler, il özel idareleri bütçelerinde (22811) kodlu yapı-tesis ve donatım ödenekleri de vardır. Anlaşılan şudur ki; çeşitli kaynaklardan mahalli idareler yetkisinde toplanan ödenekler, fonksiyonel ve ekonomik bir ayarına tâbi tutulmadan % 70'i yatırım, % 30'u cari ve transfer harcamaları için kullanılmaktadır. Zaten kısıtlı olan yatırım imkânlarının bir kısmının, 21 yıllık dönemde cari ve transfer türündeki harcamalar için kullanılması . vazgeçilen yatırımın büyüklüğü oranında okullaşmayı da etkilediği görüşünü ortaya çıkarmaktadır.

İlköğretimin finansman arzının, talep karşısında yetersiz kaldığının anlaşılması ve kentsel yörelerde başlayan ikili ve kalabalık sınıflardaki öğretimin giderilmesi isteği, 1965 yılı programının görüşülmesi sırasında ilköğretimin finansmanını yeniden gündeme getirmiş, ancak yeni bir kaynağın temini mümkün olamamıştır. İlköğretimin plânlı dönemde en fazla ilgili gördüğü dönemlerden birisi olan 1965 yılında, Yüksek Plânlama Kurulu, genel bütçeden il özel idarelerine gönderilen ödeneklerin tüm olarak ilkokul yapım işlerine kullanılmasını ve ilköğretime ait diğer giderlerin, il, belediye ve köy bütçelerine konulan ilköğretim ödenekleri ile karşılanmasını kararlaştırmıştır. Bu konuda alınmış ikinci tedbir ise 1982 yılı Programı vasıtasıyla olmuştur. 1982 Programı İcra Plânı'nın 294 nolu tedbiri "yatırım tahsislerinin amacına uygun kullanımı"nın sağlanması için Maliye Bakanlığı'nin koordinatörlüğünde Millî Eğitim Bakanlığı görevli kılınmıştır. ^{22/} Ne var ki bu konuda ilgili kuruluştan alınan takip raporu tatminkâr olmamıştır. Öte yandan, bazı çalışmalar, bu araştırmanın bulgularını doğrulayarak, sosyo-ekonomik seviyeleri Türkiye ortalamasının çok üzerinde olan birkaç il dışında, genellikle mahalli idarelerin mahdut gelirleri, ilköğretimin yatırım giderleri için de yeterli olmadığını ortaya koymaktadır. ^{23/}

İlköğretim hizmetleri için genel bütçeden ayrılan diğer cari ve transfer ödeneklerinin yetersizliğinin yanısıra, mahalli idarelerin de bu harcamalar için yeterli gelire sahip olmamaları, mahalli idare yöneticilerini yatırım ödeneklerini amaçları dışında kullanmaya yöneltmektedir. Bu yönelme için 222 sayılı Kanun'un ilgili maddesi de hukukî temel teşkil etmektedir.

Bu noktada; öngörüldüğü halde gerçekleştirilemeyen 27.965 dersliğin gerçekleşememe sebebi olarak görülen, derslik ödeneklerinin % 30'unun cari ve transfer harcamalarda kullanılması sonucunun doğruluğunu test etmek gereği ortaya çıkmaktadır.

^{22/} 1982 Programı İcra Plânı, DPT, Yayın NO: 1883 Ağustos 1982 s.117

^{23/} Demiröz, A.Nazif, Çoker, Ziya., a.g.e. s.120.

Tablo 14'ün verilerine göre belirlenmiş olan gerçekleştirilemeyen derslik sayısı ile öngörülen dersliğin % 30'u arasındaki benzerlik, yatırım ödeneklerinin % 30'unun amaç dışı kullanıldığı hususunda bir fikir vermektedir. Gerçekten de; Plânlı dönemde öngörülen 94.732 dersliğin % 30'u olan 38.419 ile daha önce tesbit edilen 27.965 gerçekleştirilemeyen derslik arasında manidar yakınlık vardır. İki bulgu arasında % 8'lik bir fark vardır ki bunun sebebinin çeşitli Kamu İktisadî Teşebbüsleri kompleksleri içerisinde yaptırılan okullardan, çeşitli özel ve tüzel kişi bağışlarıyla veya 1963-1967 döneminde olduğu gibi mahalli idarelerin katkılarıyla gerçekleştirilen dersliklerden kaynaklandığını kabul etmek mümkündür.

Plânlı dönemde (1963-83) toplam 27.965 ilkokul dersliğinin yıllık programlarda öngörülmesine rağmen gerçekleştirilememesinin sonuçları özetle şunlar olmaktadır;

a. Türkiye şartlarında ilkokulların bir dersliğinde bulunması gereken optimum öğrenci sayısınının 40 olduğu esasına göre; 1.118.600 öğrenci kapasitesi gerçekleştirilememiştir. Bu kayıpla; ilköğretimin nicelik ve niteliğinde görülen bazı olumsuz şartlar saklı kalmak kaydıyla, bütün çağ nüfusunun okullaşmasına engel olunmuştur.

b. Bir dersliğin birim maliyetinin 1982 fiyatlarıyla 1.8 milyon, 1983 fiyatlarıyla 3 milyon ₺. olarak yatırım programlarına ithal edildiği dikkate alınırca ^{24/}; 27.965 dersliğin gerçekleştirilememesi, 1983 yılı birim fiyatıyla 50.3 milyar, 1983 yılı birim fiyatlarıyla da 83.9 milyar ₺.nin plânlı dönemde amaç dışı kullanıldığı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Gerçekleştirilemeyen derslik miktarının 28.419 olduğunun kabulü halinde ise; plânlı dönemde cari ve transfer harcamaları için vazgeçilen yatırımın maliyeti, sırasıyla 51.1 milyar ve 85.2 milyar olmuştur.

24/ 1983 Yılı Program Yatırımları ve 1984 Yılı Program Yatırımları Taslağı.

c. Mevcut toplam derslik sayısı, sadece genel bütçe yardımlarıyla gerçekleştirilmesi öngörülen miktara ulaşamadığına göre, mahallî idare kaynaklarının yeni derslik yapımı dışında değerlendirildiklerine dair ifade doğrulanmaktadır.

IV. SONUÇ VE TEKLİFLER

1. Araştırmanın Sonuçları

Bu bölümde araştırmanın sınırları içerisinde elde edilen ana sonuçlar ele alınıp kısa yorumlarla yetinilecektir. İnceleme sırasında ortaya çıkan, ancak araştırma sınırları dışında kalan veya talî bulunan sonuçlar burada zikredilmeyecektir.

1.1. Plânlı dönemde gerçekleştirilen ilköğretim yatırımları, bu kademe eğitimin nitelik ve nicelik olarak ihtiyaçlarına cevap verebilecek boyutta olmamıştır. Çünkü;

a. Türkiye'nin plânlı kalkınmayı tercihiyle beraber ilköğretim yatırımları, toplam kamu yatırımları içerisinde değerlendirildiğinden ilköğretimin finansman kaynaklarını düzenleyen 1961 tarih ve 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun mali hükümleri günümüz şartlarında fonksiyonel olarak çalıştırılamamaktadır.

b. İncelenen süre içerisinde ilköğretime genel bütçeden ayrılan yatırım payı, 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda öngörülen miktara ulaşamamıştır.

c. İlköğretim yatırımları için kalkınma plânlarında alınan hedef, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı dönemi dışında gerçekleşmemiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı hedefinin ise gerçekleşmesine rağmen, bunun 222 sayılı Kanun'un yıllık bütçelerde öngördüğü miktarın altında kaldığı görülmektedir.

d. İl özel idare bütçelerine yıllık gelirlerinin en az %20'si oranında ilköğretim ödeneği konmasına amir 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun hükmü, 1963-67 döneminde tahakkuk etmesine karşılık, incelemeye dahil edilen 1975-83 döneminde ise gerçekleşmemiştir.

1.2. İlköğretim derslik yapımı için genel bütçeden ayrılan yatırım ödeneklerinin %30'unun cari ve transfer türündeki harcamalar için kullanılması, plânlı dönemde öngörülen dersliklerden yaklaşık otuz bininin gerçekleşmemesine yol açmıştır. Bu sonuç, çağ nüfusunun okullandırılmamasında önemli bir sebep teşkil etmiştir.

Yatırım ödeneklerinin amaç dışı kullanılmasının sebepleri olarak aşağıdaki noktalar tesbit edilmiştir.

a. İlköğretim hizmetleri için genel bütçeden diğer cari ve transfer türündeki ödenekler, bütün yurt sathına yayılmış ilköğretim kuruluşlarının, ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır.

b. (a) sebebiyle genel bütçe ve il özel idareleri tarafından tahsis edilen ilköğretim yapı-tesis ödenekleri, cari ve transfer harcamalarında kullanılmaktadır.

c. 1967 yılından itibaren Türkiye geneli için tesbit edilen birim derslik maliyeti bazı illerde yetersiz kalmaktadır.

1.3. 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun mali hükümlerinin uygulanamaması "hukuka saygı" ilkesini zedelemektedir.

1.4. İlköğretim kesiminde harcamaların ekonomik tasnife uygun yapılmaması, bütçe dengelerini bozmakta, bu alanda öngörülen gelişme hedeflerine zamanında ulaşılamamasında bir sebep teşkil etmektedir.

1.5. Gerek 1739 sayılı Milli Eğitim Temem Kanunu, gerek 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda 1983 yılında yapılan değişiklik, ilk ve ortaokulları "ilköğretim okulları" adıyla birleştirmiş bulunmaktadır. Söz konusu kanunlara ve X. Milli Eğitim Şûrası kararlarına göre her iki kademeyi içeren okul yapıları mümkün olmaktadır. Ancak, mahalli idarelerin 222 sayılı Kanun'un malî hükümlerine göre birleştirilmiş bu tür okulların finansmanına katkıda bulunmaları güçtür. Görüldüğü gibi ilköğretimimizin mali yapısını düzenleyen mevcut mevzuat bu noktada da ihtiyaca cevap verememektedir.

2. Teklifler

Eğitim alanında 1981'den bu yana gündemde olan yeni Türk Milli Eğitim Sistemi modelinin uygulanabilmesinde en ciddi dar boğazın kaynak temini olduğu gerçektir. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından geliştirilen, söz konusu X. Milli Eğitim Şûrası kararlarının 20 yıl zaman dilimi içerisinde yaygınlaştırılmasına dair uygulama plânının iki trilyonu aşan bir yatırımı gerektirdiği bilinmektedir.

Eğitim sistemimizdeki bu hızlı büyüme, genişleme ve maliyet artışı temayülünün kaynaklar doğrultusunda realize edilmesi ve yönlendirilmesi etkin bir eğitim plânlamasını zaruri kılmaktadır.

Ancak araştırma bulgularının genel muhtevası, Türkiye'de etkin bir eğitim plânlaması için henüz gerekli zeminin hazır olmadığını göstermektedir. Eğitim ile ilgili mevzuatın yenilenmesi, Milli Eğitim Bakanlığının yurt sathındaki teşkilâtlanması ve araştırma-plânlama ünitesinin çeşitli yönleriyle geliştirilmesi, model ve uygulama plânının alternatifleriyle beraber ortaya konarak genel ekonomik hedef ve gelişme ile bağdaşmasının irdelenmesi, öngörülen modelin sistem özellikleri itibariyle iç tutarlılığının sağlanması gibi hususların yeni eğitim sisteminin uygulamaya konmasından önce hazır olması asgari zarurettir.

Aşağıdaki teklifler, bu zeminin oluşturulmasına ilköğretim kaynakları itibariyle yaklaşmaktadır.

2.1. İlköğretim finansmanı, ilköğretimin çağdaş nitelikte ve çağ nüfusunun %100'üne götürülmesine imkân verecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenleme; 222 sayılı Kanun'un 76-82. maddeleri değiştirilip, gündemde olan yeniden teşkilâtlanma ve X. Milli Eğitim Şûrası'nda benimsenen eğitim modeli doğrultusunda olmalıdır.

İlköğretimden çağ nüfusunun bütününün faydalanması sağlanıncaya kadar, gerekli olan finansman, hazırlanacak perspektif yatırım plânı doğrultusunda genel bütçe kaynaklarından karşılan-

malıdır. Genel bütçe imkânları, okullaştırma hedefini gerçekleştirirken, mahalli idare kaynakları da nitelik problemini çözücü ilköğretim yatırımlarına yönelmelidir. İlköğretim finansmanında genel bütçenin bu ağırlıklı rolü eğitimin sekiz yıl olarak yaygınlaştırılması için gerekli zemini de oluşturmak yönünde olmalıdır.

Çağ nüfusunun %100'ünün okullaştırılmasından sonra ilköğretim yatırımları birçok batı ülkesinde olduğu gibi; mahalli idareler tarafından gerçekleştirilmeli, gerektiğinde genel bütçe kaynakları ile desteklenmelidir.

2.2. İlköğretimin finansman düzeni yeni esaslara bağlanıncaya kadar aşağıdaki geçici tedbirlere başvurulmalıdır.

a. Genel bütçeden ilköğretimin bütün harcama türleri için öğretimin niteliği ve ortamını da dikkate alarak giderek artan ödenek ayrılmalıdır.

b. Yıllık yatırım programlarında öngörülen dersliklerin aynen tahakkuku için tedbirler geliştirilmelidir.

c. 2380 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra gelirleri artan il özel idarelerinin, ilköğretim için 222 sayılı Kanun'da öngörülen ödeneği ayırmaları sağlanmalıdır.

2.3. Ülkenin çeşitli coğrafik ve iklim şartları ile ulaşım ve nitelikli eleman temini gibi hususlar da dikkate alınarak derslik maliyetleri her yıl için gerçekçi bir şekilde bölge ve kıır-kent faktörlerine uygun olarak tesbit edilmeli ve yıllık yatırım programlarının hazırlanması sırasında göz önünde tutulmalıdır.

2.4. Eğitimin Devletin aslî görevi olduğu anlayışı ve ancak Devletin gözetim ve denetimi altında faaliyette bulunmaları kaydıyla; özel okulların ilköğretime katkıda bulunması için tedbirler geliştirilmeli, bu katkının yurt sathına dengeli dağılmasının teminine itina gösterilmelidir.

SUMMARY

The investments, proposed and realized, in primary education during the planned period of 1963-83 in Turkey have been the subject matter of investigation in this study.

There is a consensus of opinion among economists on the importance of the contribution of education to economic development. However, being the basis of all further educational activities, primary education has also social, political, cultural and juridical implications. Therefore, these aspects rather than its role in economic development should be considered more important and analyzed with due interest.

The function of primary education in Turkey has been outlined with the Primary Education Act, no.222, brought into effect a few years before the beginning of the planned period in Turkey. Though this law imposes the task of financing primary education to local administrations, the results of this work indicate that the actual financing source has been the budget aids of the central government.

The study also shows that only the investments proposed for primary education during the First Five-Year Plan have been realized. Nevertheless, even this actualization fails to meet the demands of Act no.222. The following planned period of 1968-83 has not been more fruitful: neither the investments proposed in Act no.222, nor the objectives of the five-year plans have been realized.

Available data suggests that the local administration budgets failed to meet the proposed allocations for primary education, the issue mainly stemming from the usually inadequate socio-economic level of the provinces.

The results of this study reveal that the proposed class-rooms amount to a total of 94,732. However, in a developing country like Turkey, public financial sources are usually limited. Thus, it is no surprise to find out that the country is 27,968 class-rooms short of the proposed number. Since public financial sources are inadequate, the efficiency of the investments are more or less quite as important as the budget allocations for primary education. Therefore, Chapter II consists of some practical approaches to this subject.

The reason for failing to achieve the proposed number of

class-rooms seems to be an outcome of the inadequacy of the general budget allocations for current and investment needs, as well as insufficient local administration supplements for this purpose. The situation is worsened by misusage of these allocations - 30% according to the results of this study.

In conclusion, in a country like Turkey, where the primary education demand of the school-age population has not yet been adequately met, the loss encountered owing to the lag in realized class-room numbers points to a 1,118,000 pupil capacity, amounting to a loss of 83.9 billion Turkish Liras according to 1983 prices.

Therefore, an immediate ammendment of the related articles in Act no:222, with the aim of readjusting the financing of primary education in accordance with present needs seems to be a necessity.

FAYDALANILAN KAYNAKLAR

ADEM, Mahmut

Kalkınma Planlarında Eğitimimizin Hedefleri ve Finansmanı. A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi No: 109, Ankara, 1982

ATAÇ, Engin

Türkiye'de Eğitim Hizmetlerinin Kamu Harcamaları Açısından Analizi (1963-1967) EİTİA Yay, No: 216/140 Eskişehir, 1980

BAŞARAN, İbrahim Ethem

Türkiye'nin Zorunlu Öğrenim Sorunları ve Çözüm Yolları, MEB, PAKD, Yayın No: 75-6, Ankara, 1975

BOS, Hendricus, C.

"İktisadi Gelişmede Eğitimin Yeri ve Değeri" Ekonomik Gelişmeyi Hızlandıran Etken Olarak Eğitim, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, 5. Konferans, İstanbul, 1967

CHARLES, F.

"Yüksek Öğretimin Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkisi" Ekonomik Gelişmeyi Hızlandıran Etken Olarak Eğitim, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, 5. Konferans, İstanbul, 1967

ÇOKER, Ziya
DEMİRÖZ, A. Nazıf

Eğitim Hizmetleri Açısından Mahalli İdarelerin Düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığı Yayını (Çoğaltma), Ankara, 1970

KAPTAN, Saim

Bilimsel Araştırma Teknikleri ve İstatistik Yöntemleri, Ankara, 1982

KAYA, Yahya Kemal,
LEVENT, Ethem,
ÇOBANOĞLU, Ali,
KABASAKAL, Öner,
MALKAZ, Mustafa,
ÇALIK, Mustafa

Eğitim Sektör Raporu
DPT- 1851, SPB- 362,
Ankara, 1982

KAYA, Yahya Kemal ve
KABASAKAL, Öner

Milli Eğitimimizin Durumu, Geleceği ve Özel Öğretim Kurumları Hakkında Not. DPT- 1824, SPB- 345 Ankara, 1982

KAYA, Yahya Kemal

İnsan Yetiştirme Düzenimiz, Eğitim, Politika, Kalkınma 3. Baskı, Ankara, 1981

KAYA, Yahya Kemal

"Çağdaşlaşma ve Okur-Yazarlık" Çağdaş Eğitim Dergisi, Sayı: 65 Ankara, 1982

MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	İlköğretim Yıllığı (1980-81) Ankara, 1981
MUSTAFAOĞLU, Ömer	Planlı Dönemde Eğitim Yatırımları DPT- 1692, SPB- 315, Ankara, 1979
OECD	Innovative Practices in Secondary Education, Paris, 1978
ÖKSÜZ, Suat	"Türkiye'de Kamu Harcamalarının (Genel Bütçe) Zaman İçerisindeki Eğilimi Üzerine Not", EİTİA, Dergisi, Cilt: XVIII, Sayı 2, Eskişehir, 1982
TOPRAK, Türkan	Türkiye'de Eğitim ve Öğrenci Başına Ödenek Dağılımı, Maliye Bakanlığı, Tetkik Kurulu Yayını, No: 1978-185, Ankara, 1978
VAIZEY, John	The Residual Factor and Economic Growth, OECD, Paris, 1964
DİE,	Maliye İstatistikleri Şubesi Verileri
DPT,	Kalkınma Planları, Yıllık Program Yatırımları, Paporlar, diğer veriler
MEB,	Komptrolörlük Dairesi Verileri