

İLKÖĞRETİM KURUMLARININ MALİ YÖNETİMİ

ARAŞTIRMA RAPORU

YRD. DOÇ. DR. AYŞEN KÖSE
AYTUĞ ŞAŞMAZ



www.meb.gov.tr



erg.sabanciuniv.edu

unicef

www.unicef.org.tr



unicef

Bu belgede dile getirilen görüşler yazarlara aittir ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın, UNICEF Türkiye'nin veya Eğitim Reformu Girişimi'nin resmi görüşleri olarak yorumlanamaz.

Proje Yönetimi **Aytuğ Şaşmaz**

Saha Araştırması Lideri **Yrd. Doç. Dr. Ayşen Köse**

Saha Araştırmacıları **Ayşe Nal, Deniz İlhan**

Proje Danışmanı **Prof. Dr. Pınar Fezyioğlu Akkoyunlu**

Süpervizyon **Batuhan Aydagül**

UNICEF Türkiye Eğitim Ekibi

MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü **Niyazi Kaya, Uğur Karaman**

Düzeltili **Esra Bakkalbaşıoğlu**

Yayına Hazırlık **Aytuğ Şaşmaz, Esra Bakkalbaşıoğlu, Yaprak Sarıışık**

Yapım **Myra**

Koordinasyon **Rauf Kösemen, Engin Doğan**

Yayın Kimliği ve Kapak Tasarımı **Tülay Demircan, Deniz Kurşunlu**

Sayfa Uygulama **Gülderen Rençber Erbaş**

Mart 2014

İLKÖĞRETİM KURUMLARININ MALİ YÖNETİMİ

ARAŞTIRMA RAPORU

YRD. DOÇ. DR. AYŞEN KÖSE
AYTUĞ ŞAŞMAZ



unicef

UNICEF Türkiye Temsilciliği ve Eğitim Reformu Girişimi (ERG) tarafından Şubat 2011’de imzalanan Program İşbirliği Anlaşması uyarınca, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) Temel Eğitim Genel Müdürlüğü’yle işbirliği içinde, ilköğretim kademesinde gelişme potansiyeli barındıran üç alanda araştırma ve politika geliştirme çalışmaları başladı.

“Öğrenci devamsızlığının belirleyicileri ve ekonomik krizle ilişkisi” araştırması kapsamında, e-okul veritabanında 2007-2008’den bu yana biriken veriler kapsamlı bir ekonometrik analize tabi tutuldu ve öğrenci devamsızlığının sosyal ve ekonomik belirleyicileriyle ilgili bulgulara ulaşmaya çalışıldı. Bu araştırmanın bir diğer amacı, e-okul’un veri toplama ve raporlama süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik olarak MEB’in ilgili birimlerine öneriler sunulmasıydı.

“İlköğretimden ortaöğretime geçişin belirleyicileri” araştırması kapsamında, e-okul verileri kullanılarak yapılan ekonometrik analizlerle 2010-2011 yılında ilköğretimden ortaöğretime geçişin belirleyicilerinin ortaya konması amaçlandı. Ayrıca, üç ilde kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcileriyle görüşmeler yapılarak politika önerileri geliştirilmesi hedeflendi.

“İlköğretim kurumlarının mali yönetimi” araştırması kapsamında, kamu harcamalarına ilişkin verilerin incelenmesi, kamu kuruluşlarındaki kilit aktörlerle mülakatlar ve üç ildeki 15 okulda gerçekleştirilen vaka incelemeleriyle ilköğretim kurumlarının mali yönetim sisteminin incelenmesi ve sistemin okul düzeyinde yarattığı sonuçların ortaya konması amaçlandı. Dünyadan örneklerin incelenmesi ve paydaşlarla yapılan çalıştay aracılığıyla da mali yönetim modellerinin geliştirilmesi hedeflendi.

Her üç araştırma, konularına ve araştırma yöntemlerine hakim akademisyenler tarafından gerçekleştirildi ve araştırma raporları kaleme alındı. Raporlar, hakemler tarafından değerlendirildikten sonra yayına hazırlandı. Araştırma bulgularının karar vericilere yol göstermesi için her üç araştırma sonunda politika raporları hazırlandı. Politika raporları, ERG uzmanları tarafından kaleme alındı; geniş katılımlı toplantılarda tartışılarak revize edildi.

Elinizdeki rapor, bir kamu kuruluşu olarak MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, bir uluslararası kuruluş olarak UNICEF Türkiye ve ulusal bir sivil toplum girişimi olarak ERG’nin uyum içinde sürdürdüğü program işbirliğinin nihai ürünlerinden biridir.



T.C. MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI

Milli Eğitim Bakanlığı; Türkiye Cumhuriyeti’nde eğitim ve öğretim hizmetlerini planlamak, programlamak, yürütmek, takip ve denetim altında bulundurmak; Türk vatandaşlarının yurt dışında yapılacak eğitim ve öğretimi ile ilgili hizmetleri düzenlemek ve yürütmek; ayrıca eğitim ve öğretim konularında yükseköğrenim gençliğinin barınma, beslenme ihtiyaçlarını ve maddi yönden desteklenmelerini sağlamak; her çeşit örgün ve yaygın eğitim kurumlarını açmak ve yükseköğretim dışında kalan öğretim kurumlarının açılmasına izin vermek temel görevleri ile kuruluş kanununda belirtilen diğer görevleri yürütmektedir.

unicef

UNICEF TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ

UNICEF Türkiye Temsilciliği, T. C. Hükümeti ile birlikte belirlenen öncelikler doğrultusunda hazırlanan ve imzalanan bir Ülke Programı temelinde faaliyet göstermektedir.

Türkiye gibi büyük bir ekonomiye ve güçlü kurumlara sahip olan ülkelerde UNICEF çocuk ve ergenlere doğrudan hizmet vermemekte, bunun yerine çocuklarla ilgili politikaların oluşturulmasına ve bu politikaların uygulamaya konmasına yönelik mekanizmaların tasarlanmasına ve hayata geçirilmesine katkı sunmaktadır. Bu amaç çerçevesinde, UNICEF uluslararası deneyimlerini paylaşmakta, mevzuat ve sistem değişiklikleri için savunu çalışmaları yapmakta, koordinasyon ve işbirliğini kolaylaştırmakta ve kaydedilen ilerlemenin izlenmesine ve çocuklara yönelik hizmetlerin sunumuna ilişkin tekrarlanabilir ve çocuk dostu modeller geliştirilmesinde ortaklarına teknik yardım sunmaktadır.

Çocuk ve kadın haklarının hayata geçirilmesi için bilgi oluşturma ve yayma, farkındalığı artırma, politika tartışmalarını destekleme ve kaynak yaratma, Ülke Programı'nın ayrılmaz parçalarıdır.

Ülke Programı hedeflerine ulaşmak için, UNICEF Türkiye çok sayıda kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer uluslararası kuruluşlarla, üniversiteler ve araştırma kurumlarıyla, sivil toplumla, medyayla ve bizzat çocuklarla çalışmaktadır.



EĞİTİM REFORMU GİRİŞİMİ

Eğitim Reformu Girişimi (ERG) çalışmalarını iki öncelikli amaç doğrultusunda sürdürüyor. Bunlardan ilki, kız ve erkek tüm çocukların hakları olan kaliteli eğitime erişimlerini güvence altına alacak ve Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik gelişimini üst düzeylere taşıyacak eğitim politikalarının oluşmasına katkıda bulunmaktadır. ERG'nin katkıda bulunduğu diğer başlıca alan ise eğitime ilişkin katılımcı, saydam ve yenilikçi politika üretme süreçlerinin yaygınlaşmasıdır.

2003 yılında yaşama geçen ERG, bu amaçlara yönelik araştırma, savunu ve eğitim çalışmalarını "herkes için kaliteli eğitim" vizyonu doğrultusunda sürdürüyor.

ERG'İN KURUMSAL DESTEKÇİLERİ



YAZARLAR HAKKINDA

YRD. DOÇ. DR. AYŞEN KÖSE

Lisans ve yüksek lisans derecesini Hacettepe Üniversitesi Rehberlik ve Psikolojik Danışmanlık Bölümü'nden alan Ayşen Köse, doktorasını (Ed.D.) University of Massachusetts Amherst'te Eğitim Politikaları ve Liderlik alanında tamamladı. Doktora sonrası çalışmalarına okullarda liderlik pratiklerinin analizi, kanıta dayalı karar verme kültürünün geliştirilmesi ve eğitim finansmanı konularında devam etmekte ve Yeditepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi'nde yardımcı doçent olarak çalışmaktadır.

AYTUĞ ŞAŞMAZ

Lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden, yüksek lisans derecesini London School of Economics'ten Uluslararası Siyasi İktisat dalında alan Aytuğ Şaşmaz, toplumsal gruplar, siyasi kurumlar, küreselleşme ve eğitim politikaları üzerine çalışan bir siyasi iktisat öğrencisidir. 2008-2013 yılları arasında Eğitim Reformu Girişimi'nde proje uzmanı ve politika analisti olarak program değerlendirme, yönetim ve finansman alanlarında yaptığı çalışmaların ardından, Brown Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi doktora programına devam etmektedir.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	11
BÖLÜM I: GİRİŞ	16
Tanımlar	17
Alanyazın Taraması	19
Araştırma Soruları	23
BÖLÜM II: ARAŞTIRMA YÖNTEMİ	25
Araştırma Modeli	25
Araştırmanın Yapıldığı İllerin Seçimi	25
Araştırma Kapsamında Yer Alan Okulların Seçimi	27
Katılımcılar	28
Veri Toplama Yöntemleri	29
Verilerin Analizi	32
Araştırmanın Sınırlılıkları	33
Araştırma Etiği	34
BÖLÜM III: MAKRO DÜZEY BULGULAR: İLKÖĞRETİMİN FİNANSMANINDA KAMU KURUMLARININ ROLÜ	35
İlköğretimin Finansmanında Kamu Kesiminin Üstlendiği Rol ve Bu Rolün Kurumlar Arası Paylaşımı	35
İlköğretim Hizmetleri Finansman Mekanizmasının İşleyişi	46
BÖLÜM IV: MİKRO DÜZEY BULGULAR: OKUL DÜZEYİNDE KAYNAK YARATMA	62
İlköğretim Okullarında Ayni ve Nakdi Özel Gelir Kaynaklarının Okullara Kazandırılması Sürecine İlişkin Bulgular	62
İlköğretim Okullarında Özel Gelirlerin Harcanması Sürecine İlişkin Bulgular	85
Okul Paydaşlarının Okulların Finanse Edilmesine İlişkin Uygulamalar Hakkındaki Algıları	91
Okul Paydaşlarının İlköğretim Finansmanının İyileştirilmesi İçin Önerileri	98
SONUÇ	102
KAYNAKÇA	103
EKLER	105
Ek 1: İl Seçim Kriterleri	105
Ek 2: Gözlem Tablosu	107
Ek 3: Veli Anketi	108
Ek 4: Veli Anketleri Analiz Tabloları	109
Ek 5: İzin Mektubu	114
Ek 6: Hesaplamalar İçin Teknik Not	115

ŞEKİLLER

Şekil 1: İlköğretim finansman mekanizmasının adımları	54
Şekil 2: İlköğretimde kamu kaynaklarının akışı	55
Şekil 3: İllerde öğrenci başına mal ve hizmet alım gideri harcamaları, 2009 (2010 fiyatlarıyla)	56

TABLolar

Tablo 1: İlköğretim gelir ve giderlerinin sınıflandırılması	19
Tablo 2: Araştırma kapsamında yer alan okullar	27
Tablo 3: Mülakat çalışma grubu (makro düzey analiz)	28
Tablo 4: Mülakat çalışma grubu (mikro düzey analiz)	29
Tablo 5: Araştırmanın çalışma grubundaki okulların veli evreni ve örnekleme	32
Tablo 6: Makro düzey analiz veri kaynakları, veri toplama ve analiz yöntemleri	33
Tablo 7: Mikro düzey analiz veri kaynakları, veri toplama ve analiz yöntemleri	33
Tablo 8: Eğitim hizmetleri için yapılan harcamaların kaynaklara göre dağılımı (2002) (2010 fiyatlarıyla, bin TL olarak)	38
Tablo 9: Kamu kesiminin eğitim hizmetleri ve ilköğretim hizmetleri için yaptığı harcamalar (2010 fiyatlarıyla)	43
Tablo 10: Merkezi yönetim kaynakları ile gerçekleşen harcamaların türlerine göre illere aktarım yöntemleri	50
Tablo 11: Kayıt sırasında ve eğitim-öğretim yılı boyunca velilerden talep edilen bağış miktarları	64
Tablo 12: Araştırma kapsamında yer alan ilköğretim okullarının okul-aile birliklerinin 2010-2011 tahmini bütçe gelir tablosu	80
Tablo 13: Araştırma kapsamına yer alan ilköğretim okullarının okul-aile birliklerinin 2010-2011 tahmini bütçe gider tablosu	86
Tablo 14: Araştırma kapsamındaki okullarda görevli temizlik elemanı, memur, bekçi sayıları	97

KISALTMALAR

DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ERG	Eğitim Reformu Girişimi
GM	Genel Müdürlük
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İÖİ	İl Özel İdaresi
İGM	İlköğretim Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
METK	Milli Eğitim Temel Kanunu
OAB	Okul-aile birliği
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OGP	Okul Gelişim Programı
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
SED	Sosyoekonomik düzey
SGB	Strateji Geliştirme Başkanlığı
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEFBİS	Türkiye'de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu)
YİBO	Yatılı ilköğretim bölge okulu
YÖK	Yükseköğretim Kurulu

TEŞEKKÜRLER

Bu rapor, pek çok kişi ve kurumun değerli katkıları sayesinde ortaya çıkmış bir ekip çalışmasının ürünüdür. Öncelikle bu araştırmayı mümkün kılan işbirliğini sağladıkları için **Milli Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü, UNICEF Türkiye Temsilciliği** ve **Eğitim Reformu Girişimi**'ne ve kurumlarını harekete geçirerek bu işbirliğini sağlayan tüm yöneticilerine teşekkür ederiz. Böylesine kapsamlı bir araştırma, bu uyumlu işbirliği olmadan gerçekleştirilemezdi.

Sevgili **Ayşe Nal** ve **Deniz İlhan**, hazırlık aşamasında, mülakatların gerçekleştirilmesinde ve ses kayıtlarının deşifre edilmesinde tüm yükü bizimle paylaştılar. Kendilerine değerli katkıları ve özverili çalışmaları için, en önemlisi zaman zaman güçlükleri olabilen saha çalışmasını daha anlamlı ve eğlenceli hale getirdikleri için teşekkürlerimizi sunarız.

Mülakat sorularının hazırlanmasında ve okulların seçiminde uzman görüşlerini ve mülakatların organizasyon yükünü bizlerle paylaşan, taslak raporları defalarca okuyup geribildirimleriyle destek veren UNICEF Türkiye ekibinden **Ertan Karabıyık** ve **Fatma Özdemir Uluç** ile MEB Temel Eğitim Genel Müdürlüğü ekibinden **Niyazi Kaya, Uğur Karaman** ve **Münevver Ayla Top**'a teşekkür ederiz.

Ülkemizde, eğitim finansmanı konusundaki akademik çalışmalara öncülük eden hocamız **Prof. Dr. Yüksel Kavak**'a ve bu alanda birçok çalışması bulunan **Dr. Şerif Sayın**'a raporumuzu okudukları, yapıcı ve yol gösterici geribildirimleriyle katkıda buldukları için teşekkürlerimizi sunarız.

Projenin danışmanlığını üstlenerek tüm aşamalarda bizden desteğini esirgemeyen, ufuk açıcı yorumlarıyla araştırmaya yeni boyutlar katan **Prof. Dr. Pınar Feyzioğlu Akkoyunlu**'ya teşekkür ederiz.

Bu çalışma, bizlerle deneyim ve görüşlerini içtenlikle paylaşan Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı ve il/ilçe düzeyindeki yöneticiler, Devlet Planlama Teşkilatı/Kalkınma Bakanlığı uzmanları, il özel idareleri bürokratları, okul müdürleri, öğretmenler, veliler ve öğrenciler sayesinde ortaya çıkmıştır. İsimlerini araştırma etiği gereğince tek tek yazmasak da her birine ayrı ayrı teşekkürlerimizi sunarız.

Tüm **Eğitim Reformu Girişimi çalışanlarına**, bu araştırmanın başından sonuna, her aşamasında bizi destekledikleri için teşekkür ederiz.

Eğitim finansmanı alanında ülkemizde yapılan çalışmalar, gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında sayıca oldukça sınırlıdır. Bu nedenle gidilecek daha çok yolumuz olduğunu biliyor, bu raporun bu alanda yapılacak diğer çalışmalar için yararlı olmasını ümit ediyoruz.

Ayşen Köse ve **Aytuğ Şaşmaz**

YÖNETİCİ ÖZETİ

İlköğretimin finansmanı, diğer eğitim kademelerinin finansmanından çok daha fazla önemsenen bir konu olagelmıştır. Bunun en önemli ve temel nedeni, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 26. ve Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 28. maddesinde vurgulandığı gibi, ilköğretimin, herkesin eşit olarak yararlanması gereken evrensel bir hak olmasıdır. Türkiye yasa düzeyinde bağlayıcılığı olan bu uluslararası anlaşmaları imzalamış, ayrıca Anayasa'da ilköğretim hakkını güvence altına almıştır.

İlköğretim, temel bir insan hakkı olmasının yanı sıra, toplumsal katkıları açısından da oldukça önemlidir. Bu katkıları üç farklı, ama birbiriyle ilişkili konu açısından ele almak mümkündür. Bunlardan ilki, temel eğitime yapılan yatırımların ekonomik getirileri ile ilgilidir. Eğitim insan kaynağına yapılan bir yatırımdır ve eğitilmiş insan kaynağı, ekonomik verimliliğin artmasının temel belirleyicisidir. İkincisi, temel eğitimin toplumsal çatışmaları azaltması, sosyal refahı yükseltmesidir. Son olarak eğitim pozitif sosyal değişimleri kolaylaştırma yönünde de katkı yapmaktadır. Temel eğitime yapılan yatırımların ekonomik ve sosyal getirilerinin olmasının yanı sıra, toplumların demokratikleşme süreciyle de pozitif yönde ilişkisi vardır.

Yukarıda sıralanan tüm bu noktalar, ülkemizde ilköğretim finansmanının nasıl gerçekleştiği ile ilgili sorgulamaları da beraberinde getirmektedir. Bu sorgulamaları yapabilmek ve iyileştirme politikaları üretebilmek için, sadece merkezi politikaları incelemek ya da sadece merkezi politikaların okullardaki yansımalarını ele almak yetersiz olur. Bunun için, ilköğretim finansman sisteminin tamamını ele alan bütüncül çalışmalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle, bu çalışmada iki boyutlu bir analizle, hem makro hem de mikro düzeyde ilköğretim finansmanının derinlemesine incelenmesi hedeflenmiştir.

Araştırmanın makro düzeyde yanıtlamayı amaçladığı sorular şunlardır:

- İlköğretim finansmanının sağlanmasında kamu kesiminin üstlendiği rol ve bu rolün mevzuat temelinde kurumlar arası paylaşımı nasıldır?
- İlköğretim finansmanı sürecinde kamu kurumları arasındaki görev dağılımı uygulamada nasıl işlemektedir?

Araştırmanın mikro düzeyde yanıtlamayı amaçladığı sorular şunlardır:

- İlköğretim okullarında, ayni ve nakdi özel gelirlerin okula kazandırılmasına ilişkin süreç uygulamada nasıl işlemektedir?
- İlköğretim okullarında, ayni ve nakdi özel gelirlerin harcanmasına ilişkin süreç uygulamada nasıl işlemektedir?
- İlköğretim okulları paydaşlarının okullarının finanse edilmesine ilişkin uygulamalar hakkındaki algıları ne yöndedir?
- İlköğretim okulları paydaşlarının ilköğretim finansmanının iyileştirilmesine ilişkin görüş ve önerileri nelerdir?

Makro düzeydeki soruları cevaplandırmak için gerekli olan veriler şöyle toplanmıştır: Öncelikle, ilgili mevzuatın tümü incelenmiştir. Daha sonra, Türkiye'deki mevcut en güncel nicel veriler kullanılarak, farklı kamu kaynaklarından ilköğretim hizmetlerine ne kadar gelirin aktarıldığı ve aktarılan bu gelirin miktarının nasıl belirlendiği ve nerelere harcandığı üzerine çıkarımlar yapılmıştır. Makro incelemenin son aşamasında ise, Ankara'da ve bu araştırmanın mikro bölümünün gerçekleştirildiği üç il olan İstanbul, Şanlıurfa ve Karaman'da merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarında çalışan çeşitli aktörlerle yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilerek nitel veriler toplanmıştır. Böylelikle finansman sisteminin uygulamadaki işleyişinin ayrıntılarına dair bulgulara erişilmeye çalışılmış ve işleyiş süreciyle ilgili olarak kilit aktörlerin algıları değerlendirilmiştir.

Mikro düzeydeki soruları cevaplandırmak için gerekli olan veriler ise İstanbul, Şanlıurfa ve Karaman illerinden seçilen 15 farklı ilköğretim okulunda çalışan okul yöneticileri, öğretmenler, veliler, öğrenciler ve okul-aile birliği başkanlarıyla yapılan yapılandırılmış mülakatlar, gözlem ve doküman inceleme yollarıyla elde edilmiştir. Ayrıca 1306 veliye 11 soruluk bir anket uygulanmıştır. Araştırma nitel verileri içerik analizi yöntemiyle, nicel verileri ise SPSS istatistik paket programında analiz edilmiştir.

Bu araştırmayla, ilköğretim finansman sistemi hem politika hem de uygulama düzeyinde incelenmiş, tüm süreç bütüncül olarak ele alınmıştır. Bu bakış açısı, politika geliştirme ve strateji oluşturma konusunda kilit rol oynayan aktörlerin konuyu geniş bir açıyla değerlendirebilmelerine yardımcı olacaktır. Alanyazın incelendiğinde, ilköğretim finansmanını bu kadar geniş çaplı analiz eden başka bir araştırma bulunmadığı görülmüştür. Bu anlamda alanyazındaki bir eksiklik de giderilmektedir.

Diğer yandan, eğitimde pek çok reform çabasının başarısız olmasının sebepleri arasında, elit politika yapımcıların uygulamada gerçekten neler olup bittiğini bilmeden politika üretmeleri gösterilmektedir. Bu çalışma tasarlanırken bu durum göz önünde bulundurulmuş ve ilköğretim finansmanı ile ilgili var olan düzenlemelerin uygulamadaki yansımaları derinlemesine analiz edilmiştir.

Araştırmanın bulgularına göre, Türkiye'de ilköğretim finansman mekanizmasının temel özellikleri; mevzuat, veri incelemesi ve aktörlerle mülakatlardan elde edilen veriler ışığında, şu şekilde açıklanabilir:

- Özel kaynaklar, ilköğretim hizmetleri için gerekli harcamaların yapılmasında önemli bir rol oynamaktadır. TÜİK tarafından 2002 yılında gerçekleştirilen Eğitim Harcamaları Anketi'ne göre, özel kaynaklar, ilköğretim kademesine ayrılan gelirlerin % 35'ini sağlamaktadır.
- Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler, ilköğretim hizmetleri için harcama yapmaktadır. 2009 yılında ilköğretim hizmetlerine kamu kesimi tarafından yapılan toplam harcama (2010 fiyatlarıyla) 17,8 milyar TL düzeyinde olmuştur. Bu harcamanın yaklaşık 497 milyon TL'si yerel yönetimlerin kaynaklarıyla gerçekleştirilmiştir.
- Kamu tarafından gerçekleştirilen ilköğretim harcamaları içindeki en büyük gider kaleminin (SGK primleri dahil olmak üzere) personel giderleri olduğunu belirtmek gerekir. 2009 yılında bu giderler, MEB tarafından gerçekleştirilen ilköğretim hizmetleri harcamalarının % 88'ini oluşturmaktadır.

- Milli Eğitim Bakanlığı ya da merkezi yönetim, ilköğretimde öğretmenler için gerçekleştirilen harcamaları sağlamakta, mal ve hizmet alımlarıyla okul yapımlarına da destek olmaktadır. Bunlar dışında okulların ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik harcamaların mahalli idarelerle ve ailelerle paylaşılması yönünde genel bir eğilimden bahsedilebilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynaklarıyla ise genellikle çocuklara ve ailelere doğrudan nakit transferi ve materyal yardımı yapılmaktadır.
- Merkezi yönetim, kamu kaynaklarının nasıl harcanacağı konusunda önemli bir takdir yetkisine sahiptir. İl özel idareleri tarafından harcanacak olan ödenekler, çok ayrıntılı biçimde tanımlanarak ve tahsisli bir şekilde illere gönderilir.
- Merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen harcamalar öğrenci başına hesaplandığında illere eşit dağılımın gerçekleşmediği görülmektedir. Merkezi yönetim kaynaklarıyla illerde öğrenci başına gerçekleşen mal ve hizmet alım harcamaları hesaplandığında, Türkiye’de 2009 yılında (2010 fiyatlarıyla) ortalama 39 TL harcama yapılırken bu sayının İstanbul’da 17 TL’ye düştüğü, Tunceli’de ise 165 TL’ye çıktığı görülmektedir. Stratejik plan ya da performans programı gibi araçlar, ne merkezi yönetim ne de yerel yönetimler tarafından ödeneklerin belirlenmesi ve dağıtılması için etkili bir biçimde kullanılabilir.

Araştırmanın okul düzeyindeki bulguları ise şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu kaynakları, ilköğretim okullarının temel ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle okul yöneticileri, velilerden gerek kayıt sırasında gerekse eğitim-öğretim yılı boyunca ayni ve nakdi yardım toplama yoluna gitmektedirler. Bu yardımlar “bağış” adı altında toplansa da uygulamada neredeyse bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu yardımların toplanma sürecinde, özellikle alt sosyoekonomik düzeydeki okullarda, hem eğitimcileri hem velileri hem de öğrencileri zor duruma sokan ciddi sıkıntılar yaşanmakta, toplanan nakdi bağış miktarı ve işletme gelirleri açısından alt ve üst sosyoekonomik düzeydeki okullar arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, araştırma sırasında ziyaret edilen okullardan birinde okulun kendi yarattığı kaynaklarla, 2010-2011 öğretim yılında öğrenci başına 307 TL, bir diğerinde 11 TL harcandığı saptanmıştır. Türkiye’de, ilköğretim kademesinde kamu kaynakları (merkezi ve yerel yönetim kaynaklarının toplamı) tarafından 2009 yılında (2010 fiyatlarıyla) öğrenci başına bir yılda 1.666 TL harcanmış olduğu düşünülürse aradaki farkın önemi daha da iyi anlaşılır. Bu durum okullar arası olanak eşitsizliğini oldukça derinleştirmektedir.
- Sivil toplum kuruluşları, çeşitli yerel dernekler ve ulusal organizasyonların okullara kaynak sağladıkları görülmektedir. Ancak bu tür organizasyonların ilköğretim sisteminin bütününe yönelik bir bakış açısı geliştirmeleri zor olduğu için, yapılan yardımlar ihtiyacı olan okuldan çok, yardım sağlayan organizasyonun bakış açısına ya da kendi organizasyonel vizyonuna yakın bulunduğu okullara gitmektedir. Ayrıca, bu tür dış kaynaklardan bağış toplanmasında okul paydaşlarının inisiyatif alma becerileri de önemli bir etmendir.

- Okul-aile birlikleri (OAB), özellikle alt sosyoekonomik düzeydeki okullarda, mevzuatta öngörüldüğü şekilde çalıştırılmamakta, OAB kurullarının oluşturulmasında zorluklar yaşanmaktadır. Ayrıca hem üst hem alt sosyoekonomik düzeydeki okullarda OAB üyelerinin harcama kararlarının alınmasında pasif kaldığı gözlemlenmektedir. Okul müdürleri harcama kararlarında nihai karar verici durumundadırlar.
- Alt sosyoekonomik düzeydeki okullar halen temizlik, bakım-onarım gibi en temel gereksinimlerini karşılamaları için gereken harcamaları yapamamaktadır. İl özel idaresi tarafından finanse edilen temizlik elemanları sayıca yetersiz kaldığı gibi, okullara hangi ölçütlere göre temizlik personeli gönderildiği konusunda da belirsizlik yaşanmaktadır.
- Konumu gereği okulların ihtiyaçlarını bütüncül olarak görmesi mümkün olmayan bir kurum olan il özel idarelerinin, okulların mali yönetim zincirinde rol alması, okul paydaşları tarafından bürokrasiyi artıran buna karşın okul düzeyinde pek fazla olumlu katkısı olmayan bir durum olarak algılanmaktadır.
- İl/ilçe milli eğitim müdürlükleri, okullar tarafından bildirilen bakım-onarım taleplerine zamanında cevap verememektedir. Ayrıca, okullardan gelen bu tür taleplerin, il/ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından nasıl bir önceliklendirmeye yerine getirildiği konusunda da şeffaf bir yaklaşım yoktur.
- Belediyeler genellikle okulların bahçe bakım-onarımlarını üstlenmekle beraber, belediyelerin okullara yaptıkları yardımlar arasında ciddi bölgesel farklılıklar bulunmaktadır. Belediye ve okul arasında kurumsallaşmış (resmileştirilmiş) bir ilişki olmadığı için, okul yöneticileri belediyelerden yardım almak için kişisel ilişkileri kullanmaktadır. Dolayısıyla, belediye ile yakın ilişki kurabilen okullar belediyelerden yardım sağlamak konusunda daha fazla fırsata sahiptir. Bu durum beraberinde belediyelere karşı bir güven sorgulaması getirmektedir.
- Köy okulları, köy bütçesinden yasadaki öngörüldüğü şekilde yararlanamamaktadır.
- Okulların stratejik planları hedefine hizmet etmemekte, bütçe yetersizliği sebebiyle okullarda stratejik hedeflere bağlı bütçe planlaması yapılamamaktadır.
- Okul paydaşlarının ilköğretim okullarının finanse edilmesine ilişkin uygulamalar hakkındaki algılarının bütününe bakıldığında, okul paydaşlarının mevcut durumun düzeltilmesi gerektiği yönünde hemfikir oldukları tespit edilmiştir. Yapılan araştırmada mevcut sistemin adil olmadığı, okulların kendi kaderleriyle baş başa bırakıldığı yönündeki eleştiriler önemli bir bulgu olarak belirmiştir.

Özetle, ilköğretim okullarına, özellikle cari harcamaları için, merkezi bütçeden ayrılan kaynak yeterli olmamaktadır. Merkezi bütçeden ayrılan kaynağa ek olarak, il özel idarelerinin yıllık gelirlerinin en az % 20'sinin ilköğretim finansmanı için ayrılması da sorunu giderememektedir. Okullarda elektrik, su, ısınma, iletişim, taşıma ve yemek giderleri herhangi bir sorun yaratmayacak şekilde karşılanıyor olsa da aynı sistemin diğer harcama kalemleri için geçerli olmadığı görülmektedir. Sorun sadece kaynak yetersizliği ile kalmamakta, ödeneklerin il ve ilçelere gönderilmesi ve harcanması sürecinde bire bir rol alan kurumlar arasındaki eşgüdüksüzlük de işleyişi zorlaştırmakta ve hatta her ilde farklı uygulamalar olmasına sebebiyet verebilmektedir.

Tüm bunların sonucunda, okullar gerek kaynak yetersizliğinden gerekse de okulların temel ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş sistemin yavaş ve belirsiz bir şekilde işlemesinden dolayı kendi özel gelirlerini yaratma yoluna gitmektedir. Her okulun kendine özgü gerçeklikleri, yarattığı özel gelirin miktarını belirlemektedir. Gelirler arasındaki farklılıklar ise okullar arası olanak eşitsizliği ile sonuçlanmakta ve öğrenciler arası eşitsizlikler perçinlenmektedir.

Sonuç olarak, ilköğretim hizmetleri için ayrılan kaynakların artırılması ve sistemde işleyişi yavaşlatan, okul paydaşları için çeşitli zorluklar yaratan etmenlerin tek tek gözden geçirilip uygulamayı kolaylaştıracak hale getirilmesi gerekmektedir. Bu iyileştirmeler, eğitim hakkının gerekliliklerini tam olarak karşılayabilmek için zorunludur.

BÖLÜM I

GİRİŞ

T.C. Anayasası'nın 42. maddesine göre "Kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz; ilköğretim kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasızdır." İlköğretim hakkı anayasa ile güvence altına alınmakla kalmamıştır. Türkiye aynı zamanda bu konuda uluslararası düzeyde yaptırım olan sözleşmeleri kabul ederek, 1954 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni, 1990 yılında ise Çocuk Hakları Sözleşmesi'ni imzalamıştır. Her iki uluslararası belgeye göre, ilköğretim herkesin eşit olarak yararlanması gereken evrensel bir haktır.

İlköğretim temel bir insani hak olması itibarıyla gerekli yatırımı hak ederken, aynı zamanda ilköğretime yapılan yatırımlar demokratik bir toplum için önkoşul sayılabilecek olan dışsal faydaları da sağlamaktadır. Örneğin, temel eğitimin sosyal ve ekonomik olanaklara ulaşmak için gerekli bilgi ve becerileri, toplumsal sağlık ve iyilik halini, politika ve yönetim süreçlerine katılımı artırdığı vurgulanmaktadır (Boissiere, 2004).

Temel eğitimin bir çocuğun doğuştan sahip olduğu evrensel bir hak olarak tanımlanması ve parasız olarak verilmesinin yasalarla teminat altına alınması, temel eğitimin finansmanı ile ilgili sorgulamaları da beraberinde getirmektedir. Dünya alanyazınında temel eğitime yapılan yatırımların diğer eğitim kademelerine yapılan yatırımlardan daha çok önemsenmesi bu anlamda şaşırtıcı değildir. Ancak ülkemizde, bu alanda yapılan geniş kapsamlı çalışmalar oldukça sınırlı sayıdadır. Bu alandaki eksikliği gidermeyi amaçlayan bu araştırma, ilköğretim finansmanını bütüncül olarak incelemeyi hedeflemektedir. Araştırma, kamu kesiminin ilköğretim finansmanında nasıl bir rol üstlendiğini ve bu rolün kamu kurumları arasındaki paylaşımını inceleyen "makro düzeyde" bir analizden sonra, okul özeline inerek, aynı ve nakdi gelir kaynaklarının okullara nasıl kazandırıldığını, bu kaynakların okullarda nasıl kullanıldığını ve bu süreç ile ilgili okul paydaşlarının algı ve önerilerini inceleyerek "mikro düzeyde" bir analiz sunmaktadır. Dolayısıyla yukarıda sözü edilen eksiklik giderilmeye çalışılmış, politika yapıcılar için ilköğretim finansmanını bütüncül olarak ortaya koyan bir kaynak oluşturulması hedeflenmiştir.

Araştırmanın makro analizi üç aşamada gerçekleştirilmiştir. İlk aşamada Türkiye'de ilköğretim hizmetlerinin finansman mekanizmasının işleyişini düzenleyen mevzuat belgeleri incelenmiştir. İkinci aşamada, en güncel eğitim harcamaları anketinin sonuçları ve kamu kuruluşlarının 2006 yılından bu yana eğitim hizmetleri için gerçekleştirdikleri harcamalar incelenerek kamu kesiminin ilköğretim hizmetlerinin finansmanında nasıl bir rol üstlendiği ve bu rolün kamu kurumları arasındaki paylaşımı ile ilgili çıkarımlar yapılmıştır. Üçüncü aşamada ise İstanbul, Karaman, Şanlıurfa ve Ankara'daki merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarında görev alan bürokratlarla konuya ilişkin yarı yapılandırılmış mülakatlar yapılmış ve ilköğretim finansman sisteminin işleyişinin rakamlarla ortaya çıkarılamayan ayrıntılarına dair bulgulara erişilmeye çalışılmıştır.

Araştırma makro analizle sonlandırılmamış, okul düzeyine inilerek mikro düzeyde de analizler yapılmıştır. Mikro düzeydeki analiz, üç farklı ilde ziyaret edilen 15 farklı okuldan 138 farklı okul paydaşıyla yapılan mülakatlar yoluyla gerçekleştirilmiştir. Mikro düzeydeki analizin bu araştırmaya dahil edilmesi iki farklı gerekçeye dayanmaktadır. Birincisi; eşitlikçi, erişilebilir ve kaliteli bir temel eğitim sağlamak için oluşturulacak eğitim finansmanı politikalarının daha uygulanabilir ve gerçekçi olması için, uygulamada okullarda neler deneyimlendiğini anlama, bu durumu derinlemesine analiz etme ve var olanı gösterme ihtiyacı vardır. Bir reform hareketinin başarılı olması için alınması gereken en temel önlemlerden biri, var olan politikaların uygulamadaki yansımalarını derinlemesine analiz etmek ve bu analizin sonrasında, reformu sağlayacak politikalar oluşturmaktır (Tyack ve Cuban, 1995).

İkincisi, Türk eğitim sistemi her ne kadar merkeziyetçi bir sistem olsa da Milli Eğitim Bakanlığı, okulların kendi olanak, inisiyatif ve çabalarıyla kaynak yaratabilmeleri için, okul-aile birliklerine (OAB) çeşitli yetkiler vermiş ve bu yetkileri 2005 yılında yeniden düzenlenen Okul-Aile Birliği Yönetmeliği ile yasallaştırmıştır. Böylelikle okullar, çeşitli yollarla aynı ve nakdi kaynaklar elde ederek, bir nevi kendi bütçelerini oluşturma olanağına sahip olmuşlardır. Bu bütçe okulların olanakları, çevre imkanları ve veli desteği ile oluştuğu için, kaynakların miktarı, türü, ne yolla okula kazandırıldığı ve harcandığı okuldan okula farklılık gösterebilmektedir. Dolayısıyla, okullar arasında farklı uygulamalar mevcuttur ve okul düzeyindeki bu farklılıkları ortaya koymadan eğitim finansmanına ilişkin bütüncül bir yaklaşım geliştirmek mümkün olamaz. Makro ve mikro düzeydeki incelemelerin bir arada yapılması, konuyu derinlemesine ve bütüncül bir şekilde ortaya koymak ve politika yapıcılar için zengin bir bilgi tabanı oluşturmak bakımından oldukça önemlidir.

Araştırmanın mikro bölümünü oluşturan saha çalışması, niteliksel araştırma yöntemlerinden "çoklu vaka çalışması" yöntemiyle tasarlanmış; çalışma, İstanbul, Şanlıurfa ve Karaman illerinden seçilen 15 farklı ilköğretim okulunda gerçekleştirilmiştir. Araştırma verileri içerik analizi yöntemiyle analiz edilmiştir. Ayrıca, niteliksel verilerin tamamlayıcısı olması açısından 1.306 veliye anket uygulanmış ve betimleyici (*descriptive*) veriler SPSS paket programında analiz edilmiştir.¹

TANIMLAR

İlköğretim hizmetlerinin sunulabilmesi için, bazı *gelir*lerin ilköğretime ayrılması ve bu gelirlerin harcanarak *gider*lere dönüştürülmesi gerekmektedir. Araştırma Raporu'nun anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla ilköğretime ayrılan gelir ve giderler ile ilgili kavramlara aşağıda açıklık getirilmiştir.

İLKÖĞRETİME AYRILAN GELİRLER: Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı tüm ilköğretim kurumlarının finanse edilmesini sağlayan her türlü ayni ve nakdi değerler ilköğretime ayrılan gelir olarak değerlendirilmektedir (bkz. Tablo 1). İlköğretime ayrılan gelirler, farklı *kaynak*lardan sağlanabilmektedir. İlköğretime gelir sağlayan kaynaklar üçe ayrılmaktadır: Kamu kaynakları, özel kaynaklar ve uluslararası kaynaklar.

Kamu Kaynakları: Devletin ilköğretim hizmetlerinin sağlanması amacıyla ayırdığı değerlerin tümüdür.

¹ Bu rapora kaynaklık eden saha araştırması, Mart-Ağustos 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Saha araştırmasının gerçekleştirildiği dönemde, Eylül 2011'den itibaren eğitim sisteminde gerçekleşen bir dizi değişiklik henüz gerçekleşmemiştir. Bu değişiklikler arasında 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile MEB'in teşkilat yapısının değiştirilmesi, Şubat 2012'de Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin değiştirilmesi ve Nisan 2012'de yürürlüğe giren ve eğitim sisteminin 4 yıl zorunlu ilköğretim, 4 yıl zorunlu ortaokul ve 4 yıl zorunlu lise olarak yeniden yapılandırılan yasa değişikliği bulunmaktadır. Ek olarak, diğer KHK'larla bakanlıklar ve genel müdürlüklerin teşkilat ve görevlerinde değişiklikler yapılmıştır. Saha araştırması bu değişikliklerden önce gerçekleştirildiği için, rapordaki bulgular değişikliklerden önceki durumu yansıtmak üzere sunulmaktadır; söz konusu değişikliklerle geçersiz hale gelen birim veya kurum adları (MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü, MEB Projeler Koordinasyon Merkezi, Devlet Planlama Teşkilatı, ilköğretim okulu, yatılı ilköğretim bölge okulu vb.) saha araştırması dönemindeki durumu yansıtmak üzere metinde yer almaktadır. Ancak gerekli görülen durumlarda, değişiklikler dipnotlarla vurgulanmaktadır. Bu raporun eşliğinde sunulan ve Nisan 2012'de kaleme alınmış olan "İlköğretim Kurumlarının Mali Yönetimi" başlıklı politika raporunda değişikliklerin uygulamaya olası etkileri daha ayrıntılı biçimde ele alınmaktadır.

Özel Kaynaklar: Özel kurum ve kuruluşların ve velilerin (hanehalkları) ilköğretim hizmetlerini karşılayabilmek için ayırdıkları tüm kaynaklar, okulların kendi fiziki olanaklarını kullanarak elde ettiği kazançlar (kantin, otopark, spor salonu vb.) ve okulların kendi inisiyatifleri doğrultusunda planladıkları etkinlikler yoluyla (kermes, kurs, dergi satışı, gezi vb.) elde ettiği kazançlar resmi ilköğretim okullarının özel gelir kaynakları olarak değerlendirilmiştir.

Uluslararası Kaynaklar: Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi uluslararası resmi kuruluşların, Türkiye'deki ilköğretim hizmetlerinin karşılanması için ayırdıkları tüm kaynaklardır.

Merkezi Yönetim Kuruluşları: Bu belge kapsamında merkezi yönetim kuruluşları, Ankara'da bulunan ve merkezi yönetimin parçası olan kuruluşları ifade etmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı bu kuruluşlara örnek olarak verilebilir. İl/ilçe milli eğitim müdürlükleri de merkezi yönetimin yerel düzeydeki temsilcileri olarak değerlendirilmektedir. Merkezi yönetim kuruluşlarının rollerinden biri, ilköğretime ayrılan gelirlerin farklı alt birimlere dağıtımıdır. Bu hem merkezi yönetim kuruluşları tarafından hem de yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilebilir.

Yerel Yönetim Kuruluşları: Karar organları ilgili yerde bulunan ve seçmenler tarafından belirlenen kuruluşlardır. İl özel idareleri ve belediyeler, bu kuruluşlara örnek olarak verilebilir.

İLKÖĞRETİM İÇİN YAPILAN GİDERLER: Farklı kaynaklardan elde edilen gelirlerin ilköğretim hizmetlerinin sunumu amacıyla harcanmasıdır. Harcamalar merkezi yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, okullar, okul-aile birlikleri ve veliler tarafından gerçekleştirilebilir. Belge boyunca, ilköğretim için yapılan giderler beş grupta sınıflandırılmıştır. Tablo 1'de, bu belgede kullanılan şekliyle, bu giderler sınıflandırılmış ve içeriği ayrıntılandırılmıştır.

Bu sınıflandırma, Türkiye mali yönetim sisteminde bulunan "Giderlerin Ekonomik Sınıflandırması" ile bir ölçüde uyumludur.² Ancak, araştırmanın amaçlarıyla uyumlu olarak mali yönetim sisteminde bulunan "mal ve hizmet alım giderleri", araştırmada "cari harcamalar" olarak tanımlanmakta ve "eğitim-öğretime yönelik harcamalar" ile "operasyonel harcamalar" (okulda hizmetlerin sürmesine yönelik harcamalar) olarak ikiye ayrılmaktadır.

Okul-Aile Birliği (OAB): Okul ile aile arasında bütünleşmeyi gerçekleştirmek, veli ve okul arasında iletişimi ve iş birliğini sağlamak, eğitim-öğretimi geliştirici faaliyetleri desteklemek, maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak ve okula maddi katkı sağlamak üzere okul bünyesinde oluşturulan birliktir (MEB, 2005). Okul yöneticileri, öğretmenler ve veliler birliğin doğal üyesidir. Okul müdürü, müdür yardımcıları ve öğretmenler arasından seçilen birer üye, veliler arasından seçilen dört üye olmak üzere yedi üyeden oluşan yönetim kurulu tarafından yönetilir.³

İlköğretim okullarının gelir ve giderleri ile ilgili kavramlar, Tablo 1'de toplu biçimde sunulmaktadır.

² Bu sınıflandırmanın ayrıntıları için Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün internet sitesindeki belgeler (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF43226EA3595D04AA>) incelenebilir.

³ Şubat 2012'de gerçekleştirilen MEB Okul-Aile Birliği Yönetmeliği değişikliğiyle OAB yönetim kurullarının, öğrenci velileri ve istemeleri halinde Bakanlık'a başta bulunan hayırsenler arasından seçilecek beş asil ve beş yedek üyeden oluşması öngörülmüştür. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

TABLO 1: İLKÖĞRETİM GELİR VE GİDERLERİNİN SINIFLANDIRILMASI	
GELİRLER	GİDERLER
İLKÖĞRETİMİN GELİR KAYNAKLARI	İLKÖĞRETİM GİDERLERİNİN SINIFLANDIRMASI
Kamu kaynakları	Personel harcamaları
Merkezi yönetim kaynakları	Öğretmenler
Yerel yönetim kaynakları	Memurlar/hizmetliler
Özel kaynaklar	Cari harcamalar: Eğitim-öğretim
Özel kurum ve kuruluşlar	Personelin mesleki gelişimi
Hanehalkları (aileler)	Ders araç-gereçleri (tebeşir, kağıt, ders kitapları vb.)
Uluslararası kaynaklar	Ders araç-gereçleri (demirbaşlar)
İLKÖĞRETİM GELİRLERİNİN DAĞITILMASI	Ek eğitim etkinlikleri/dersdışı etkinlikler
Merkezi yönetim kuruluşları	Cari harcamalar: Operasyonel
Yerel yönetim kuruluşları	Küçük bakım-onarım
İLKÖĞRETİM GELİRLERİNİN HARCANMASI	Temizlik
Merkezi yönetim kuruluşları	Yakıt/su/elektrik
Yerel yönetim kuruluşları	İletişim
Okullar ve okul-aile birlikleri	Taşıma
Veliler	Yemek
	Barınma
	Cari transferler
	Yardımlar/burslar
	Sermaye harcamaları
	Büyük onarım
	Yapım

ALANYAZIN TARAMASI

Parasız ilköğretim hakkı devlet tarafından güvence altına alınmış olsa da, kıt finansal kaynaklar ve bu kaynakların toplumun iyileştirilme bekleyen diğer alanlarına dağıtılması bu konudaki kısıtları oluşturur. Eşitlikçi, erişilebilir ve nitelikli bir temel eğitim için gereken kamu yatırımının yapılmasında çeşitli zorluklar belirmektedir. Türkiye'nin kendine özgü gerçekleri bu zorlukları daha da belirginleştirmektedir. Genç nüfus artışına bağlı olarak eğitim talebinin artması (Altuntaş, 2005; Koç, 2007), büyük şehirlere yapılan yoğun göçün etkisiyle metropoliten kentlerde genç nüfusun hızla artmasına karşın (Kavak, Ekinci ve Gökçe, 1997) göç veren yerleşim yerlerinde öğrenci sayılarının çok azalması, sabit sermaye yatırımlarının sınırlılıkları (Koç, 2007) gibi durumlar eğitim finansmanını zorlaştıran etmenler olarak alanyazında öne çıkmaktadır. Bir diğer bakış açısına göre ise bu tür nedenler eğitim finansmanında çeşitli zorluklara neden oluyor olsalar da finansman zorluğunun asıl nedeni, ulus-devlet anlayışından uzaklaşılması ve neoliberal politikaların benimsenmesidir (Zoraloğlu, Şahin ve Fırat, 2004, 2005; Yolcu ve Kurul, 2009).

Eğitim finansmanı ile ilgili zorlukların sebebi nasıl tanımlanırsa tanımlansın, bu konudaki araştırmaların birleştiği bir nokta parasız ve zorunlu ilköğretime ayrılan kamu kaynaklarının yetersizliğidir (Kavak ve ark., 1997; Zoraloğlu ve ark., 2004, 2005; Altuntaş, 2005; Koç, 2007; Korkmaz, tarihsiz; Yolcu ve Kurul, 2009; Candaş ve ark., 2011). Bu nedenle veliler okulların finansmanında rol almak, okul yöneticileri ise özel gelir kaynakları yaratmak durumunda kalmaktadır. Alanyazındaki bulgulara göre, özel gelir kaynaklarının yaratımı, okulların temel işlevleri olan eğitim ve öğretime devam edebilmeleri için zorunlu hale gelmiştir (Kavak ve ark., 1997; Zoraloğlu ve ark., 2004, 2005; Altuntaş, 2005; Koç, 2007; Yolcu ve Kurul, 2009; Candaş ve ark., 2011).

Okulların kendi imkan ve çabalarıyla yarattıkları bu özel gelir kaynaklarının türleri bazı çalışmaların konusu olmuştur (Kavak ve ark., 1997; Akça, 2002; Öztürk, 2002; Süzük, 2002; Altuntaş, 2005; Zoraloğlu ve ark., 2005; Yolcu ve Kurul, 2009; Özdemir, 2011). Aynı konu üzerinde çalışan farklı araştırmacıların bulgularına göre, okullarda 22 ila 60 farklı türde özel gelir kaynağı oluşturulduğu saptanmıştır. Bunlar okulun kantin kirası, bağışlar, kayıt parası, diploma parası, fotokopi parası, gezi parası gibi okuldan okula farklılık gösterebilen çeşitli türlerde gelirlerdir.

Zoraloğlu ve arkadaşlarının (2005) bulgularına göre okulların en büyük üç geliri, sırasıyla bağış, kantin kirası ve anasınıfı ücretinden gelmektedir. Özdemir'in (2011) çalışmasında da bağışların ve işletme gelirlerinin okul bütçesindeki payı açısından ilk iki sırada olduğu, üçüncü sırada ise sosyal, kültürel, sportif kurs, proje ve kampanya gibi etkinliklerden gelen gelirlerin yer aldığı görülmektedir. Altuntaş'ın (2005) Van ilinde yaptığı çalışmada, ilk sırada kantin gelirlerinin, sonra bağışların ve üçüncü sırada ise diploma ve karne paralarının yer aldığı tespit edilmiştir.

Yolcu (2007) ise bütçe dışı gelir kaynağı çeşitlerinin okulların buldukları sosyoekonomik düzeye (SED) göre farklılaştığını tespit etmiştir. Yolcu'ya göre üst SED'deki okullar, gelirlerinin büyük bir kısmını veli bağışlarıyla elde ettiği için, bunun dışında bütçe dışı kaynak arayışı içine girmelerine gerek kalmamaktadır.

Okulların özel gelir kaynağı yaratma gereksinimi olmasına karşın, bu tür özel gelirlerin okula kazandırılma sürecinde çeşitli sıkıntılarla karşılaşıldığı da alanyazında konu edilmektedir. Bu sıkıntılara ilişkin alanyazında yer alan bulguları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- (1) Velilerden çeşitli sebeplerle istenilen paraların, sınıflarda, öğretmenler aracılığı ile toplanıyor olması öğretmen-öğrenci ilişkisine zarar verdiği gibi, para toplama duyurusunun yapılması, paranın toplanması gibi işlemler öğretmenlerin ders sürelerinden çalmaktadır. Öğretmenler para toplamayı reddettiklerinde bu durum, okul yönetimi ile aralarında çatışma çıkmasına neden olmaktadır. Para getiremeyen öğrenciler, sınıfta arkadaşlarının yanında rencide olmaktadır (Kavak ve ark., 1997; Zoraloğlu ve ark., 2004; Yolcu, 2007).
- (2) Okul müdürlerinin finansal kaynak oluşturma çabası, onların asli görevi olan eğitim ve öğretimin geliştirilmesi işine daha az zaman ayırabilmelerine neden olmaktadır. Kaynak yaratma baskısı, okul müdürleri için bir stres nedeni olurken müdürler para toplama işinin eğitimci kimliklerini zedelediği görüşünde birleşmektedir (Akça, 2004; Zoraloğlu ve ark., 2004; Yolcu, 2007).

- (3) Veliler ile okul yöneticileri ve öğretmenler arasında parasal konulara ilişkin çatışmalar çıkmaktadır (Gencan ve Karasu, tarihsiz; Zoraloğlu ve ark., 2004; Yolcu, 2007).

Okulların özel gelir kaynağı yaratmada yaşadıkları sıkıntılar bir yana, okula kazandırılan özel gelirlerin yeterli olmaması da alanyazında öne çıkan konular arasındadır. Bu yetersizlik nedeniyle, öğrenim araç ve gereçlerinin sağlanamadığı, temizlik ve benzer bazı hizmetlerin aksadığı, bakım-onarım işlerinin ve sosyokültürel aktivitelerin gerçekleştirilemediği vurgulanmaktadır (Altuntaş, 2005; Zoraloğlu ve ark., 2005; Candaş ve ark., 2011).

Okulların gelir kaynaklarını SED'e göre inceleyen çalışmaların bulguları, okullardaki gelir eşitsizliğini ortaya koyması açısından çarpıcıdır. Ankara ilinde yapılan bir çalışmada, OAB'nin gelir kaynakları SED değişkenine göre incelendiğinde, üst SED'deki okulların elde ettiği bağış gelirlerinin alt SED'deki okulların bağış gelirlerinden yaklaşık dört kat daha fazla olduğu ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde, üst SED'deki okulların kantin gelirlerinin alt SED'deki okulların kantin gelirlerinden yine dört kat fazla olduğu belirlenmiştir. Aynı çalışmada, üst SED'deki okulların daha çeşitli işletilebilir alanları olduğu (halı saha, otopark, çok amaçlı salon gibi) ve buna bağlı olarak, OAB'nin işletilebilir alanlardan çok daha fazla gelir elde ettiği tespit edilmiştir (Özdemir, 2011).

Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereğince okulların işletme gelirlerinden belli bir oranın ilçe milli eğitim müdürlüğü hesaplarına aktarılması ve bu hesaplarda biriken paranın alt SED'deki okulların ihtiyaçları için harcanması, yukarıdaki paragrafta tespit edilen, okullar arasındaki gelir dengesizliğini gidermeye yönelik bir mekanizmadır. Ancak, Yolcu'nun (2007) bulgularına göre, ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından alt SED'deki okullara yapılan yardımların dağıtımında politik tercihin, kişisel ilişkilerin, girişimciliğin ve ikna kabiliyetinin belirleyici olduğu görülmektedir. Bu nedenle eşitsizlikleri önlemeyi amaçlayan bu mekanizmanın sağlıklı biçimde işlediği söylenemez.

Yolcu (2007), farklı sosyoekonomik düzeylerdeki okulların aynı ve nakdi kaynak yaratma süreciyle ilgili çalışmasında, ilköğretim okullarındaki öğretmen ve yöneticilerin gelir kaynağı yaratma sürecindeki sıkıntılarının SED'lere göre farklılaşıp farklılaşmadığını incelemiştir. Araştırmanın sonuçlarına göre okul yöneticilerinin bütçe dışı kaynak oluşturma sürecinde karşılaştıkları güçlükler, okul çevresinin SED'ine göre değişmektedir. Alt SED okullarda görev yapan yöneticilerin bir yandan velilerin "Devlet okulları parasızsa neden para topluyorsunuz?" itirazlarıyla baş etmeye çalıştıkları, diğer yandan Milli Eğitim Bakanlığı'ndan (MEB) üst düzey yöneticilere parasal sıkıntılarını anlattıklarında "Kendinizi gösterin, yöneticiliğiniz burada başlıyor" gibi yanıtlarla karşılaştıkları için, çaresiz kaldıkları belirtilmiştir. Öğretmenler açısından bakıldığında ise üst SED'de bulunan okullarda görev yapan öğretmenlerin, alt ve orta SED'lerde görev yapan öğretmenlere göre hem parasal konularda okul yönetimiyle daha az sorun yaşadıkları hem de kaynak yaratma sürecinde parasal konulardan daha uzak tutuldukları tespit edilmiştir.

Alanyazına göre, okulların bulunduğu sosyoekonomik çevrenin okulun gelir kaynaklarının türünü ve miktarını etkiliyor olması, okulların harcamalarında farklılıklara neden olmaktadır. Tüm SED'lerdeki okullarda personel giderleri en

büyük harcama kalemi olarak belirtilirken, üst SED'deki okulların personele ilişkin harcamaları, alt SED'deki okullara göre yaklaşık beş kat daha yüksektir (Özdemir, 2011). Aynı şekilde üst SED'deki okulların diğer harcama kalemlerinde (bilişim teknolojileri, bakım-onarım, etkinlik giderleri gibi) yaptığı harcama miktarları da alt SED'deki okulların yaptığı harcama miktarlarına kıyasla oldukça fazladır. Aynı araştırmaya göre, üst SED'de yer alan okullarda OAB aracılığı ile öğrenci başına yaklaşık 165 TL harcama yapılırken, orta ve alt SED'deki okullarda bu miktar 30 ile 60 TL arasında değişmektedir (Özdemir, 2011:100).

Özdemir'in araştırmasının (2011) bir diğer çarpıcı sonucu ise okulların SED'i arttıkça, veli katkılarının bütçe içindeki oranının azalmasıdır. Bulgulara göre, üst SED'deki okullara ait veli bağışları OAB bütçelerinin % 68'ini oluştururken, bu oran alt SED'deki okullarda % 91,8'e çıkmaktadır. Araştırmada bunun sebepleri üzerinde durulmamıştır; ancak üst SED'deki okulların işletilebilir alan gelirlerinin diğer okullara göre çok daha fazla olması gerekçelerden biri olarak gösterilebilir.

Okulların buldukları sosyoekonomik düzeyler arasındaki farklılıkların okulun yaptığı harcama türlerine ne şekilde yansıdığı konusunda yapılan bir diğer çalışmanın sonuçları da yukarıdaki bulguları tamamen desteklemektedir. Buna göre, üst SED'de bulunan okulların eğitim ve öğretimin kalitesini artırmaya yönelik harcama yapabildiği, buna karşın alt sosyoekonomik yerleşim alanlarında bulunan okulların yalnızca zorunlu ihtiyaçlarını karşılayabildikleri görülmektedir (Yolcu, 2007; Yolcu ve Kurul, 2009).

Okulların gelirlerinin içinde buldukları çevrenin SED'ine bağlı olarak değişmesi ve buna bağlı olarak okullar arasında oluşan gelir dengesizlikleri, bu dengesizlikleri düzelterek sistemin iyi çalışmıyor olması ve okul paydaşlarının mevcut durumdan ötürü yaşadıkları sıkıntılar ilköğretim finansmanı konusunun tekrar ele alınmasının gerekliliğini açıkça göstermektedir. Çünkü belirtilen olumsuzluklar, Milli Eğitim Bakanlığı'nın herkes için kaliteli ve eşitlikçi bir eğitim sağlama hedefinin önünde ciddi bir engeldir. Bu konudaki yayınların içeriklerine kronolojik sırayla bakıldığında da, ki bu alanyazın taramasına dahil olan makalelerden en eskisi 1997 en güncel olanı ise 2011 yılında yazılmıştır, benzer sorunların yıllar boyu tekrar tekrar vurgulandığı görülmektedir. Bu da, eğitim finansmanı konusunda, istikrarlı bir iyileştirici yaklaşımdan çok statükocu bir yaklaşımın var olduğunun göstergesidir.

Alinyazında ilköğretim finansman sisteminin yeniden nasıl yapılandırılması gerektiği konusunda herhangi bir geniş kapsamlı model önerisine rastlanmamıştır. Ancak yeni kaynak yaratma ve mevcut kaynakların daha etkin kullanıma dönük çeşitli stratejiler sunulmuştur (Kavak ve ark., 1997; Koç, 2007; Özdemir, 2011). Bu stratejilerden biri özellikle alt sosyoekonomik düzeyde bulunan okulların finansman kaynaklarının çeşitliliğinin artırılması yönündedir (Özdemir, 2011). Diğer yandan, finansman kaynaklarının çeşitliliğinin artırılmasının sakıncalı olduğu, buna bir son verilerek Ulusal Eğitimi Geliştirme Fonu uygulaması ile sistemde eşgüdümülük sağlanması gerektiği de savunulmaktadır (Koç, 2007).

Okullar arasındaki gelir eşitsizliğinin boyutlarını görmek ve buna dayalı politikalar geliştirebilmek için, OAB'lerin çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirler ve bunların harcama alanlarının elektronik ortamda kayıt altına alınması da yapılan öneriler arasındadır (Özdemir, 2011). Bu öneri, Türkiye'de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim

Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi (TEFBİS) uygulamasıyla gerçekleştirilme aşamasındadır. Ancak TEFBİS uygulaması Ocak 2011’de başladığı için, sonuçları hakkında henüz bir şey söylemek mümkün değildir.

Dezavantajlı okulların yardımcı personel ihtiyacının devlet tarafından karşılanması (Özdemir, 2011), dezavantajlı öğrencilerin ihtiyaçlarının karşılanması için burs, giyim, gıda ve araç-gereç desteği sağlanması, OAB bütçelerinden yapılan yardım miktarlarının artırılması (Kavak ve ark., 1997; Koç, 2007; Özdemir, 2011), ekonomik durumu iyi olan velilerin eğitim giderlerine katılımının özendirilmesi (Kavak ve ark., 1997) de öneriler arasındadır. Yerelleştirmeye dönük yapılan bir öneri ise belediyelere hem bütçelerinden ilköğretime kaynak tahsis etme hem de ilköğretim kurumları açma ve işletme yükümlülüğü getirilmesidir (Kavak ve ark., 1997).

Tüm çalışmaların ortak sonucu, temel bir insan hakkı olan ilköğretime kaynak sağlayan finansman sisteminin yeniden yapılandırılması gerektiğidir. Finansman sorununu çözmek için, daha sistematik ve geniş çaplı model önerilerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu model önerilerinin oluşmasına yardımcı olmak için, uygulamada tam olarak neler olup bittiğini betimleyen, geniş çaplı, konuyu bütüncül olarak ele alan ve tüm okul paydaşlarını kapsayan saha araştırmalarına ihtiyaç vardır. Bu çalışma, söz konusu ihtiyacı gidermek ve böylelikle yeni bir mali yönetim modeli oluşturulmasına kaynaklık etmek amacıyla hazırlanmıştır.

ARAŞTIRMA SORULARI

Araştırmanın makro düzeydeki soruları şöyledir:

1. İlköğretim finansmanının sağlanmasında kamu kesiminin üstlendiği rol ve bu rolün mevzuat temelinde kurumlar arası paylaşımı nasıldır?
2. İlköğretim finansmanı sürecinde kamu kurumları arasındaki görev dağılımı uygulamada nasıl işlemektedir?

Araştırmanın mikro düzeydeki soruları şöyledir:

1. İlköğretim okullarında, ayni ve nakdi özel gelirlerin okula kazandırılmasına ilişkin süreç uygulamada nasıl işlemektedir?
 - a. İlköğretim okulları, ihtiyaçlarını finanse edebilmek için gerekli olan ayni ve nakdi gelirleri nasıl ve nereden sağlamaktadır?
 - b. Okullara gelir sağlama yöntemleri nelerdir ve gelir sağlama sürecinde hangi okul paydaşları görev almaktadır?
 - c. Okulların gelir sağlama yöntemlerinde okulun bulunduğu sosyoekonomik düzeye göre belirgin farklar var mıdır?
 - d. Gelir sağlama sürecinde okulların yaşadığı sorunlar nelerdir?

2. İlköğretim okullarında, aynı ve nakdi özel gelirlerin harcanmasına (gidere dönüştürülmesine) ilişkin süreç uygulamada nasıl işlemektedir?
 - a. Okullardaki temel harcama kalemleri nelerdir?
 - b. Okulların harcama kalemlerinde, okul türlerine ve okulun bulunduğu sosyoekonomik düzeye göre belirgin farklar var mıdır?
 - c. Okullara gelen aynı ve nakdi gelirlerin kullanımına ilişkin karar verme süreci nasıl işlemektedir?
3. İlköğretim okulları paydaşlarının okullarının finanse edilmesine ilişkin uygulamalar hakkındaki algıları ne yöndedir?
4. İlköğretim okulları paydaşlarının ilköğretim finansmanının iyileştirilmesine ilişkin görüş ve önerileri nelerdir?

BÖLÜM II

ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

Bu araştırma, Türkiye'deki ilköğretim sisteminin kamu, özel ve okul kaynakları dahil olmak üzere, mevcut mali yönetim sistemini açıklama ve değerlendirmeye yönelik olma özelliği taşıdığından "betimsel" türde bir çalışmadır. Bu bölümde araştırmanın modeli, araştırmanın yapıldığı illerin ve okulların seçimi, katılımcılar, veri toplama ve analiz yöntemleri, son olarak da araştırma etiğinin nasıl sağlandığına ilişkin bilgiler verilmektedir.

ARAŞTIRMA MODELİ

Araştırmanın saha çalışması bölümü niteliksel araştırma yöntemlerinden olan çoklu vaka çalışması yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Vaka çalışmaları birden fazla kanıt ve veri kaynağının mevcut olduğu, incelenen olgu ile olgunun içinde bulunduğu durum arasındaki sınırların net bir şekilde çizilemediği ve özellikle süreç incelemesi yapılmak istenen durumlarda kullanılır (Yıldırım ve Şimşek, 2006). Bu çalışmada mikro düzeyde incelenen olgu, ilköğretim okullarındaki ayni ve nakdi gelirlerin okullara kazandırılma ve bunların harcanma sürecidir. Söz konusu olguyu okulun kendisinden ve okulu etkileyen diğer dinamiklerden net çizgilerle ayırmak mümkün olmadığı için, inceleme süreci karmaşık bir süreçtir. Bu durum olgunun kendi gerçek yaşam çerçevesi içinde derinlemesine incelenmesini gerektirir. Bu nedenle, vaka çalışması yöntemi bu araştırma için uygun bir yöntemdir. Çünkü vaka çalışmalarının temel amacı, iç içe geçmiş katmanları olan bir olguyu yerinde ve derinlemesine inceleyerek nasıl ve neden sorularına cevap aramaktır.

Bir vaka çalışmasında araştırmacı "Vakada neler olup bitiyor?"; "Vakanın parçası olan aktörler neler yapıyorlar ve neden bunları yapıyorlar?"; "Yapılanların çıktısı nedir?" sorularına cevap arar (Rossman ve Rallis, 2003). Bu çalışmada cevabı aranan sorular da vaka çalışmalarının amacına uygundur.

Çoklu vaka çalışmalarının diğer vaka çalışmalarından farkı, mercek altına alınan konunun bir değil, birden fazla alanda (bu araştırma için "alan"dan kasıt "okul"dur) incelenmesidir. Böylelikle, olgunun benzer ve benzer olmayan bağlamlar içinde nasıl bir hal aldığı konusunda içgörü kazanılır; araştırmanın bilgi zenginliğinin yanı sıra genellenebilirliği ve güvenilirliği artar. Bu projeye 15 farklı okul dahil edilerek çoklu vaka çalışmasının bu güçlü yönünden yararlanılması hedeflenmiştir.

ARAŞTIRMANIN YAPILDIĞI İLLERİN SEÇİMİ

Saha çalışmasına dahil edilecek iller ve bu illerdeki okullar seçilirken, "amaçlı örnekleme" yöntemlerinden biri olan "maksimum çeşitlilik örnekleme yöntemi" kullanılmıştır. Çoklu vaka çalışmalarında toplanan verinin zenginliğini sağlamak açısından bu yöntemin kullanımı tavsiye edilmektedir (Merriam, 2002). Maksimum çeşitlilik örnekleme yöntemi mercek altına alınan konunun birbirinden farklı özellikleri, nitelikleri, konumu ve durumu

olan alanlarda incelenmesi, çeşitlilik arz eden durumlar arasındaki ortak örüntülerin ortaya çıkarılması için kullanılan yöntem olarak tanımlanabilir (Lindlof ve Taylor, 2010).

Ülkemizdeki bölgeler arasında gerek okul türleri gerek genç nüfus varlığı gerekse de sosyoekonomik düzey açısından önemli farklılıkların bulunduğu göz önüne alındığında maksimum çeşitlilik örnekleme yönteminin kullanımı, sorunun farklı boyutlarını ortaya koymak açısından önem kazanmaktadır. Kısacası, bu çalışmada, seçilen okulların araştırma konusu ile ilgili özelliklerini olası en geniş çeşitlilik içinde yansıtmak hedeflenmiştir. Araştırmaya dahil edilen illerin ve okulların seçimi de bu hedef göz önünde bulundurularak yapılmıştır. İstanbul, özellikleri itibarıyla zaten böylesi çeşitlilikleri içinde barındırdığı ve nüfusu en fazla olan il olduğu için, araştırma kapsamına alınmıştır.

Araştırmanın amacının karşılanabilmesi için, konunun birbirinden farklı özellik, nitelik, konum ve durumları olan okullarda incelenmesi gerektiğinden, araştırma kapsamına alınacak diğer illerin ilköğretim öğrencisi başına yapılan kamu harcamasının en yüksek ve en düşük olduğu illerden seçilmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda, Şanlıurfa öğrenci başına yapılan harcamanın en düşük olduğu ilk üç ilden biri olarak örnekleme dahil edilmiştir.

Öğrenci başına yapılan kamu harcamasının en yüksek olduğu Tunceli, Artvin, Sinop, Gümüşhane, Kastamonu gibi illerde ilköğretim çağındaki çocuk sayısı oldukça düşük olduğu için, bu illerden birinin seçilmesi tercih edilmemiştir. Bu durumda, örnekleme dahil edilecek son ilin seçimi yapılırken illere ait üç farklı istatistik incelenmiştir. Bu istatistiklerden birincisi illerde öğrenci başına düşen kamu eğitimi harcaması; ikincisi ilköğretim çağ nüfusu içindeki çocuk sayısının tüm nüfusa oranı; sonuncusu ise illerde kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasıladır (GSYH). Her ilin bu üç ölçüte göre Türkiye sıralamasındaki yeri bulunmuş, iller sıralamadaki yerine göre puanlandırılmış ve illerin bu ölçütlerden elde ettiği alt puanlar toplanarak her ili temsil eden bir toplam puan oluşturulmuştur (bkz. Ek 1). Bu hesaba göre, sırasıyla, Kırıkkale, Karaman ve Konya en yüksek puanı alarak, aynı anda hem 6-13 yaş çocuk sayısının hem de öğrenci başına yapılan kamu harcamasının yüksek olduğu iller olarak belirlenmişlerdir. Bu iller arasında Karaman örnekleme dahil edilmiştir. Bu seçimin en temel nedeni, Karaman ilinde MEB'in Dünya Bankası'yla işbirliği içinde gerçekleştirdiği Okul Gelişim Programı (OGP) dahilinde desteklenerek fon sağlanan okulların bulunmasıdır. Bu programa katılan okullara belirli bir fon ayrılmış ve bu finansal desteği alan okullar, kendilerine tahsis edilen tutarın en fazla % 60'ını mal alımında, % 40'ını da hizmet alımında kullanabilme özerkliğine sahip olmuşlardır. Bu fonun okullar tarafından nasıl değerlendirildiğini görmek bu araştırmanın bilgi zenginliğini artıracığından, OGP'den faydalanan okulların araştırmaya dahil edilmesi gerekli görülmüştür. Karaman ilinin seçimiyle, hem OGP kapsamındaki okulların örnekleme dahil edilmesi mümkün olmuş hem de araştırmanın yapıldığı illerin Türkiye coğrafyasına yayılımı açısından Batı-Orta-Doğu dağılımı sağlanmıştır.

Özetle, öğrenci başına yapılan kamu eğitim harcamasının ve kişi başına GSYH'nin düşük olduğu bir il (Şanlıurfa), öğrenci başına düşen kamu eğitim harcamasının ve kişi başına düşen GSYH'nin yüksek olduğu, ama aynı zamanda öğrenci nüfusunun il nüfusu içinde önemli bir paya sahip olduğu bir il (Karaman) ve her anlamdaki çeşitliliği ile Türkiye içinde özel bir konumu olan bir diğer il (İstanbul) araştırmaya dahil edilerek il seçimi tamamlanmıştır.

ARAŞTIRMA KAPSAMINDA YER ALAN OKULLARIN SEÇİMİ

Maksimum çeşitlilik örnekleme yönteminin ilkeleri okul seçiminde de belirleyici olmuştur. Birbirinden farklı nitelikleri olan ilköğretim okullarının araştırma kapsamında yer almasına özen gösterilmiştir. Bu nedenle yatılı ilköğretim bölge okulu (YİBO), taşıma merkezi okul, birleştirilmiş sınıflı okul, normal ve ikili eğitim veren okul olmak üzere ilköğretimdeki beş farklı okul türü araştırmaya dahil edilmiştir. Ayrıca, okulların öğrenci sayısı (öğrenci sayısı 500'ün altında ve 500'ün üstünde olan okullar) ve buldukları yerleşim yerinin sosyoekonomik durumu (alt SED – üst SED) seçim ölçütleri olarak belirlenmiş, her ölçütü karşılayan en az bir okul ile görüşülmüştür.

Belirlenen ölçütlere uygun okul arayışı sırasında, hem Milli Eğitim Bakanlığı ilköğretim Genel Müdürlüğü (İGM) temsilcileri ile hem de araştırmaya dahil edilen illerin milli eğitim müdürlükleri ile telefon yoluyla iletişim kurulmuştur. Bu kişilerle yapılan görüşmelerde okulun bulunduğu çevrenin sosyoekonomik profili, OAB'lerin nasıl bir rol oynadığı ve okulların işletilebilir alanlarının olup olmadığı gibi konularda ön bilgi alınmıştır. Bu bilgiler ışığında özellikleri birbirinden farklı olan okullar araştırmaya dahil edilmiştir. Tablo 2'de seçim ölçütlerine göre araştırma kapsamında yer alan okullar ayrıntılandırılmıştır.

TABLO 2: ARAŞTIRMA KAPSAMINDA YER ALAN OKULLAR				
Okul türü	Alt SED		Üst SED	
	Öğrenci sayısı		Öğrenci sayısı	
	0-500	501+	0-500	501+
Tam gün eğitim veren okul	Okul N İSTANBUL	Okul A KARAMAN	Okul D KARAMAN Okul P İSTANBUL	Okul R İSTANBUL Okul S İSTANBUL
İkili eğitim veren okul	Küçük okullarda ikili eğitim yapılmamaktadır.	Okul G (Taşıma ile gelen 200 öğrencisi var) ŞANLIURFA Okul L ŞANLIURFA Okul M İSTANBUL	Küçük okullarda ikili eğitim yapılmamaktadır.	Okul K ŞANLIURFA
YİBO	Okul E (297 öğrencisi var) KARAMAN Okul H (294 öğrencisi var) ŞANLIURFA			
Birleştirilmiş sınıflı okul	Okul F (181 öğrencisi var) ŞANLIURFA			
Taşıma merkezi okul	Okul C (452 öğrencisi var) KARAMAN Okul B (246 öğrencisi var) KARAMAN			

Nitel çalışmaların doğası gereği, bu tür çalışmalardan elde edilen bulguların tüm örnekleme genellenebilirlik özelliği yoktur. Ancak nitel çalışmalarda incelenen vaka sayısı artırılarak ve vakaların çeşitliliğine özen gösterilerek araştırmanın bilgi açısından zengin olması sağlanabilir. Yukarıda açıklandığı üzere, bu konuda gerekli özen gösterilmiştir. Böylelikle, araştırmaya katılmamış bir okulun dahi bu araştırmayı okuduğunda kendi hikayesini bulabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, nitel çalışmalar her ne kadar geneli temsil etme iddiasında olmasa da özgül vakaların derinlemesine incelenmesi her zaman geneli anlamak için bir kaynak görevi görür. Çünkü genel, özgül durumların bileşiminden oluşur (Merriam, 2002).

KATILIMCILAR

Bu çalışmada katılımcıları iki ayrı gruba ayırmak mümkündür. Birinci gruptaki katılımcılar merkezi yönetim, il ve ilçe kuruluşlarında çalışan çeşitli aktörlerdir. Araştırmanın makro düzey verileri bu aktörler ile yapılan görüşmeler yoluyla toplanmıştır. İkinci gruptaki katılımcılar ise okul sınırları içinde bulunan, ayni ve nakdi gelirlerin kazanılması ve harcanması sürecinden etkilenen ve bu süreci etkileyen aktörlerdir. Bu aktörler ile yapılan görüşmeler yoluyla da araştırmanın mikro düzey verileri toplanmıştır. Tablo 3 ve Tablo 4'te katılımcıların hangi illerde ve hangi kurumlarda çalıştığı özetlenmektedir.

Tablolardaki bilgilerden de görüldüğü gibi her tür paydaştan seçilen temsilcilerle mülakatlar yapılmıştır. Böylelikle, araştırmada farklı bakış açılarının, ilgilerin ve değerlerin temsili sağlanmaya çalışılmıştır.

TABLO 3: MÜLAKAT ÇALIŞMA GRUBU (MAKRO DÜZEY ANALİZ)

	Ankara	Karaman	Şanlıurfa	İstanbul
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Sosyal Sektörler Genel Müdürlüğü ⁴	1	-	-	-
Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	2	-	-	-
MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı	5	-	-	-
MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü ⁵	2	-	-	-
MEB İç Denetim Birimi	1	-	-	-
MEB Projeler Koordinasyon Merkezi Başkanlığı ⁶	1	-	-	-
İl Millî Eğitim Müdürlüğü	-	1	1	1
İlçe Millî Eğitim Müdürlüğü	-	1	3	-
İl Özel İdaresi	-	1	1	1
Köylere Hizmet Götürme Birliği	-	1	1	-
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı	-	1	-	-
TOPLAM	12	5	6	2

⁴ 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmüştür. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

⁵ 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde bulunan Okul Öncesi Eğitimi Genel Müdürlüğü ve İlköğretim Genel Müdürlüğü birleştirilerek Temel Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

⁶ Projeler Koordinasyon Merkezi, 652 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile oluşturulan Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü'ne katılmıştır. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

TABLO 4: MÜLAKAT ÇALIŞMA GRUBU (MİKRO DÜZEY ANALİZ)

	Okul A	Okul B	Okul C	Okul D	Okul E	Okul F	Okul G	Okul H	Okul K	Okul L	Okul M	Okul N	Okul P	Okul R	Okul S
Müdür	1	-	1	1	1	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Müdür yard.	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vekil müdür yard.	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OAB temsilcisi	1	1	1	1	1	-	1	1	1	1	1	-	3	1	1
Öğretmen	3	2	3	2	3	2	3	2	2	2	1	2	2	2	2
Veli	2	2	3	2	1	2	2	2	2	2	3	2	2	3	2
Öğrenci	5	2	5	2	4	3	1	4	2	3	2	2	-	3	2
TOPLAM	14	8	14	7	11	8	8	10	8	9	8	7	8	10	8

VERİ TOPLAMA YÖNTEMLERİ

Aşağıda araştırmanın hem makro hem de mikro düzey verilerinin elde edilmesinde kullanılan yöntemler ayrıntılandırılmıştır.

ARAŞTIRMANIN MAKRO DÜZEY VERİLERİNİN TOPLANMASINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Ulusal düzeyde ilköğretim finansmanının işleyişini ortaya koymak için, üç farklı yöntemle veriler toplanmıştır. Bunlar, mevzuat incelemesi, bütçe ve harcama verilerinin incelenmesi ve kilit aktörler ile gerçekleştirilen mülakatlar olarak gruplandırılabilir.

a) Mevzuat incelemesi

Bu çalışmada, hem ilköğretim finansmanında kamu kesiminin üstlendiği rol ve bu rolün kurumlar arasındaki paylaşımına ilişkin bilgi edinilmesi, hem de mülakat sorularının hazırlanması amacıyla ilköğretimde finansman sistemini düzenleyen mevzuat belgeleri incelenmiştir. Ocak-Nisan 2011'de incelenen mevzuat belgeleri arasında, Anayasa, Millî Eğitim Temel Kanunu, İlköğretim ve Eğitim Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu, Belediye Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Okul-Aile Birliği Yönetmeliği bulunmaktadır.

b) Ulusal düzeyde bütçe ve harcama verilerinin incelenmesi

Ulusal düzeyde ilköğretim finansmanı alanında kamu kesiminin üstlendiği role ve bu rolün kamu kurumları arasında paylaşımına ilişkin çıkarımlar yapabilmek için, sayısal verilerin incelenmesi gerekmektedir. Bu amaçla, Türkiye'de gerçekleştirilen son eğitim harcamaları anketinin sonuçları (TÜİK, 2006) ile Maliye Bakanlığı tarafından hem merkezi hem de yerel yönetim kuruluşlarının bütçe ve harcamalarına ilişkin yayımlanan veriler incelenmiştir.⁷ Maliye Bakanlığı'nın açıkladığı veriler ışığında, ilköğretim için yapılan toplam ve öğrenci başına kamu harcamaları hesaplanmıştır. Ayrıca *MEB 2010 Mali Yılı Performans Programı* (MEB SGB, 2010) ve *MEB 2011 Mali Yılı Performans Programı* (MEB SGB, 2011) gibi belgeler incelenerek Bakanlık'ın ödeneklerin dağıtılması süreçlerinde stratejik yönetim araçlarını ne ölçüde kullandığı yönünde de çıkarımlar yapılmıştır.

⁷ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde (<http://www.muhasabat.gov.tr>) yayımlanan Kamu Hesapları Bültenleri, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının ayrı ayrı harcama verilerini içermektedir.

c) Bürokratlarla (kilit aktörler) gerçekleştirilen mülakatlar

Makro düzey analizlerin yapılabilmesi için, ilköğretim finansmanında rol alan kamu kurumlarının çalışanlarıyla yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Çünkü mevzuat belgelerinin incelenmesi ile bütçe ve harcama verilerinin incelenmesinden elde edilen bulgular, ilköğretim hizmetlerinin gerçekleşmesi için kullanılan kamu kaynaklarının belirlenmesinde ve harcanmasında kamu kurumları arasındaki yetki dağılımı ve finansman yapı ve süreçlerinin işleyişiyle ilgili ancak kısıtlı bilgi vermektedir. Bu kısıtlılığı gidermek amacıyla araştırmanın gerçekleştirildiği üç il ile merkezi yönetim kuruluşlarında çalışan çeşitli aktörlerle yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirme yoluna gidilmiş ve finansman sisteminin işleyişinin ayrıntılarına dair bulgulara erişilmeye çalışılmıştır.

Kilit aktörlerle yapılan mülakatlar Mart-Ekim 2011 arasında MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü'nün aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Araştırma verilerinin güvenilirliğini sağlamak açısından, gerekli düzenlemeleri yapan İlköğretim Genel Müdürlüğü yetkililerinin görüşmelere katılmamasına özel önem verilmiştir. Tüm yetkililer için ayrı soru formları hazırlanmıştır. Süreç boyunca kilit aktörlerle 25 mülakat gerçekleştirilmiştir. Bu kişilerin çalıştıkları kurumlar Tablo 3'te ayrıntılandırılmıştır.

ARAŞTIRMANIN MİKRO DÜZEY VERİLERİNİN TOPLANMASINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Yöntem bölümünde de belirtildiği gibi, araştırmanın mikro düzey bölümü çoklu vaka çalışması olarak tasarlanmıştır. Vaka çalışmaları metodolojik olarak eklettik bir yaklaşımı benimsediği için, niteliksel veri toplama yöntemlerinden mülakat, gözlem, doküman incelemesi ve anket yöntemlerinin kullanıma uygundur (Rossman ve Rallis, 2003). Bu çalışmada da bu dört farklı formdaki veri toplama yöntemlerinin hepsi aşağıda ayrıntılandırılan şekilde kullanılmıştır.

a) Okul aktörleri ile gerçekleştirilen mülakatlar

Bu çalışmada temel veri toplama yöntemi olarak mülakatlar kullanılmıştır. Araştırma verilerinin mülakatlar yoluyla sahadan toplanması süreci 28 Mart 2011 tarihinde başlamış ve 10 Haziran 2011 tarihinde sonlandırılmıştır. Okullara gitmeden önce MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü aracılığı ile gerekli izinler alınmış ve okullar araştırmanın amacı hakkında bilgilendirilmiştir. Veriler üç saha araştırmacısı tarafından, her okula bir tam mesai günü ayırmak suretiyle toplanmıştır.

Çoklu vaka çalışmalarında, vakalar birbiriyle kıyaslanarak ortak noktaların ve benzerliklerin ortaya çıkarılması esas olduğundan, her okulda aynı boyutlar hakkında veri toplamak önemlidir. Dolayısıyla mülakatlara standart bir görüşme formuyla gidiliyor olması, karşılaştırılabilir veriyi toplayabilmek açısından gereklidir (Yıldırım ve Şimşek, 2006). Bu nedenle yapılandırılmış açık uçlu mülakat yöntemi benimsenmiştir. Bu tür bir yaklaşımın benimsenmesi aynı zamanda görüşmecinin yanlılığını ve öznelliğini azaltır. Bu çalışmanın üç farklı görüşmeci tarafından yapıldığı düşünüldüğünde, yapılandırılmış mülakatların kullanılması görüşmeci farklılıklarından kaynaklanan öznellikleri de en aza indirmek açısından oldukça faydalıdır. Ancak unutmamak gerekir ki her vakanın kendine özel durumları vardır. Bu tür okula özel, öngörülemez durumlar fark edildiğinde görüşmeyi yapan araştırmacılara ek sorular sorma serbestliği tanınmıştır.

Mülakat soruları, araştırmacıların mevzuat taramasından, uzman kişilerle yapılan ön görüşmelerden ve alanyazından elde ettiği ön bilgilere dayanarak oluşturulmuştur. Oluşturulan mülakat sorularının, yanıtı aranan tüm alt problemlerle ilişkilendirildiğinden emin olmak için, hangi sorunun hangi alt problemle ilişkili olduğunu gösteren soru matrisleri oluşturulmuştur. Daha sonra sorular, MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü ve UNICEF Türkiye uzmanları tarafından incelenmiş, onların geri bildirimleri alınmıştır. Son aşamada ise soruların işlerliğini test etmek amacıyla İstanbul ili Küçükçekmece ilçesine bağlı bir okulda pilot uygulama yapılmış; anlaşılmayan, anlamsız bulunan, amaca uygun olmadığı fark edilen sorular çıkartılmış veya revize edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen süreçlerden sonra, araştırmaya katılan her bir aktör grubu için ayrı ayrı hazırlanan mülakat formlarına son halleri verilerek, formlar uygulamaya hazır hale getirilmiştir. Saha çalışması boyunca 138 kişiyle görüşülmüştür. Görüşülen kişilere ait bilgiler Tablo 4'te ayrıntılandırılmıştır.

Olası yanlılığı önlemek amacıyla, görüşme yapılan öğretmen ve öğrencilerin seçimini okul yöneticilerine bırakmak yerine nöbetçi olması ya da dersinin bulunmaması sebebiyle boş vakti olan öğretmen ve öğrencilerle, gönüllülük ilkesi esas alınarak görüşülmüştür. Buna karşın görüşme yapılacak velilerin seçiminde araştırmacıların rastlantısal seçim yapabilme şansı olmadığı için, okul yöneticileri tarafından okula davet edilen velilerle görüşülmüştür. Bu durum sadece okul yönetimine yakın olan velilerin araştırmaya katılabileceği endişesini beraberinde getirmiştir. Durumdan kaynaklı olası yanlılığı önlemek içinse yüz yüze görüşülemeyen velilere de anket yoluyla ulaşılmıştır.

b) OAB bütçe ve harcama verilerinin incelemesi

Okul düzeyinde yapılan mülakatların bir tamamlayıcısı olarak doküman incelemesi yapılmıştır. Okulların 2010-2011 öğretim yılına ait tahmini bütçeleri ve 2010-2011 öğretim yılı okul-aile birliği gelir-gider kayıtları araştırma kapsamına alınmıştır. Özellikle tahmini bütçeler farklı özelliklere sahip okulların birbirleri ile kıyaslanması sırasında önemli bir kaynak görevi görmüştür.

c) Gözlem

Okul düzeyinde yapılan mülakatların bir tamamlayıcısı olarak kullanılan yöntemlerden bir diğeri ise gözlemdir. Yukarıda da belirtildiği gibi, çoklu vaka çalışmalarında vakaların birbiriyle kıyaslanarak ortak noktaların ve benzerliklerin ortaya çıkarılması esas olduğundan her okulda, aynı boyutlar hakkında gözlem yapmak önemlidir. Karşılaştırılabilir veriyi toplayabilmek için, standart bir gözlem formu oluşturulmuştur (bkz. Ek 2). Araştırmacıların yaptıkları gözlemler bu formlar kullanılarak kayıt altına alınmıştır. Gözlemlerin hatırlanmasını kolaylaştırmak için, gözlem yapılan alanlarda izin alınarak fotoğraflar çekilmiştir.

d) Veli anketleri

Veli anketlerinin hazırlanma süreci mülakat sorularının hazırlanma süreciyle benzerlik göstermektedir. Anketlerin uygulama aşamasında MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü aracılığı ile okullardan izin alınmış, sonra her okula 100'er adet anket

ve anketlerin paketlenmesi için zarf gönderilmiştir. Anketler okuldaki sınıflara eşit şekilde bölünerek dağıtılmıştır. Yanlı olmaması açısından, sınıf listesindeki öğrenci sıralamasına göre anketlerin dağıtılımı yapılmıştır. Velilerin anket formlarına isim yazması talep edilmemiştir. Okullara toplam 1.500 anket gönderilmiş, bunlardan 1.306 adeti doldurulmuş olarak geri gönderilmiştir (bkz. Tablo 5). Anketler SPSS istatistik programında analiz edilmiştir (veli anketleri için bkz. Ek 3 ve veli anketleri analiz tabloları için bkz. Ek 4).

TABLO 5: ARAŞTIRMANIN ÇALIŞMA GRUBUNDAKİ OKULLARIN VELİ EVRENİ VE ÖRNEKLEMİ

İller	Çalışma grubundaki okul sayısı	Çalışma grubundaki okulların toplam öğrenci sayısı	Ankete katılan toplam veli sayısı
Karaman	5	2.065	383
İstanbul	5	4.182	489
Şanlıurfa	5	6.487	434
TOPLAM	15	12.734	1.306

VERİLERİN ANALİZİ

Bu araştırma süresince kullanılan her bir veri kaynağı, veri toplama ve analiz yöntemi Tablo 6 ve Tablo 7'de ayrıntılandırılmıştır.

Mülakatlar, araştırmanın özellikle saha çalışması bölümünün temel veri kaynağını oluşturmaktadır. Mülakatlar yoluyla toplanan araştırma verileri içerik analizi yöntemiyle, üç aşamada analiz edilmiştir. Öncelikle tüm mülakatlar, ses kayıtları ve araştırmacı notları kullanılarak deşifre edilmiş, bu deşifreyon üzerinden açık kodlama (*open coding*) yapılmıştır. Açık kodlama sürecinde bir mülakattaki kavram, araştırmanın amacı çerçevesinde önemli olan durum, boyut, kavram ve görüşler; sözcükler ya da kısa kelimeler şeklinde sıralandırılmıştır. Bu şekilde veriler, içlerinden daha önemli olanlar detaylı incelenmek üzere etiketlenerek sadeleştirilmiş, araştırma sorusuna göre önemli olan noktalar ön plana çıkarılmıştır. Kısacası, bu süreçte analizin daha sonraki aşamaları için temel oluşturan bir anahtar kod listesi oluşturulmuştur.

Analizin ikinci aşamasında ise aksiyal kodlama (*axial coding*) yapılmıştır. Açık kodlama sayesinde oluşturulan anahtar kod listesi detaylı bir şekilde incelenmiş ve benzer anlama geldiği düşünülen kodlar birleştirilmiştir. Daha sonra bu kodlar arasındaki bağlantı ve ilişkiler tespit edilip bu bağlantı ve ilişkiler bütünü açıklayan temalar ortaya çıkarılmıştır. Temalar araştırma soruları altında organize edilmiştir. Analizin son basamağı olan seçici kodlama (*selective coding*) aşamasında ise temalar arası ilişkiler saptanmış ve daha üst düzeyde bir ana tema ortaya çıkarılmıştır.

Veli anketleri ise SPSS istatistik paket programı kullanılarak analiz edilmiş, ankette sorulan her bir soru ile ilgili frekans ve yüzde dağılımları bulunmuş ve yine her soru sosyoekonomik durum ve veli eğitim durumuna göre analiz edilmiştir. Ayrıca bazı sorular arasında çapraz analizler yapılmıştır. Analiz sonuçları Ek 4'te sunulmuştur.

TABLO 6: MAKRO DÜZEY ANALİZ VERİ KAYNAKLARI, VERİ TOPLAMA VE ANALİZ YÖNTEMLERİ		
Veri kaynağı	Veri toplama yöntemi	Veri analiz yöntemi
Mevzuat	İlköğretim hizmetlerinin mali yönetimiyle ilgili olabilecek mevzuat belgeleri Milli Eğitim Bakanlığı'nın internet sitesinde bulunan mevzuat arama motoru kullanılarak bulunmuştur. (http://www.meb.gov.tr/mevzuat/)	Mevzuat belgelerinde ilköğretim hizmetlerinin mali yönetimine ilişkin maddeler incelenerek bir araya getirilmiş ve araştırmının soruları bağlamında değerlendirilmiştir.
Ulusal düzeyde harcama verileri	Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü internet sitesinden ve diğer kaynaklardan kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen harcamalara ilişkin veriler temin edilmiştir. (Ayrıntılı açıklama için bkz. Ek 6)	Toplanan veriler, araştırma için yapılan tanımlar bağlamında yeniden gruplanmış ve araştırma soruları ışığında betimleyici analize tabi tutulmuştur. (Ayrıntılı açıklama için bkz. Ek 6)
Bürokratlarla gerçekleştirilen mülakatlar	Merkezi yönetim kuruluşları, merkezi yönetim kuruluşlarının yerel temsilcilikleri ve yerel yönetim kuruluşlarında yer alan ve ilköğretim kurumlarının finansmanında görev yapan aktörlerle toplam 25 mülakat gerçekleştirilmiştir. Yapılandırılmış görüşme yöntemi kullanılmıştır.	Görüşme notlarının deşifreyonundan sonra, veriler içerik analizi yöntemiyle analiz edilmiştir. Mülakatlar yoluyla ortaya çıkan temalar mevzuat ve veri incelemesinden gelen sonuçlarla karşılaştırılmış, aralarındaki ilişki ve bağlantılar ortaya çıkartılarak araştırma soruları yanıtlanmıştır.

TABLO 7: MİKRO DÜZEY ANALİZ VERİ KAYNAKLARI, VERİ TOPLAMA VE ANALİZ YÖNTEMLERİ		
Veri kaynağı	Veri toplama yöntemi	Veri analiz yöntemi
Okul aktörleri	Yarı yapılandırılmış mülakatlar	İçerik analizi yöntemi
Veliler	Anket	Betimsel istatistiksel analizler
Okullar	Gözlem	Yapılandırılmış gözlem formları ve fotoğraf çekimleri kullanılarak yapılan gözlemlerin bulgularla beraber değerlendirilmesi
OAB bütçe ve harcama verilerinin incelenmesi	Doküman incelemesi	Doküman analizi

ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Bu araştırmanın makro düzeydeki niceliksel bulguları, halihazırda var olan ve ilköğretim finansman sisteminin açıklanmasına katkıda bulunabileceği düşünülen ulusal düzeydeki çeşitli belgelerin bir arada incelenip analiz edilmesiyle elde edilmiştir. Makro düzey bulgulara erişmek için, araştırma sürecinde yeni bir niceliksel veri seti toplanmamıştır. Veriler var olanlarla sınırlı olmasına rağmen, üst düzey bürokratlar ve il/ilçe yönetim mercilerinde görev alan aktörlerle yapılan derinlemesine mülakatlar sayesinde bu sınırlılık kısmen azaltılmıştır.

Araştırmanın mikro düzeydeki temel sınırlılığı araştırma kapsamına sadece 15 okulun dahil edilmesinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar araştırmada önemli olan temel kriterler açısından (okulun sosyoekonomik özellikleri ve gelir çeşitliliği vb.) birbirinden farklı özellikler gösteren okulların seçimine özen gösterilmiş olsa da, elde edilen bulgular tüm Türkiye'deki ilköğretim okullarının özel gelirlerini, bu gelirlerin elde edilme ve harcanma biçimlerini yansıtamayabilir.

Araştırma, sınırlılıklarına rağmen alanyazındaki boşluğu doldurması, eğitim finansmanını hem makro hem de mikro düzeyde derinlemesine ele alması ve politika yapıcılar için önemli olabilecek bulgular içermesi açısından bilgilendirici bir belge niteliğindedir. Araştırma kapsamında, sistem düzeyindeki politikalar, okul düzeyindeki uygulamalar ve bu iki düzey arasındaki ilişkiler ele alındığından, ilköğretim kademesindeki mali yönetim sistemi çok boyutlu ve bütüncül biçimde incelenebilmiştir.

ARAŞTIRMA ETİĞİ

Araştırmanın her aşamasında etik ilkelere uymak konusunda gerekli hassasiyet gösterilmiştir. Her şeyden önce bu çalışmaya katılmak gönüllülük esasına dayandırılmıştır ve her katılımcıya araştırmanın amacı ile ilgili açık ve net bilgi verilmiştir. Görüşmeler sırasında katılımcıların görüş, değer ve önerilerine karşı herhangi bir şekilde yargılayıcı ve eleştirel bir tavır takınılmamıştır. Görüşme çözümlerinde hiçbir katılımcının gerçek ismi kullanılmamıştır.

Görüşmeler sırasında mülakatların ses kaydına alınması bir zorunluluk olarak sunulmamış, sadece ses kaydına izin veren katılımcılarla yapılan mülakatlar kaydedilmiştir. Katılımcının ses kaydına izin vermediği durumlarda ayrıntılı not tutularak veriler kayıt altına alınmıştır. Ses kayıtları, araştırma raporu bittiğinde silinmek üzere, güvenli bir şekilde depolanmıştır.

Her mülakattan önce, araştırma etiği ile ilgili yukarıda bahsedilen tüm noktaları içeren bir form hem katılımcı hem de araştırmacılar tarafından imzalanmış ve bir kopyası katılımcının kendisine verilmiştir (bkz. Ek 5).

BÖLÜM III

MAKRO DÜZEY BULGULAR: İLKÖĞRETİMİN FİNANSMANINDA KAMU KURUMLARININ ROLÜ

Araştırmanın makro düzey bulguları iki ana başlık altında incelenmektedir. Bu başlıklar şunlardır: (1) İlköğretimin finansmanında kamu kesiminin üstlendiği rol ve bu rolün kurumlar arası paylaşımı, (2) ilköğretim hizmetleri finansman mekanizmasının işleyişi.

İLKÖĞRETİMİN FİNANSMANINDA KAMU KESİMİNİN ÜSTLENDİĞİ ROL VE BU ROLÜN KURUMLAR ARASI PAYLAŞIMI

Bu bölümde, ilköğretim hizmetlerinin finansmanında kamunun üstlendiği rol ve bu rolün kurumlar arasındaki paylaşımına dair mevzuat ve veri incelemelerinden elde edilen bulgular sunulmuştur. Türkiye’de ilköğretim hizmetlerinin finansman mekanizmasının işleyişiyle ve çeşitli kamu kuruluşlarının bu işleyiş içindeki yetki ve sorumluluklarıyla ilgili mevzuat, sınırlı miktarda ayrıntı sağlamaktadır. En ayrıntılı düzenlemeler, İlköğretim ve Eğitim Kanunu’nda yer almaktadır. Ülkemizde eğitime gelir sağlayan tüm kaynakları bir arada görmeyi sağlayan son başarılı veri toplama girişimi de 2002 yılında gerçekleştiğinden, tüm eğitime ve özellikle ilköğretime ayrılan tüm gelirlerin en güncel haliyle saptanabildiğini söylemek mümkün değildir. Yine de bu bölümde, kamu kesiminin ilköğretim finansmanındaki genel eğilimlerine ilişkin önemli bulgulara ulaşıldığı söylenebilir.

ANAYASA VE MİLLİ EĞİTİM TEMEL KANUNU’YLA KAMU KESİMİNE VERİLEN SORUMLULUK VE BU SORUMLULUĞUN SINIRLARI

Anayasa’nın 42. maddesi, ilköğretimin bütün vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasız olduğunu belirterek kamuya ücretsiz ilköğretim hizmeti sunma yükümlülüğü getirmiştir. Ayrıca aynı maddede, maddi imkanlardan yoksun başarılı öğrencilere öğrenimlerini sürdürmeleri için gerekli yardımların yapılması ve özel eğitime ihtiyaç duyanlar için gerekli tedbirlerin alınması da öngörülmüştür.

Milli Eğitim Temel Kanunu (METK), ilköğretim hizmetlerinin sunumuyla ilgili olarak kamuya Anayasa’nın getirdiğinden daha fazla yükümlülük getiren maddeler içermektedir. METK’nın 13. maddesi; ders programları, eğitim yöntemleri ile ders araç ve gereçlerinin sürekli olarak geliştirilmesini ve eğitim kurumlarının gereğince donatılıp güçlendirilmesini öngörmektedir. Ayrıca 14. maddede, eğitim kurumlarının yer, personel, bina, tesis ve ekleri, donatım, araç-gereç ve kapasiteleriyle ilgili standartların önceden tespit edilmesi ve kurumların bu standartlara göre kurulup

verimli şekilde işletilmesinin sağlanması öngörülmektedir. METK'nın eğitim kurumlarının kalitesiyle ilgili olarak genel düzenlemelere yer verdiği ve böylelikle kamu kesimine bu standartların karşılanması için gerekli adımları atma yükümlülüğü getirdiği söylenebilir.

Anayasa ve METK, kamu kesimine ücretsiz ilköğretim hizmeti sunma yükümlülüğü getirirse de bu kademedeki tüm eğitim kurumlarının kamuya ait olması ve hizmetler için harcanacak tüm gelirlerin kamu kaynaklarından karşılanması gerekmez. İlgili kanuni düzenlemelere uygun olarak ve MEB'in denetiminde açılan özel öğretim kurumları, giderlerini özel kaynaklardan sağladıkları gelirlerle karşılayabilirler.

Ayrıca, kamu tarafından sunulan hizmetlerin giderlerinin karşılanabilmesi için özel ve uluslararası kaynaklardan elde edilecek gelirlerin kullanılabilmesinin de yolu açılmıştır. İlköğretimin finansmanı ile ilgili en ayrıntılı düzenlemeleri barındıran mevzuat belgesi olan İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 76. maddesinin (g) bendinde, her türlü mal ve para bağışları ile vasiyetler de ilköğretimin gelir kaynakları arasında sıralanmıştır.

METK'nın 16. maddesi, özel kaynaklardan elde edilecek gelirlerin okullarda kullanılabilmesini sağlayan bir kurumsal düzenleme olan okul-aile birliğiyle ilgili bir üst düzenleme niteliğindedir. Maddeye göre okul-aile birlikleri, okullarda kurulur ve amacı okulların eğitim-öğretim hizmetlerine etkinlik ve verimlilik kazandırmaktır. Bu birlikler okulların ve maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli faaliyetler gerçekleştirir. Bu maddeyle, kamuya ait okulların zorunlu ihtiyaçlarının karşılanmasında bile kamu kaynakları dışındaki kaynakların kullanılabilmesi net bir şekilde ortaya konmaktadır. Eğitim hizmetlerinin yerine getirilmesi için kullanılacak gelirleri elde etmeye yönelik faaliyetler olarak aynı maddede, (1) ayni ve nakdi bağışların toplanması, (2) sosyal ve kültürel etkinlikler ve kampanyaların düzenlenmesi ve (3) okulda bulunan mekanların işletilmesi gösterilmiştir.

Okul-aile birlikleriyle ilgili diğer önemli mevzuat belgesi ise 2005 yılında yürürlüğe giren MEB Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'dir.⁸ Bu yönetmeliğin önemli bir bölümü, birliğin gelirleri ve bunların harcanmasına dair maddelere ayrılmıştır. Yönetmelikle OAB'ye önemli görev ve yetkiler tanınmıştır. Birliğin görev ve yetkileri incelendiğinde, okuldaki eğitim-öğretim faaliyetlerinin birçok açıdan desteklenmesi görevinin birliğe verildiği görülmektedir. Birlik, bu destekleme görevini ifa ederken, üç şekilde gelir sağlayabilir. Bunlar, yönetmeliğin 15. maddesine göre, (a) ayni ve nakdi bağışların kabulü, (b) okulun açık ve kapalı alanlarının işletilmesi ve (c) sosyal, kültürel ve sportif kurs, proje, kampanya ve benzeri etkinliklerin düzenlenmesidir. Maddenin (c) bendi halihazırda oldukça açık uçluken maddeye eklenen "diğer gelirler" şeklindeki (d) bendi, okul-aile birliğinin olası gelirleriyle ilgili neredeyse hiçbir kısıt getirmemektedir.

OAB'lerin bu gelirleri nasıl harcayacağına karar verecek organ, birliğin yönetim kuruludur. Yılda bir kez yapılan genel kurulla seçilen yönetim kurulunda müdür, bir öğretmen ya da müdür yardımcısı ve beş veli bulunmaktadır. Kurulun başkanı, veliler arasından seçilmektedir.⁹ 19. maddeye göre "Birliğin gelirlerinin, okulun bütçe disiplini çerçevesinde, eğitim-öğretim giderleri ile maddi imkanlardan yoksun öğrencilerin zorunlu ihtiyaçları için harcanması esastır. Harcamalar, yönetim kurulu kararıyla belgeye dayalı olarak yapılır. Mal ve hizmet alımları, usulüne göre oluşturulacak

⁸ Okul-Aile Birliği Yönetmeliği, Şubat 2012'de değiştirilmiştir. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

⁹ Şubat 2012'de gerçekleştirilen MEB Okul-Aile Birliği Yönetmeliği değişikliğiyle OAB yönetim kurullarının, öğrenci velileri ve istemeleri halinde Bakanlık'a bağlı bulunan hayırseverler arasından seçilecek beş asil ve beş yedek üyeden oluşması öngörülmüştür. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

komisyonlarca yapılır.” Yönetmeliğin 18. maddesine göre ise, birliğin gelirlerinin % 20’sinin il ve/veya ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılması esastır. İl ve ilçe milli eğitim müdürlüklerinde toplanan okul-aile birliği kesintileri bir milli eğitim müdürlüğü yöneticisi, iki okul müdürü ve iki okul-aile birliği başkanından oluşan komisyonun kararıyla imkanları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerinin ihtiyaçlarını karşılamada kullanılmak üzere ilgili okulun okul-aile birliğinin hesabına aktarılır.

Okul-Aile Birliği Yönetmeliği’nin 2005 yılında yeniden düzenlenmesi ile okul-aile birlikleri, okul içindeki alanları işletebilme, okul içinde gelir getirici çeşitli etkinlikler gerçekleştirebilme ve para karşılığı ek eğitim faaliyeti düzenleyebilme hakkı kazandığından eskisinden oldukça farklı bir konuma gelmişlerdir. Bu durumdan, merkezi yönetimin ilköğretim hizmetleri giderlerinin karşılanması için okul-aile birliklerine, dolayısıyla ailelere, önemli bir görev biçmiş olduğu anlaşılmaktadır. Bu değişikliklerle, OAB’lerin “şirket” statüsü kazandığı düşünülmektedir (Ertürk, 2010).

VERİLERLE TÜRKİYE’DE İLKÖĞRETİM HİZMETLERİNİN FİNANSMANINDA KAMUNUN ÜSTLENDİĞİ ROL

Mevzuata göre, kamunun ilköğretim hizmetlerinin finansmanına ilişkin üstlendiği rol yukarıda betimlenmiştir. Makro düzeyde toplanan veriler, kamu kesiminin ilköğretimin finansmanı alanında özel kesimle nasıl bir rol paylaşımına gittiği hakkında daha derin bir değerlendirme sunulmasını sağlayacaktır.

Tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de eğitim hizmetlerine ayrılan gelirler farklı kaynaklardan gelebilir. Chawla (2005), eğitim hizmetlerine kaynak sağlayan kuruluşları üçe ayırmıştır: (1) Merkezi yönetimi ve mahalli idareleri kapsayacak şekilde kamu kaynakları, (2) vakıflar ve şirketler gibi özel tüzel kişiler ile hanehalklarını kapsayacak şekilde özel kaynaklar ve (3) uluslararası kaynaklar. Tüm bu kaynaklar tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları hakkında aynı anda veri sağlayan son veri toplama çalışması, TÜİK tarafından 2002’de gerçekleştirilen Eğitim Harcamaları Anketi’dir (TÜİK, 2006). Bu anketin sonuçlarına göre, 2002 yılında Türkiye’de eğitim hizmetlerine (2010 fiyatlarıyla) 44 milyar TL’den biraz fazla harcama yapılmıştır. Bu, 2002 GSYH’sinin % 5,7’sine denk gelmektedir. Aynı anketin sonuçlarına göre 2002’de ilköğretim hizmetleri için GSYH’nin % 2’si kadar, yani 15 milyar TL’den biraz fazla harcama yapılmıştır. Bu harcamaların kaynaklara göre dağılımı Tablo 8’de sunulmuştur.

TABLO 8: EĞİTİM HİZMETLERİ İÇİN YAPILAN HARCAMALARIN KAYNAKLARA GÖRE DAĞILIMI (2002) (2010 FİYATLARIYLA, BİN TL OLARAK)

		Eğitim hizmetleri	İlköğretim	
Kamu kesimi	Merkezi yönetim	Milli Eğitim Bakanlığı	17.624.329	9.141.782
		YÖK ve üniversiteler	8.609.204	-
		Diğer merkezi yönetim kuruluşları	2.394.945	269.940
		Merkezi yönetim toplam	28.628.478	9.411.722
	Mahalli idareler	İl özel idareleri	279.756	274.643
		Belediyeler	29.381	19.543
		Mahalli idareler toplam	309.137	294.187
	Kamu kesimi toplam		28.937.614	9.705.909
	GSYH'ye oran		% 3,8	% 1,3
	Özel kesim	Özel, tüzel kuruluşlar	685.509	235.486
Hanehalkları		14.403.740	5.028.362	
Özel kesim toplam		15.089.249	5.263.848	
GSYH'ye oran		% 2	% 0,7	
Uluslararası kaynaklar		41.553	31.532	
TOPLAM		44.068.417	15.001.288	
GSYH'ye oran		% 5,7	% 2	

Kaynak: TÜİK (2006) kaynağında bulunan veriler yazarlar tarafından 2010 fiyat düzeyine göre yeniden düzenlenmiştir.

Bu araştırmanın sonuçlarına göre Türkiye’de eğitim hizmetleri harcamalarının GSYH içindeki payının, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, düşük olduğu söylenemez. OECD ülkeleri ortalamasında da 2007 yılında eğitim hizmetlerine GSYH’nin % 5,7’si tutarında kaynak ayrılmıştır (OECD, 2010). Ancak Türkiye’nin farkı, bu kaynaklar içinde özel kesimin payının yüksek olmasıdır. OECD ülkeleri ortalamasında 2007 yılında özel kesim (özel kuruluşlar ve hanehalkları) tarafından eğitim hizmetlerine yapılan harcamalar GSYH’nin % 0,9’unu oluştururken Türkiye’de aynı oran % 2 olarak hesaplanmıştır. Özel kesimin, özellikle de hanehalklarının eğitim harcamalarında başat konumda olması, ailelerin sosyoekonomik kökeninin eğitime erişim ve eğitimde başarıda belirleyici rol oynamasına yol açarak “eğitimde eşitlikçilik” ilkesini zedeleyebilir. Türkiye’de ilköğretim kademesine ayrılan gelirlerin tamamı da GSYH’nin % 2’si kadardır. Özel kaynaklar bu kademeye ayrılan gelirlerin % 35’ini sağlamaktadır (GSYH’nin % 0,7’si).

Tüm bu değerlendirmeler yapılırken, Türkiye’ye ait verilerin 2002 yılında toplanmış olduğu unutulmamalıdır. 2002’den bu yana Türkiye’de hem siyasi ve ekonomik durumda, hem de eğitim sisteminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Eğitim sisteminde yaşanan önemli değişikliklere örnek olarak, özel okul öğrencilerinin tüm öğrencilere oranının tüm kademelerde 2002-2003’te % 1,7 iken 2009-2010’da % 2,8’e çıkması, özel dersane sayısının 2.122’den 4.193’e çıkması gösterilebilir (ERG, 2010). Tüm bu değişikliklerin hem eğitim hizmetlerine yapılan toplam harcamalar hem de bu harcamaların kamusal ve özel kaynaklara dağılımı üzerindeki etkisi, 2002’den bu yana kapsamlı bir eğitim harcamaları anketi gerçekleştirilmediği için bilinmemektedir. 2006’da yine TÜİK tarafından gerçekleştirilen anketin sonuçları ise kamuoyuyla

paylaşılmamıştır. Eğitim sistemine dair önemli bir alandaki bu veri eksikliğini giderilmesi için TÜİK'in 2002'deki anketin yöntemini kullanarak yeni bir çalışma yapması ve sonuçlarını vakit kaybetmeden kamuoyuyla paylaşması gerekmektedir.

KAMUNUN ÜSTLENDİĞİ SORUMLULUĞUN KURUMLAR ARASI PAYLAŞIMI: İLKÖĞRETİM VE EĞİTİM KANUNU, İL ÖZEL İDARELERİ KANUNU VE BELEDİYELER KANUNU

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, ilköğretim hizmetlerinin finansmanı ile ilgili en ayrıntılı düzenlemeleri barındıran yasal belgedir. Kanunda ilköğretim hizmetleri için kullanılacak gelirler ile bu gelirlerin nasıl ve nereye harcanacağı çeşitli maddelerle belirlenmiştir. 1961'de kabul edilen İlköğretim ve Eğitim Kanunu'ndaki düzenlemeler, ilköğretime ayrılan gelirlerin nasıl harcanacağı konusunda başat rolü merkezi yönetime, dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatına vermektedir.

Kanunun 76. maddesinde, ilköğretim hizmetleri için kullanılacak gelir türleri belirtilmiştir. Buna göre (1) devlet gelirlerinin % 3'ünden az olmamak üzere devlet bütçesinden¹⁰ yapılacak yardımlar, (2) il özel idare bütçelerine yıllık gelirlerinin en az % 20'si tutarında konulacak ödenekler¹¹ ve (3) köy bütçelerine genel gelirlerinin en az % 10'u tutarında konulacak ödenekler, kamu kesiminin ilköğretim hizmetleri için ayırdığı en önemli gelir kaynaklarıdır. Böylece, ilköğretimin finansmanında yerel yönetimlere de yükümlülük verilmiş ve toplam yükün dağıtımını benimsenmiştir. Öte yandan, yasanın başlangıç düzenlemesinin 76/c maddesiyle belediyelere verilen yükümlülük 1965 yılında iptal edilmiştir. Bu gelirlerin dışında, çeşitli para cezaları, vakıf hisseleri, faizler gibi gelir kaynakları da belirtilmiştir. Aynı maddenin (g) bendinde, her türlü mal ve para bağışları ile vasiyetler de ilköğretimin gelir kaynakları arasında sayılmıştır.

Kanunun 77, 78 ve 79. maddeleri, bu ödeneklerin nasıl ve nereye harcanacağını belirlemektedir. 78. maddeye göre, ilköğretim kurumlarında çalışan genel ve yardımcı hizmetler sınıfına dahil olan tüm personelin "aylıkları ve her türlü özlük giderleri genel bütçeden ödenir." Böylelikle, ilköğretim kurumları için personel harcamalarını gerçekleştirme yükümlülüğü merkezi yönetime verilmiştir. Personel harcamaları dışındaki ilköğretim hizmetleri için, bu kanunda iki harcama türü belirlenmiştir: (1) Okulların yapımı, esaslı onarımı ve ilk tesisi, (2) küçük onarımlar ve öğrencilere yapılan yardımları da kapsayacak şekilde genel giderler. 77. maddeye göre, ilköğretime ayrılan ödeneklerle diğer giderlerin % 70'inin (1) türündeki harcamalara, % 30'unun ise (2) türündeki harcamalara sarf edilmesi gerekmektedir. Ancak bu durumda, personel harcamaları için ödenek kalmamaktadır. Dolayısıyla, bu maddeyi personel harcamaları dışındaki harcamaların % 70'inin ve % 30'unun belirtildiği şekilde harcanmasına yönelik bir düzenleme olarak yorumlamak mümkündür.

Harcama kalemleriyle birlikte harcamaları gerçekleştirecek kamu kurumları da İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda belirlenmiştir. Kanunun 77. maddesine göre, MEB ödeneklerden bir kısmını doğrudan doğruya kullanabilir ya da ayniyat halinde illere gönderebilir. Dolayısıyla, ödeneklerden ne kadarının merkezi teşkilatın ne kadarının diğer kamu kurumlarının iradesiyle kullanılacağı kararı MEB'e bırakılmıştır.

Personel harcamaları dışındaki harcamaları planlamak ve gerçekleştirmek üzere, kanunda MEB'in il özel idareleriyle işbirliği yapmasının önünün açıldığı söylenebilir. Kanunun 79. maddesine göre Bakanlık, özellikle yatırımları içeren bir program yapar.

¹⁰ Bu maddedeki "devlet" tabirini "merkezi yönetim" olarak yorumlamak gerekmektedir. Dolayısıyla "devlet bütçesi", merkezi yönetim bütçesi olarak anlaşılmalıdır.

¹¹ 6287 Sayılı Kanun ile 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'na eklenen Ek Madde 4'e göre il özel idareleri tarafından yapılan katkının ortaöğretim kurumları için de kullanılabilmesinin yolu açılmıştır. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

Bu programla paralel olarak valilikler de üç yıllık plan ve program hazırlar. Bu planda hem okulların yapımı, esaslı onarımı ve ilk tesisi sınıfından hem de genel giderler sınıfından yapılacak harcamalar arasından “il bakımından yapılması mümkün ve uygun görülenler ayrılarak planlanır.” Programlar, il genel meclisinde onanır ve il bütçesine bağlanır. MEB, sebep göstermek şartıyla planlar üzerinde değişiklik yapabilir. Bakanlık genel bütçeden ayrılan ödenekleri, bu plana göre il özel idarelerine dağıtır.

Görüldüğü üzere, İlköğretim ve Eğitim Kanunu’nda ilköğretime ayrılan gelirler ve bu gelirlerin nasıl harcanacağına ilişkin ayrıntılı sayılabilecek düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemelere göre, personel harcamaları merkezi yönetim bütçesinden ve doğrudan merkezi yönetim tarafından yapılacak, geri kalan gelirlerin % 70’i sermaye harcamalarına, % 30’u genel giderlere harcanacaktır. Ancak bu düzenlemenin ilköğretim için öngörülen tüm gelirleri mi, yoksa yalnızca kamu kesiminden gelen kaynakları mı kapsadığı belirsizdir. Kanuna göre MEB, ödeneklerin istediği kadarını doğrudan doğruya kullanabilir ya da ayniyat halinde illere gönderebilir. Geri kalan kısmını valilikler tarafından belirlenmiş ve il genel meclislerinde onanmış planlara göre il özel idarelerine dağıtır. Bakanlık’ın bu dağıtım sırasında, ilde merkezi yönetimin uzantısı olarak valilikler (ve milli eğitim müdürlükleri) ve yerel yönetim birimi olarak il genel meclislerinin ortak kararı olarak değerlendirilebilecek planları göz önünde bulundurması öngörülmüştür. Bakanlık’ın illerden gelen planları değiştirme yetkisi de bulunmaktadır. Tüm bunlarla birlikte, ilköğretim hizmetleri için personel harcamaları dışındaki harcamaları yapma yetkisi, MEB tarafından izin verildiği ölçüde, il özel idarelerine aittir.

İlköğretim hizmetleri için yapılacak harcamalara kendi bütçelerinden koydukları ödenekler ve MEB’den gelen ödenekleri harcama yoluyla katkı yapan il özel idareleriyle ilgili iş ve işlemler 2005’te kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’yla düzenlenmiştir.

Bu yasanın 6. maddesinin (a) bendine göre, “İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, (...) ilk ve ortaöğretim öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde” gerçekleştirebilir. Ancak, il özel idarelerinin diğer eğitim kademelerinden (örneğin ortaöğretimden) farklı olarak, ilköğretim okullarının personel harcamaları dışındaki diğer tüm harcamalarını yapabilmesini sağlayan madde, İlköğretim ve Eğitim Kanunu’ndaki maddelere ek olarak 6. maddeye eklenen fıkradır.¹² Bu fıkraya göre, “Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; (...) eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir.”

MEB, İlköğretim ve Eğitim Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunu’ndaki bu maddeleri birlikte yorumlayarak ilköğretim hizmetleri için yapılacak sermaye harcamaları ve genel harcamalara ilişkin ödenekleri her yıl il özel idarelerine paylaştırmaktadır. İl özel idareleri kanunen kendi gelirlerinin bir kısmını da bu ödeneklere eklemekte ve ilköğretim okulları için kamu kesimi harcamalarını gerçekleştirmektedir. Bu noktada, önemli boşluklar olduğu savunulabilir: MEB’den gelecek ödeneklerin hangi ayrıntıda geleceği, il özel idaresi tarafından yapılan plan ve il özel idaresinin MEB’den ve kendi bütçesinden gelen ödenekleri birleştirerek oluşturduğu bütçe üzerindeki takdir hakkının sınırları ayrıntılı kanuni düzenlemelerle belirlenmemiştir.

12 6287 Sayılı Kanun ile 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu’na eklenen Ek Madde 4’e göre il özel idareleri tarafından yapılan katkının ortaöğretim kurumları için de kullanılabilmesinin yolu açılmıştır. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

Ayrıca kanuni düzenlemeler, ödeneklerin MEB tarafından illere ve il özel idareleri tarafından da okullara ya da öğrencilere hangi esaslara göre dağıtılacağına dair ayrıntılı düzenlemeler içermemekte, hem merkezi yönetimin bir parçası olarak MEB'e hem de il özel idarelerine geniş bir takdir yetkisi bırakmaktadır. Bu takdir yetkisinin nasıl kullanıldığına ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için, ilerleyen bölümlerde kamu kuruluşlarının ilgili dairelerinde çalışan yetkililerle yapılan görüşmelerde elde edilen bulgular sunulacaktır.

Belediyelerle ilgili iş ve işlemleri düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunun 14. maddesine göre, "Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabilir." Kanuni düzenlemeden de anlaşılacağı gibi, okul binaları yaptırmak ya da binaların bakımını yapmak, belediyenin sorumluluğu dahilinde değildir. Belediyeler takdir yetkilerini kullanarak bunları yapabilirler.

Eğitim finansmanında belediyelerin rolüyle ilgili önemli bir hukuki düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Anayasa'nın eğitim hizmetlerinin finansman yapısı ve süreçlerinde kamu kuruluşlarının yetki ve sorumluluk dağılımını etkileyebilecek önemli bir düzenlemesi, mahalli idareleri düzenleyen 127. maddede yer almaktadır. 127. maddeye göre, "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere (...) oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Anayasa Mahkemesi, 2007 yılında Belediye Kanunu'na ilişkin verdiği bir kararda, "milli eğitimin program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemeyeceğini" belirtmiş ve Belediye Kanunu'nda yer alan mahalli idarelerin okulöncesi eğitim kurumları açabileceğine ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi'nin 24.01.2007 tarih ve 2007/5 no'lu kararı). Böylelikle, Anayasa Mahkemesi'nin yorumu ışığında, eğitimin program ve yöntem itibarıyla ulusal bir hizmet olmasından dolayı, merkezi yönetim haricindeki kamu kurumlarının eğitim kurumu açamayacağı kuralının geçerli olduğu savunulabilir. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin eğitim kurumları açabilmesini ve bu kurumların sahibi olmasını imkansız kıldığından, ilköğretim hizmetlerinin finansmanında oynadıkları ya da oynayabilecekleri rolü kısıtlamakta, başat rolü merkezi yönetime vermektedir.

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI TEŞVİK FONU'NDAN SAĞLANAN KAYNAKLARLA GERÇEKLEŞTİRİLEN İLKÖĞRETİM HARCAMALARI

Ülkemizde merkezi yönetim bütçesi ve yerel yönetim kaynaklarıyla gerçekleştirilen harcamalara ek olarak, özellikle ilköğretim kademesinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan (SYDTF) sağlanan kaynaklarla da harcama yapılabilmektedir. 3294 sayılı Kanun'la kurulan fonun gelir kaynakları, kanunlarla kurulan fonlardan % 10'a kadar yaptırılacak aktarımlar, bütçeye konulacak ödenekler, trafik para cezası hasılatının yarısı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatının % 15'i, Gelir ve Kurumlar Vergisi tahsilat toplamının % 2,8'i ve her nevi bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Fonun karar organı "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu"dur. Kurul, bir Devlet Bakanı başkanlığında, Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdürü'nden oluşmaktadır. Fon Kurulu'nun

sekreteryaya hizmetleri ve fonla ilgili merkezi iş ve işlemler Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından yerine getirilmektedir.¹³

Fondan elde edilen gelirler, 973 ilçenin (il merkezlerinde bulunan merkez ilçeler dahil) tamamında kurulu bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) tarafından harcanmaktadır. Vakıflara dağılım, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliği'ne göre ilçenin yoksulluk durumu, ilçe vakfının gelir yaratabilme durumu ve vakıfların hazırladıkları projeler dikkate alınarak SYDGM tarafından gerçekleştirilmektedir. Vakıflarda yardımların nasıl yönetileceği ve kimlere dağıtılacağı hakkında kararları alan organ Mütevelli Heyeti'dir. Heyet üyelerinin çoğunluğu o ilçedeki atanmış kamu görevlileridir. İl merkezlerinde kurulan mütevelli heyetlerinde yedi atanmış üye (vali, defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler müdürü ve il müftüsü), iki seçilmiş üye (belediye başkanı ve muhtarların kendi aralarından seçtikleri bir üye) ve dört sivil toplum temsilcisi yer almaktadır. İlçelerde ise altı atanmış üye (kaymakam, malmüdürü, milli eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığı yetkilisi, tarım müdürü, müftü), iki seçilmiş üye (belediye başkanı ve muhtarların kendi aralarından seçtikleri bir üye) ve üç sivil toplum temsilcisi kurulun üyesidir.

SYDTF'den sağlanan kaynaklarla gerçekleştirilen harcamalar, gelir vergisi ve cezalar gibi kamu gelir kaynaklarıyla gerçekleştirildikleri için kamu eğitim harcamaları içinde değerlendirilmelidir. Bu kaynaklarla iki kategoride değerlendirilebilecek harcamalar yapılmaktadır:

(1) MEB'e aktarılan ödenekler: SYDGM'nin Fon Kurulu kararıyla MEB'e aktardığı ödeneklerle ücretsiz ders kitabı temini sağlanmakta ve taşıma kapsamındaki öğrencilerin öğle yemekleri, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından satın alınmaktadır.

(2) SYDV'lere aktarılan ödenekler: SYDV'lere aktarılan ödeneklerle Şartlı Eğitim Yardımı ve Eğitim Materyali Yardımı gibi, doğrudan öğrenciye ve ailesine yönelik bütçe aktarımları gerçekleştirilmektedir. Bu programların ilkinde, yardımın kime ve hangi şartlara bağlı olarak ulaştırılacağıyla ilgili merkezi yönetim tarafından belirlenmiş ayrıntılı bir prosedür bulunsa da ikinci programla ilgili yetkiler daha çok vakıfların mütevelli heyetlerine bırakılmıştır.

Merkezi yönetim bütçesi içinde bulunmasa da, SYDTF'den yapılan eğitim harcamaları kamu eğitim harcamaları içinde önemli bir yer tutar hale gelmiştir. Söz konusu harcamalar, bu çalışma kapsamında, merkezi yönetim bütçesi içinde yer almadıklarından ayrı bir kategoride değerlendirilmiştir. Ancak SYDTF harcamaları, karar verme mekanizmaları ve harcamaları gerçekleştirme açısından büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen harcamalarla benzerlik göstermektedir.

VERİLERLE TÜRKİYE'DE KAMU EĞİTİM VE İLKÖĞRETİM HARCAMALARININ GELİŞİMİ

Özel kaynakların eğitim hizmetleri için gerçekleştirdiği toplam harcamayı görmemizi sağlayacak ve başarıyla sonuçlanmış bir veri toplama girişimi 2002 yılından bu yana yapılamamış olsa da Maliye Bakanlığı ve SYDGM tarafından açıklanan veriler, kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen harcamaları yakından izleme olanağı sağlamaktadır. Bu veriler kullanılarak oluşturulan bulgular Tablo 9'da sunulmaktadır.

¹³ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüş ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bu değişiklik sonucu, SYDTF Kurulu Başkanlığı'nı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın üstlenmesi sağlanmıştır. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

TABLO 9: KAMU KESİMİNİN EĞİTİM HİZMETLERİ VE İLKÖĞRETİM HİZMETLERİ İÇİN YAPTIĞI HARCAMALAR (2010 FİYATLARIYLA)

	2006	2007	2008	2009	2010
Personel giderleri	9.813.410.494	10.961.316.334	11.297.061.742	12.567.161.603	13.018.929.485
SGK'ya devlet primi giderleri	1.198.845.963	1.322.638.452	1.346.919.327	1.473.798.839	2.242.980.638
Tedavi ve cenaze giderleri ve yolluklar	615.759.236	698.612.888	573.127.110	677.117.134	163.123.864
Mal ve hizmet alım giderleri	337.826.159	340.748.546	345.494.030	395.775.131	731.996.701
YİBO'lara transfer edilen ödenekler	250.188.746	260.522.426	225.111.518	204.563.015	224.922.110
Taşıma giderleri	424.803.793	429.298.332	435.171.442	497.869.992	488.000.000
Sermaye giderleri	748.174.229	847.936.570	580.460.744	469.342.540	537.800.745
Sermaye transferleri	-	-	28.403.318	83.197.165	150.000.000
MEB tarafından sağlanan burslar	39.180.461	47.409.889	49.299.860	66.221.428	75.169.590
Merkezi yönetimin gerçekleştirdiği diğer harcamalar	48.790.459	51.979.670	69.457.453	71.670.339	87.676.201
Eğitim materyali yardımları	54.062.434	71.254.674	87.394.191	157.195.656	73.685.224
Taşımali eğitim için öğle yemeği yardımları	195.165.388	193.405.544	180.247.455	184.762.535	180.500.000
Şartlı nakit transferi	259.792.391	228.480.041	264.166.252	298.262.561	213.690.152
Ücretsiz ders kitapları için yapılan harcamalar	243.336.994	257.012.640	239.869.545	201.474.019	210.161.602
İl özel idarelerinin ve belediyelerin kendi kaynaklarıyla gerçekleştirdiği harcamalar	261.701.761	314.424.599	399.333.808	496.849.092	399.933.554
Toplam kamu ilköğretim harcamaları	14.491.038.510	16.025.040.606	16.121.517.795	17.845.261.049	18.798.569.865
Toplam kamu ilköğretim harcamalarının GSYH'ye oranı	% 1,41	% 1,49	% 1,49	% 1,73	% 1,70
Merkezi yönetim bütçesi kaynakları	30.031.355.082	32.727.569.243	34.631.406.292	38.638.411.226	41.477.577.185
SYDTE kaynakları	945.949.089	886.944.280	918.921.933	1.070.644.004	889.857.645
Yerel yönetim kaynakları	738.894.649	938.082.407	992.632.535	1.352.748.030	1.229.616.554
Toplam kamu eğitim harcamaları	31.716.198.820	34.552.595.929	36.542.960.761	41.061.803.260	43.217.051.532
Toplam kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı	% 3,09	% 3,22	% 3,39	% 3,98	% 3,95
İlköğretimde öğrenci başına kamu harcaması	1.363	1.480	1.486	1.666	1.687

Kaynak: Hesaplamaların hangi kaynaklar kullanılarak ve nasıl yapıldığıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ek 6.

Bu veriler incelendiğinde, Türkiye’de kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamalarının 2006’dan bu yana sürekli bir artış içinde olduğu söylenebilir. Özellikle merkezi yönetim kaynaklarıyla gerçekleştirilen eğitim harcamalarında önemli bir artış söz konusudur. Diğer yandan, eğitim harcamalarının GSYH’ye oranındaki artış daha yavaştır. Eğitim harcamalarının GSYH’ye oranı göstergesinde 2009 yılında gerçekleşen artışın bir bölümü de GSYH’deki düşüşten kaynaklanmaktadır.

Toplam kamu eğitim harcamalarındaki artışa benzer bir artışın kamu ilköğretim harcamalarında da görüldüğü söylenebilir. Toplam ilköğretim harcamaları da reel olarak artmakta, ancak bu artışın GSYH içindeki orana yansımaları daha yavaş olmaktadır. Ayrıca, toplam kamu ilköğretim harcamalarındaki artış, toplam kamu eğitim harcamalarındaki artıştan daha yavaştır. Bunun bir sonucu olarak, ilköğretimin kamu eğitim harcamaları içindeki payı 2006’da % 46 iken 2010’da % 43’e düşmüştür.

Kamunun ilköğretim harcamaları incelendiğinde, harcamaların ortalama % 93 gibi çok büyük bir kısmının merkezi yönetimin kaynaklarıyla gerçekleştirildiği görülmektedir. Merkezi yönetim kaynaklarıyla yapılan harcamalar içinde en büyük payı personel maaşları ve personelin sosyal güvenlik, tedavi ve cenaze giderleri gibi harcamalar oluşturmaktadır. Personele yönelik bu harcamaların toplam kamu ilköğretim harcamaları içindeki payı ortalama % 82 civarındadır. Merkezi yönetim kaynaklarıyla, personel harcamaları dışında, YİBO ve taşıma gibi kırsal alandaki öğrencilerin eğitime erişimi için vazgeçilmez sayılabilecek harcamalar yapılmaktadır. Bunların yanı sıra okul yapımı ve okulların büyük onarımları gibi sermaye harcamaları için de ödenek ayrılmaktadır. MEB kaynaklarıyla sağlanan burslar, başarıya dayalı bursları (Ortaöğrenim Burslar ve Yurtlar Daire Başkanlığı¹⁴ tarafından sağlanan burslar) ve YİBO öğrencilerine sağlanan harçlıkları kapsamaktadır. Son olarak, merkezi yönetim YİBO dışındaki okulların personel dışı cari harcamaları (mal ve hizmet satın alımı) için de ödenek ayrılmaktadır. Bu ödeneklerle okulların; su, elektrik, yakıt ve iletişim harcamalarının yapılması, küçük bakım-onarımlarının sağlanması, okulda oluşturulacak ek eğitim etkinlikleri ve sosyal etkinlikler için gerekli harcamaların yapılması, eğitim-öğretimin devamı ve geliştirilmesi ile ilgili mal ve hizmet satın alımı harcamalarının yapılması öngörülebilmektedir. Ancak resmi ilköğretim okullarında okuyan öğrenci sayısı düşünüldüğünde mal ve hizmet alım giderleri için ayrılan ödeneklerin oldukça küçük olduğu ortaya çıkmaktadır. 2009 yılında mal ve hizmet alımı için merkezi yönetim kaynaklarıyla öğrenci başına harcanan tutar 39 TL’dir.¹⁵

SYDTF kaynaklarıyla ilköğretim için yapılan harcamalar ücretsiz ders kitaplarının temin edilmesi, taşınabilir eğitim kapsamındaki öğrencilere ücretsiz öğle yemeği sağlanması, Şartlı Eğitim Yardımı programıyla öğrenci devamına bağlı olarak ailelere ödeme yapılması ve Eğitim Materyali Yardımı programıyla öğretim yılı ve dönem başlarında öğrencilere aynı ya da nakdi yardım yapılmasını kapsamaktadır. Bu dört harcama türünün ilk ikisi SYDTF kaynaklarının MEB’e devredilmesiyle, son ikisi her il merkezi ve ilçede kurulu bulunan SYDV’ler aracılığıyla yapılmaktadır. SYDTF kaynaklarıyla yapılan harcama, toplam kamu ilköğretim harcamalarının % 4,5-5’lik kısmını oluşturur hale gelmiştir.

Yerel yönetimler (il özel idareleri ve belediyeler) de kendi kaynaklarıyla ilköğretim harcamaları yapmaktadır. Özellikle il özel idareleri, personel dışı cari harcamalar ve

¹⁴ Bu daire, 2009 yılında ilköğretim kademesinde öğrenim gören 69.424 öğrenciye burs vermiştir (MEB, 2010). Ortaöğrenim Burslar ve Yurtlar Daire Başkanlığı, 652 sayılı KHK ile kapatılmış ve Ortaöğretim GM içine alınmıştır. Bu değişikliğin araştırma raporuna ve projeye nasıl yansıtıldığıyla ilgili açıklama için bkz. dipnot 1.

¹⁵ Hesaplamaya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Ek 6.

sermaye harcamaları için MEB'den gönderilen ödeneklerin harcanmasının yanı sıra bu kademedeki personel dışı cari harcamalar ve sermaye harcamaları konusunda da yasayla görevlendirilmiştir. Bir sonraki bölümde aktarılacağı üzere, il özel idareleri kendi kaynaklarıyla yaptıkları harcamaları genellikle yatırım harcamaları olarak gerçekleştirmeyi tercih ettiklerini belirtmiştir. Belediyeler de okullara çeşitli katkılarda bulunabilmektedir. Yerel yönetimlerin kaynaklarıyla yapılan harcamaların toplam kamu ilköğretim harcamaları içindeki payı % 2-2,5 civarındadır.

İl özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri kapsayan yerel yönetimlerin harcamalarıyla ilgili yorumlar yapılırken, belediyelerin eğitim hizmetlerine yönelik harcamalarını "eğitim hizmetleri" fonksiyonel kodu altında göstermeyebildikleri unutulmamalıdır. Şeker (2011), beş belediyeye ilişkin verileri incelediği çalışmasında, analitik bütçe sınıflandırma sisteminin bütçe yapıcılar tarafından yeterince özümsemediğini bulgulamıştır. Bu nedenle, belediyeler tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamalarının bilinmeyen bir kısmı yukarıdaki verilere yansımamıştır.

Hem eğitim hem de ilköğretim hizmetleri için yapılan harcamalarda yerel yönetimlerin payının özellikle 2007'den bu yana düşmekte olduğu göze çarpmaktadır. Bu durumun nedeni, merkezi yönetimin eğitim alanındaki en büyük gider kalemi olan personel harcamaları içerisinde yer alan sosyal güvenlik harcamalarının artmış olmasıdır. Yerel yönetimin eğitim ve ilköğretim hizmetlerine yönelik harcamalarında düşüş olmasa bile, merkezi yönetimin harcamalarındaki artış nedeniyle, yerel yönetimlerin eğitime yapılan toplam kamu harcamaları içindeki payı düşmektedir.

Bu kısa incelemeden şu sonuçlar çıkarılabilir: Milli Eğitim Bakanlığı ya da merkezi yönetim, ilköğretimde öğretmenler için gerçekleştirilen harcamaları yapmakta ve eğitime erişim için vazgeçilmez harcamaları yerine getirmektedir. Sermaye giderlerine ilişkin harcamalar yerel yönetim kaynaklarıyla paylaşılmaktadır. SYDTF kaynaklarıyla sosyoekonomik olarak dezavantajlı kesimlere yönelik harcamalar yapılmaktadır. Bu harcamalar, doğrudan aktarımlar şeklinde gerçekleşmekte, dezavantajlı kesimlerin hizmet gördüğü okullardaki hizmetin iyileştirilmesine yönelik olarak yapılmamaktadır. Merkezi yönetimin, öğretmenler için gerçekleştirilen harcamalar dışındaki harcamaları, mahalli idareler ve ailelerle paylaşmak yönünde genel bir eğilimi olduğundan bahsedilebilir.

ÖZET DEĞERLENDİRME

Türkiye’de günümüzde hanehalkları ile diğer özel kişi ve kuruluşların eğitim hizmetleri için yaptıkları harcamalar bilinmemektedir. Ancak dokuz yıl önce gerçekleştirilmiş harcamaların TÜİK anketinde yer alan sonuçları ve bu süre içinde eğitim sisteminde gerçekleşmiş bazı değişimler, özel kesim tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamalarının, gelişmiş ülkeler ortalamasına göre oldukça yüksek bir noktada olabileceğinin sinyallerini vermektedir.

Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı son beş yılda % 3,1 ile % 4 arasında değişmektedir. Bu oran ilköğretim için % 1,4 ile % 1,7 arasındadır. Kamu eğitim harcamalarının çok büyük bir kısmı merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmekte, yerel yönetimlerin kaynakları ve SYDTF kaynaklarıyla da ilköğretim harcamaları gerçekleştirilmektedir. SYDTF kaynaklarından yapılan harcamalar, genellikle öğrencilere ya da ailelerine yapılan doğrudan aktarımları kapsamaktadır.

İlköğretim hizmetleri çerçevesinde, merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen harcamaların çok büyük bir çoğunluğu öğretmenlerin maaşlarını karşılamak için kullanılmaktadır. Merkezi yönetim, öğretmenler dışındaki gider kalemlerini mahalli idareler ve ailelerle paylaşmak yönünde bir irade göstermektedir.

İLKÖĞRETİM HİZMETLERİ FİNANSMAN MEKANİZMASININ İŞLEYİŞİ

Bu bölümde, ilköğretim hizmetleri için kamu kaynakları tarafından ayrılan gelirlerin nasıl belirlendiği, ülke genelinde il ve ilçe gibi alt birimlere nasıl dağıtıldığı ve nasıl harcılandığıyla ilgili mekanizmanın işleyişine ilişkin bulgular sunulacaktır. Bir önceki bölümden de anlaşılacağı gibi, Türkiye’de ilköğretim hizmetlerinin finansmanı için merkezi yönetim kaynakları, SYDTF kaynakları ve yerel yönetim kaynaklarından elde edilen gelirler kullanılmakta, bu gelirler büyük ölçüde merkezi yönetim kuruluşları ve bunların yerel teşkilatları, SYDV’ler ve yerel yönetim kuruluşları tarafından harcanmaktadır. Okulların bu gelirlerin belirlenmesinde ve harcanmasında oynadığı rol çok sınırlıdır. Diğer yandan işleyiş mekanizmasının ayrıntıları, ilköğretim hizmetlerinin bu hizmetlerin doğrudan sunucusu durumundaki okulların ve öğrencilerin gereksinimlerini etkili bir şekilde karşılayabilmesi için büyük önem taşımaktadır. Finansman mekanizmasının işleyişine ilişkin olarak, mevzuattaki ayrıntı düzeyi sınırlıdır. Bu nedenle, bu bölümde genellikle kamu kurumlarında çalışan aktörlerle yapılan mülakatlar sonucu elde edilen verilerin değerlendirilmesiyle ortaya çıkan bulgulara yer verilmektedir.

PERSONEL HARCAMALARININ İŞLEYİŞİ

İlköğretim kurumlarında görev yapan personele ilişkin harcamalarda ne MEB yerel teşkilatının ne de yerel yönetimlerin bir rolü bulunmaktadır. Sözleşmeli ve kadrolu öğretmenler, Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı tarafından atanmakta ve maaşları ile diğer alacakları, merkezi yönetim bütçesinden (Maliye Bakanlığı’na bağlı) il ve ilçe malmüdürlükleri tarafından ödenmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileri, istihdam edilecek öğretmenlerin sayısının belirlenmesinde asıl yetkinin Bakanlar Kurulu'nda ve Maliye Bakanlığı'nda bulunduğunu, Bakanlık bürokrasisinin bu kararların alınmasında önemli bir etkisinin olmadığını belirtmektedir. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanlığı izin verdiği ölçüde yeni öğretmen atamaları gerçekleşmekte ve eğitim personeline ilişkin harcamalar yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı yetkilisi ise kadrolu ve sözleşmeli personel sayısının zaten belli olduğunu, Maliye Bakanlığı'nın ödenekleri buna göre belirlediğini belirtmiştir. Öğretmenlerin maaşları ve yeni öğretmen atamalarıyla ilgili kararların Bakan düzeyinde, Bakanlar Kurulu'nda ve Milli Eğitim Bakanı ile Maliye Bakanı arasında yapılan görüşmelerle belirlendiğini, bunun daha siyasi bir süreç olduğunu, bürokratların bu sürece ancak bilgi desteği verebildiğini aktarmıştır. Yeni öğretmen atamalarıyla ilgili kararlarının alınmasının yıl içinde de gerçekleşebildiği, bu durumda fazla atamalar için Maliye Bakanlığı'na tanımlanan personel yedek ödeneğinin kullanıldığı dile getirilmiştir.

Eğitim personeli dışında, (kadrolu) hizmetli ve memurlara ilişkin harcamalar da MEB yerel teşkilatı ya da yerel yönetimlerin etkisi olmadan işlemektedir. Ancak MEB, uzun yıllardır ilköğretim kurumlarına yeni hizmetli ve memur atamalarını çok kısıtlı tutmaktadır. Bunun sonucunda, eğitim personeli dışındaki personel harcamaları, özellikle "ilköğretim hizmetleri" fonksiyonel kodu içinde çok düşük düzeye inmiştir.

PERSONEL DIŞI CARİ HARCAMALARIN İŞLEYİŞİ¹⁶

Bu altbölümde ilköğretim hizmetleri için kamu tarafından gerçekleştirilen personel harcamaları dışındaki cari harcamaların işleyişi konu edilmektedir. Bu harcamalar genellikle, MEB tarafından il özel idarelerine gönderilen ödenekler ve idareler tarafından ödeneklere eklenen katkılarla gerçekleştirilmektedir. Bazı harcamalar, doğrudan Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatı tarafından ya da, taşımalı öğrenciler için yemek hizmeti sağlanmasında olduğu gibi, SYDTF'den gelen kaynakların aktarımıyla il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından da yapılabilmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı ve il özel idareleri bütçelerinden karşılanan gider kalemleri, okulların yakıt, su ve elektrik gibi gereksinimleri, iletişim giderlerinin bir kısmı, bazı durumlarda ders araç-gereçleri ve okullarda düzenlenecek ek ve/veya dersdışı eğitim etkinliklerine ilişkin giderler, küçük bakım-onarım giderlerinin bir kısmı, taşımalı öğrencilerin taşıma ve yemek masraflarıdır. İlköğretim kurumları, cari harcamalarının bu yolla karşılanamayan kısımlarını belediye gibi kurumlardan ve okul-aile birliği yoluyla elde edilen diğer gelirlerle karşılamaya çalışmaktadır. YİBO'lar tarafından yapılacak harcamalara ilişkin ödenekler, Bakanlık tarafından il özel idarelerine değil, YİBO'da yatılı eğitim gören öğrenci sayısına dayalı basit bir formüle göre doğrudan YİBO'lara tanımlanır ve harcamalar YİBO'lar tarafından gerçekleştirilir.

Merkezde cari harcamalara ayrılacak ödeneklerin belirlenmesi

Mevzuata ve gerçekleştirilen mülakatlarda elde edilen bilgilere göre, personel dışı cari harcamalara ayrılacak ödeneklerin belirlenmesiyle ilgili süreç, Haziran ayında Orta Vadeli Mali Plan'ın (OVMP) açıklanmasıyla başlar. Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmış olan OVMP'de, Milli Eğitim Bakanlığı dahil tüm merkezi yönetim idarelerinin ödenek teklif tavanları ekonomik kod 1. düzeyde belirlenir. Diğer bir deyişle her kurumun personel, mal ve hizmet alımı ve sermaye giderleri için ayrı ayrı ne

¹⁶ Bu bölümün hazırlanmasında ERG'yle paylaşılmış olan ve DPT tarafından hazırlanmış "Bütçeleme Süreci ve DPT'nin Rolü" başlıklı belgeden de yararlanmış; bazı bölümlerde bu belgeden doğrudan alıntılar yapılmıştır.

büyükte bir fon kullanabileceği OVMP ile belirlenmektedir. Ödenek teklif tavanlarının belirlenmiş olmasıyla, gelecek yıl MEB tarafından gerçekleştirilecek harcamalarla ilgili çok önemli bir norm belirlenmiş olmaktadır. Nihai bütçe, teklif tavanlarından yalnızca marjinal bir oranda farklı olabilir. Maliye Bakanlığı yetkilileri, Bakanlık içinde her kurumu yakından takip eden uzmanlarının bulunduğunu, kendilerinin hazırladığı tablolarda bu kurumların gerçekleştirdikleri harcamaların, uygulanan politikalarla uyumlu bir biçimde, ana kalemler halinde yer aldığını belirtmektedir. Ödenek teklif tavanlarının Maliye Bakanlığı tarafından bu şekilde belirlendiği belirtilmiştir.

OVMP'nin yayımlanmasının ardından Maliye Bakanlığı bütçe çağrısı yaparak, tüm idarelerden bütçe tekliflerini hazırlamasını ister.¹⁷ Bunun üzerine MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB), Bakanlık içinde bir genelge yayımlayarak genel müdürlüklerden ve bağımsız daire başkanlıklarından bütçe hazırlamasını talep eder. Bu genelgede SGB, ekonomik kod 1. düzeyde her ödenek talebinin, OVMP'de yer alan teklif tavanlarına uyulabilmesi için, genel müdürlükler ya da daire başkanlıkları tarafından yüzde kaç artırılabilirliğini de belirler. Bu artışın üzerinde kalan ödenek teklifleri, ancak "tavan üstü ödenek talebi" için hazırlanan özel formlarla talep edilebilmektedir.

Görüldüğü gibi Maliye Bakanlığı'nın etkisiyle SGB, her genel müdürlüğün bütçesinin ve bu bütçe içindeki personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve cari transferler gibi ekonomik kod 1. düzeydeki ödeneklerin üst sınırını belirleyerek genel müdürlüklere bütçe çağrısı yapmaktadır. Bu çağrı üzerine, genel müdürlükler ve daire başkanlıkları ekonomik kod 4. düzeyde, diğer bir deyişle ekonomik kod 1. düzeydeki ödeneklerin dağılımlarını belirleyerek, çok ayrıntılı bir bütçe teklifi hazırlar. İlköğretim Genel Müdürlüğü yetkilisi, genel müdürlüğün bütçe teklifi hazırlanırken, diğer bir deyişle ödenekleri alt ödeneklere dağıtırken, illere ilişkin öğrenci sayısı, derslik sayısı, okul sayısı gibi istatistiklerin kullanıldığını, illerin ihtiyaçlarını hesaplamaya çalışarak toplam bütçe taslağını hazırlamaya çalıştıklarını belirtmiştir. Karaman İl Millî Eğitim Müdürlüğü yetkililerinden bazıları, yılın başından itibaren bir sonraki yıl için bütçe hazırlama çalışmalarının başladığını, bütçe taslaklarını Bakanlık'a gönderdikten sonra bazı durumlarda pazarlık için Ankara'ya gidilebildiğini belirtmiştir. Bu müdürlükte çalışan diğer bazı yetkililer, bunun yalnızca yatırım bütçesi için yapıldığını belirtmiştir. Şanlıurfa İl Millî Eğitim Müdürlüğü yetkilileri, taslak bütçe hazırlamadıklarını, yalnızca yatırım programını Bakanlık'la paylaştıklarını belirtmiştir. Bu durumun nedeni olarak, bu kadar çok okulun cari harcamaları için tahmin yürütmenin neredeyse imkansız olduğu, hesabın çeşitli zamlar ya da başka değişkenler nedeniyle tutmayacağı gösterilmiştir. İstanbul İl Millî Eğitim Müdürlüğü de Bakanlık'tan gönderilecek ödeneklere ilişkin taslak bir bütçe hazırlanmadığını belirtmiştir. Genel müdürlük yetkilileri de cari giderler için kullanılacak ödeneklere ilişkin il millî eğitim müdürlüklerinden bir bütçe taslağı almadıklarını belirtmişlerdir. Görüldüğü üzere, illerde gerçekleşen harcamalar için iller İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda öngörüldüğü gibi bir planlama yapmamakta, kanunun bir önceki bölümde açıklanan ilgili maddeleri yalnızca yatırım bütçesi olarak yorumlanmaktadır. Bu durumda genel müdürlük illere ait istatistikleri kullanarak illerin ödenek gereksinimlerini hesaplamakta ve bu şekilde hazırlanan genel müdürlük bütçe taslağı SGB'ye sunulmaktadır.

SGB yetkilisi, SGB'nin bu aşamada bir eleme yapmadığını, Başkanlık bunun için yetkili olsa da teklif aşamasında herhangi bir kesinti yapmaya gerek duymayıp genel

¹⁷ OVMP'nin çeşitli gerekçelerle yayımlanmadığı durumlarda, Maliye Bakanlığı bütçe sürecinin gecikmemesi için çeşitli önlemler alır. Bu durumda Bakanlık, ya bir önceki yılın bütçe gerekçesinde o yıla ilişkin bulunan teklif tavanlarının dikkate alınmasını ister ya da kurumlara hiçbir sınırlandırma olmadan teklif hazırlamalarına ilişkin bir duyuru yapar.

müdürlüklerden ve daire başkanlıklarından gelen bütçe tekliflerini birleştirerek ve tavan üstü ödenek talebi formlarıyla birlikte Maliye Bakanlığı'na gönderdiklerini belirtmiştir. Görüldüğü üzere, bütçe hazırlama süreci Maliye Bakanlığı'nın kontrolünde ilerlemektedir. Bu süreçte, "geçmişe dayalı hesaplama" yönteminin baskın yöntem olarak kullanıldığı dikkati çekmektedir.

Maliye Bakanlığı'na bütçe tekliflerinin gönderilmesinin ardından, Maliye Bakanlığı'yla kurumlar arasında görüşmeler başlar. Bu aşama, genellikle Ağustos-Eylül aylarında gerçekleşmektedir. MEB'le görüşmeler, genel müdürlükler düzeyinde gerçekleştirilir. Maliye Bakanlığı yetkilileri, belirtilen aylarda MEB genel müdürlüklerine yarımşar saat ayırarak özellikle tavan üstü ödenek tekliflerini gerekçelendirmelerini bekler. Bu görüşmelerde, bütün ödenekler görüşülür. Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileri, tavan üstü ödenek tekliflerinin genelde Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilmediğini, yetkililerin bu teklifleri nadiren üst yönetimlerine taşıdığını belirtmişlerdir. Diğer yandan Maliye Bakanlığı yetkilileri, kaynak kısıtlılığı gözetilerek tüm tekliflerin karşılanmasına yönelik çaba gösterildiğini belirtmişlerdir. Tavan üstü ödenek tekliflerinin elenmesinde nasıl bir yöntemin uygulandığı şeklindeki soruya, Maliye Bakanlığı yetkilisi tarafından, "Bakanlar Kurulu'nda alınan kararların dikkate alındığı ve derin fayda-maliyet analizleri her zaman gerçekleştirilemese de yapılacak harcamanın yaratacağı olası faydanın değerlendirildiği" şeklinde yanıt verilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın MEB'in bütçe teklifi üzerinde her türlü değişikliği yapmaya yetkili olduğu, ancak değişiklik yapılması yolunun çok nadiren tercih edildiği belirtilmiştir.

Tüm bu değişiklikleri içeren idare bütçe tasarıları, Maliye Bakanlığı tarafından Ekim ayında son aşamaya getirilir ve bir kez daha Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülür. Bu aşamada çeşitli üst düzey toplantılar düzenlenerek bütçe tasarılarına müdahalelerde bulunulabilir. Bu müdahaleler, Maliye Bakanlığı tarafından bütçe tasarılarına yansıtılır. Ekim ayının ortasında bütçe tasarıları Maliye Bakanlığı tarafından vizelenir ve TBMM'ye gönderilir. TBMM görüşmeleri, Plan Bütçe Komisyonu'nda yapılan görüşmelerle başlar. Bu süreç 17 Ekim'de başlayıp 10 Aralık'a kadar devam eder. Nadir de olsa Plan Bütçe Komisyonu'nda milletvekillerinin teklifi üzerine kuruluşların kalemleri arasında değişiklik yapılabilir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı vizelenen bütçede değişmesini istediği kalemleri iktidar milletvekillerinin verdiği önerge doğrultusunda gerçekleştirebilmektedir.

Genel Kurul'da yapılan bütçe görüşmelerine Maliye Bakanı'nın konuşmasıyla başlanır. Bütçenin Genel Kurul'da görüşülmesi için 20 günlük bir süre vardır. Bütçenin bütünü üzerine yapılan görüşmelerden sonra Genel Kurul, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler; kamu idarelerinin gider ve gelir cetvellerini görüşüp bölümler halinde oylar. Genel Kurul'daki bütçe görüşmeleri, gelir bütçesi ve kanun tasarısının diğer maddelerinin görüşülüp oylanmasıyla sona erer.

Genel Kurul'daki görüşmelerin bitiminden sonra bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla ise bütçe TBMM tarafından kabul edilmiş olur. TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarısı, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan merkezi yönetim bütçe kanunu, mali yılbaşında yani 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.

Ödeneklerin illere gönderilmesi ve il merkezlerinde harcanması

Bütçenin yürürlüğe girmesinin ardından İlköğretim Genel Müdürlüğü, ilköğretim okulları için belirlenmiş ödenekleri illere dağıtır. Cari giderler için ayrılan ödeneklerin illere dağılımı, genel müdürlük yetkililerinden alınan bilgi ve belgeler uyarınca her bir gider kalemiyle ilgili ayrı hesaplamalar yapılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Tedavi ve cenaze giderleri ile yolluklar dışındaki mal ve hizmet alım gideri harcamalarının yapılabilmesi için, 2011 yılında 16 ödenek türü belirlenmiş ve tüm bu ödenek türlerinde illere dağılım için birer formül uygulanmıştır (bkz. Tablo 10). Örneğin "Su Alımları" ödeneğinin dağılımı belirlenirken öğrenci sayısına dayanan bir formül, "Elektrik Alımları" ödeneğinin dağılımı belirlenirken derslik sayısına dayanan bir formül kullanılmaktadır. Formüllerin çoğunluğunda derslik ve okul sayısının kullanıldığı görülmektedir. Ödenek türü sayısının fazlalığı, merkezi yönetim tarafından gönderilen kaynakların çok ayrıntılı bir biçimde tahsis edilerek illere gönderildiğini göstermektedir.

TABLO 10: MERKEZİ YÖNETİM KAYNAKLARIYLA GERÇEKLEŞEN HARCAMALARIN TÜRLERİNE GÖRE İLLERE AKTARIM YÖNTEMLERİ

Harcama türü	Aktarım yöntemi
Personel giderleri	Maliye Bakanlığı e-bütçe sistemine göre, Maliye Bakanlığı tarafından
SGK'ya devlet primi giderleri	Maliye Bakanlığı e-bütçe sistemine göre, Maliye Bakanlığı tarafından
Tedavi, cenaze giderleri ve yolluklar	Valiliklerden bildirilen tahakkuk miktarlarına göre
Mal ve hizmet alım giderleri	16 farklı ödeneye bölünür ve her ödenek farklı bir formüle göre illere dağıtılır
YİBO'lara transfer edilen ödenekler	Öğrenci sayısına dayanan basit formüle göre YİBO'lara dağıtılır
Taşıma giderleri	Taşınmalı ilköğretimden yararlanan öğrenci sayısına göre dağıtılır
Sermaye giderleri	İllerin derslik ihtiyacı esas alınarak hazırlanan programlara göre
Sermaye transferleri	TOKİ'ye aktarılır

Kaynak: Yazarların kilit aktörlerle yaptıkları görüşmeler ve MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü'nün 5 Ocak 2011 tarihli, 112 sayılı "Ödenek Dağıtım Kriterleri" konulu yazısı

Cari ve sermaye harcamaları için ayrılmış ödenekler doğrudan il özel idarelerine tanımlanır. İl özel idareleri bu ödeneklere eklemeler yapmaktadır. Ancak, Karaman ve Şanlıurfa'da il özel idareleri katkısının son yıllarda yalnızca yatırımlar için harcandığı, cari harcamalara fiiliyatta bir katkı yapılmadığı belirtilmiştir. Karaman İl Özel İdaresi yetkilisi, bunun sebebi olarak merkezden cari harcamalar için gelen ödeneklerin yeterli olmasını ve diğer durumda karışıklık çıkacak olmasını gösterirken, Şanlıurfa İl Özel İdaresi yetkilisi Şanlıurfa'nın ihtiyaçları göz önüne alındığında valinin tercihinin bu yönde olduğunu belirtmiştir. Cari harcamalar için MEB'den gelen ödeneklerin yeterli olup olmadığı sorulduğunda yetkili, bunun kendi sorumluluk alanında olmadığını, bu konunun Milli Eğitim Müdürlüğü'ne sorulması gerektiğini belirtmiştir. İstanbul İl Özel İdaresi yetkilisi, idarenin gerçekleştirdiği eklemelerin hem yatırım harcamaları hem de cari harcamalar için kullanıldığını belirtmiştir.

İl özel idaresinin kendi gelirlerinden ilköğretim hizmetleri bütçesine yapacağı eklemelerin belirlenmesinde idarenin bütçe sürecinin etkili olduğu görülmektedir. İl özel idarelerinin mümkün olan en üst düzeydeki katkıyı yapabilmesi için, il milli eğitim müdürlüğü ile iyi ilişkilerinin olması oldukça önemlidir. İstanbul İl Özel İdaresi yetkilisi, bütçe görüşmelerine başlamadan önce İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden idarenin ayırmasını talep ettikleri bütçeye ilişkin teklif talep ettiklerini belirtmiş, İstanbul İl Milli Eğitim Müdürlüğü yetkilileri de bunu doğrulamıştır. İl Özel İdaresi bürokrasisi bu teklifi Plan-Bütçe Komisyonu görüşmelerinde ilköğretim hizmetlerine olabilecek en büyük bütçenin ayrılması için kullandıklarını belirtmiştir. Diğer illerde, il özel idaresi katkısı genelde yatırım için harcandığından idare bürokratları hesaplamalarını buna göre yapmaktadır. Özellikle bu illerde, ödeneklere eklemelerle ilgili kararların alınmasında valilerin etkili olduğu görülmektedir; kararın resmiyete kavuşması için il genel meclislerinin onayı gerekir. Onay alındıktan sonra o yıl için harcama süreci başlar.

İl özel idarelerinin özellikle cari harcamalar için il milli eğitim müdürlüklerinin talimatlarını uygular durumda oldukları gözlemlenmiştir. İl milli eğitim müdürlükleri; yakacak, su, elektrik ve eğer o ilde ödeniyorsa iletişim faturalarının (telefon ve ADSL) ödenmesi, çeşitli demirbaşların alımı ve küçük bakım-onarımların gerçekleştirilmesi için il özel idarelerine vali yardımcısının imzasıyla yazı yazar. Hem il milli eğitim müdürlüklerinin hem de il özel idarelerinin, özellikle cari harcamalar için gönderilmiş ödeneklerin sahibi olarak il milli eğitim müdürlüklerini gördüğü anlaşılmaktadır. Karaman'da, özellikle merkez ilçede, bu yöntem sayesinde okulların faturalarının ödenmesi ve demirbaş alımlarında İl Milli Eğitim Müdürlüğü ve İl Özel İdaresi yetkilileri tarafından fazla sorunla karşılaşmadığı yorumu yapılmıştır. Şanlıurfa'da ise İl Milli Eğitim Müdürlüğü yetkilileri, talimatları içeren yazılar yazıldıktan sonra süreci takip edemediklerini, eğer talep karşılanmadıysa ödeneğin bitmiş olduğunu varsaydıklarını açıklamıştır. Yetkililer ayrıca, yılın herhangi bir zamanında hangi ödenekte ne kadar para kaldığını bilmediklerini belirtmişlerdir. Şanlıurfa İl Özel İdaresi yetkilisi ise, başlarda ödeneklerin harcanmasında sıklıkla sorunla karşılaştığını, ancak şimdi sistemin oturduğunu, artık İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nden "makul talepler" geldiğini belirtmiştir. İstanbul'da bulunan yetkililer de, Bakanlık ve İl Özel İdareleri'nden ayrılan ödenekler geldikçe harcamaların yapıldığını, özellikle Bakanlık'tan gelen ödeneklerde ne kadar para kaldığını takip etmediklerini, ancak İl Özel İdaresi'nin ayırdığı ödeneklerde ne kadar para kaldığını takip ettiklerini belirtmişlerdir.

Üç ilden elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde, ilköğretim hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde "var olan ya da gelen" ödeneklerin harcanması yoluna gidildiği; öncelik sıralamasına dayanan bir planlamanın, hem mevcut insan kaynaklarının hem de gönderilen ödeneklerin azlığı nedeniyle yapılmadığı ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda, il milli eğitim müdürlükleri ile il özel idareleri arasındaki eşgüdüm ile karar vericilerle ihtiyaç sahipleri arasındaki eşgüdüm büyük önem taşır hale gelir. Bu nedenle, İstanbul ve Şanlıurfa gibi büyük illerde daha büyük zorluklar çekildiği, ancak Karaman'da eşgüdümün kolayca sağlandığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Karaman'da bürokratların ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu olduğu okul sayısı diğer iki ile kıyasla çok daha azdır. Bu durumda kişisel bağlantılar yoluyla çok daha hızlı sonuç alınabilmekte ve okulların ihtiyaçları, özellikle il merkezindeki okullarda, çok daha hızla karşılanabilmektedir.

Okulların fatura ödemeleri doğrudan il özel idareleri tarafından yapılmaktadır. Küçük bakım-onarımlar için ise okullardan gelen taleplerin değerlendirilmesi, il bayındırlık müdürlüklerinin okullara giderek keşif raporu hazırlaması, il milli eğitim müdürlüklerinin ihtiyaç sıralaması yapması ve bu sıralamaya göre küçük bakım-onarımlarla ilgili harcamaların il özel idareleri tarafından gerçekleştirilmesine ilişkin yazının yazılması ve il özel idarelerinin ihale ve mal/hizmet alım süreçlerini işleterek küçük bakım-onarımları gerçekleştirmesi sürecinin her ilçede işlediği ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, bir okul tarafından talep edilen küçük bakım-onarımın bu süreç işletilerek gerçekleştirilmesi, yetkililere göre, en iyi senaryoya bir yıl almaktadır. Bu durum, okulların küçük bakım-onarımlarla ilgili talepte bulunma istekliliğini azaltmakta, bu bakım ve onarımları kendi yaratabildikleri kaynaklarla yapma yolunu tercih etmelerine yol açmaktadır.

Ödeneklerin ilçelere dağıtımı ve ilçelerde harcanması

Cari harcamalar için gönderilen ve il özel idareleri tarafından harcanan ödeneklerin merkez dışındaki ilçelere paylaştırılması da il milli eğitim müdürlükleri ve il özel idareleri tarafından kontrol edilen bir süreçtir. Okulların faturalarıyla ilgili ödeneklerin ilçelere dağıtılmasıyla ilgili hesap, il milli eğitim müdürlükleri tarafından yapılır. Bu hesap bir yazı haline getirilerek il özel idarelerine gönderilir ve il özel idareleri, ödenekleri bu yazıya istinaden ilçe özel idare müdürlüklerine dağıtır. Dağıtımın neye göre yapıldığına ilişkin, mülakat gerçekleştirilen aktörlerden ayrıntılı bir yanıt alınamamıştır. Faturalar, il özel idarelerinden gönderilen ödeneklerle ve ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından gönderilen resmi yazı uyarınca, ilçe özel idare müdürlükleri tarafından ödenir.

Küçük bakım-onarımlara ilişkin ödeneklerin ilçelere paylaştırılması da il milli eğitim müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Müdürlükler, ilçelerden gelen taleplere göre küçük bakım-onarım ödeneğini ilçelere dağıtır. Talebin yüksek olduğu durumlarda, neye göre eleme yapıldığı ve ilçeler arası dağılımın nasıl belirlendiği belirsizdir. İlçeler, illerden gelen ödeneklere göre yeniden bir öncelik sıralaması yapar ve ilçe özel idare müdürlüklerinden harcamaları bu öncelik sıralamasına göre yapmasını talep eder. Araya bir katmanın daha girmesi, ilçelerde küçük bakım-onarımların daha da gecikmesine neden olabilmektedir.

İlçelerde genellikle demirbaş alımı yapılmamaktadır. İlçelerdeki okulların demirbaş alım talepleri, ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından il milli eğitim müdürlüklerine iletilir. İl milli eğitim müdürlükleri, bu talepleri olumlu değerlendirirse il özel idarelerine talepte bulunarak harcamayı yaptırır; yazı tahtası, sıra, öğretmen masası gibi demirbaşlar aynı olarak ilçelere gönderilir. İstanbul'da ilçe özel idare müdürlükleri kaldırılmıştır. Harcamalar İl Özel İdaresi tarafından gerçekleştirilmektedir.

İlçe milli eğitim müdürlüklerindeki yetkililer, illerden kendilerine gönderilen ödeneklerin yetersiz olduğunu belirtmektedir. Merkezi yönetimden gönderilen ödeneklerin öncelikle il milli eğitim müdürlüklerinin ve il merkezindeki okulların gereksinimleri için kullanıldığı, il merkeziyle ilçelerde kullanılan ödenekler arasında denge olmadığı belirtilmiştir. İllere gelen ödeneklerin ilçelere dağılımında belirlenmiş bir formül olmadığı ve ilçelere dağılım il özel idarelerinin seçilmiş organlarınca denetlenmediği için, böyle bir olasılığın varlığından söz edilebilir. Konuyla ilgili, ayrıntılı ve verilere dayanan bir değerlendirmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

SERMAYE HARCAMALARININ İŞLEYİŞİ

İlköğretim kademesinde okul ve derslik yapımı, ek eğitim tesislerinin (spor salonu gibi) yapımı gibi harcamalar da il özel idareleri üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Merkezde sermaye harcamalarına ilişkin ödeneklerin belirlenmesi

Sermaye harcamalarına ilişkin ödeneklerin belirlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) özel bir rol oynar. OVMP'nin yayımlanmasının ardından Maliye Bakanlığı'nın bütçe çağrısıyla birlikte DPT tarafından hazırlanan Yatırım Genelgesi yayımlanır. Yatırım Genelgesi'nin yayımlanmasının ardından SGB, bir Bakanlık genelgesiyle genel müdürlükler ve daire başkanlıklarının yatırım bütçe tekliflerinin hazırlanmasını talep eder. İlköğretim Genel Müdürlüğü'nün talebiyle il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri, e-yatırım sistemine ihtiyaç tekliflerini girer. Bunlar aynı zamanda il milli eğitim müdürlükleri tarafından hazırlanmış yatırım programlarıdır. SGB Yatırım Dairesi, genel müdürlüklerin ihtiyacına ve e-yatırım sisteminden alınan raporlara göre ödeneklerin genel müdürlükler ve projeler arasındaki dağılımını gerçekleştirir. SGB'den bir yetkili, yatırım bütçe taslağının oluşturulması aşamasında hükümet programlarını ve Bakan'ın söylemlerini inceleyerek siyasi tercihi anlamaya ve ödenekleri buna göre dağıtmaya çalıştıklarını belirtmiştir.

SGB Yatırım Dairesi tarafından nihai haline getirilen bütçe teklifi, DPT ile paylaşıldıktan sonra DPT yetkilileri tarafından incelemeye alınır ve Orta Vadeli Mali Plan ve Yatırım Hazırlama Rehberi'ne uygunluğuna bakılır. Bu süreç genelde Eylül ayı başında başlayıp Ekim ayı sonu ve Kasım ayının ilk haftasına kadar devam etmektedir. Genellikle Bakanlık'ın teklifi Mali Plan'da belirlenen tavanın bir hayli üzerine çıkmaktadır. Eylül ayı içerisinde Milli Eğitim Bakanlığı, yatırım bütçesinin birimlere göre dağılımını belirlemek için genel müdürlükler ve daire başkanlıkları ile yatırım ihtiyaçları ve politikalarının belirlenmesi amacıyla toplantılar yapar. Bu toplantılar sonucunda, MEB yatırım bütçesinin genel müdürlüklere ne şekilde dağıtılacağı SGB ile koordinasyon içinde DPT tarafından belirlenir. DPT ve Maliye Bakanlığı arasında görüşmeler yapılarak, yatırım bütçesinin üst tavanı aynı kalmak koşuluyla, bakanlıkların yatırım bütçeleri içinde çeşitli artırma ve azaltmalara gidilebilir. Ekim ayında yapılan üst düzey toplantılar ve Yüksek Planlama Kurulu'nun son düzelteleri sonrasında bütçe nihai şeklini alır. Ekim ortasında vizelenerek TBMM'ye sunulur. Cari harcamalar ve yatırım harcamaları için ayrılan bütçeler TBMM'de birlikte görüşülür.

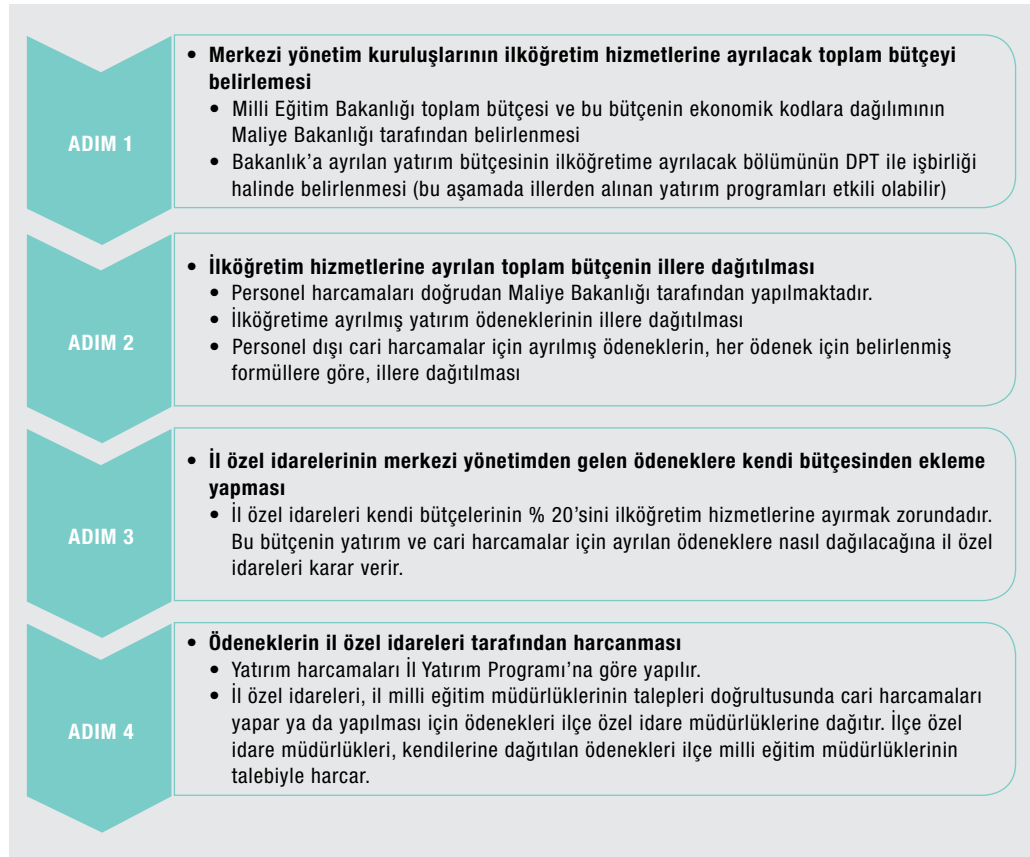
DPT tarafından vizelenen bütçede, yatırım bütçesinin genel müdürlükler arasındaki dağılımı belli olmuştur. Bakanlık, Şubat ayına kadar yatırım bütçesinin illere dağılımını belirler. Bu dağılımda genel müdürlüklerle birlikte SGB Yatırım Dairesi de rol oynamaktadır. Bakanlık yetkilileri, yatırım ödeneğinin illere dağılımı konusunda Bakanlık içinde ciddi pazarlıklar yaşandığını belirtmektedirler. Son zamanlarda e-yatırım programının kullanılmasıyla bu dağılımın gerçekleşmesinde SGB daha baskın bir rol oynamaya başlamıştır. Bazı durumlarda iller arası dağılım problemlerinin çözümünde Bakan'ın da devreye girmek zorunda kaldığı belirtilmektedir. DPT bu aşamada genelgeler aracılığıyla Bakanlık'tan illere dağılım ayrıntılarıyla ortaya koymasını talep eder; buna rağmen illere dağılım üzerinde büyük bir rol oynamaz.

Ödeneklerin illerde harcanması

Sermaye harcamalarına ilişkin ödenekler Bakanlık tarafından il özel idarelerine tanımlanır. İl özel idareleri yetkilileri, kendi bütçelerinden ekledikleri ödeneklerin büyük bir kısmını sermaye harcamaları yapılması için ayırdıklarını belirtmektedir. Her ne kadar il özel idareleri yetkilileri, bu ödenekleri il milli eğitim müdürlükleri tarafından hazırlanmış ilköğretim yatırım programlarına göre harcadıklarını ve takdir hakkının il milli eğitim müdürlüklerinde olduğunu belirtse de, vali ve il genel meclisi üyelerinin özellikle okulların hangi ilçelere inşa edileceği konusunda rol oynayabildikleri belirtilmektedir. Yapım programları il özel idareleri tarafından ihaleler yoluyla uygulanmaktadır.

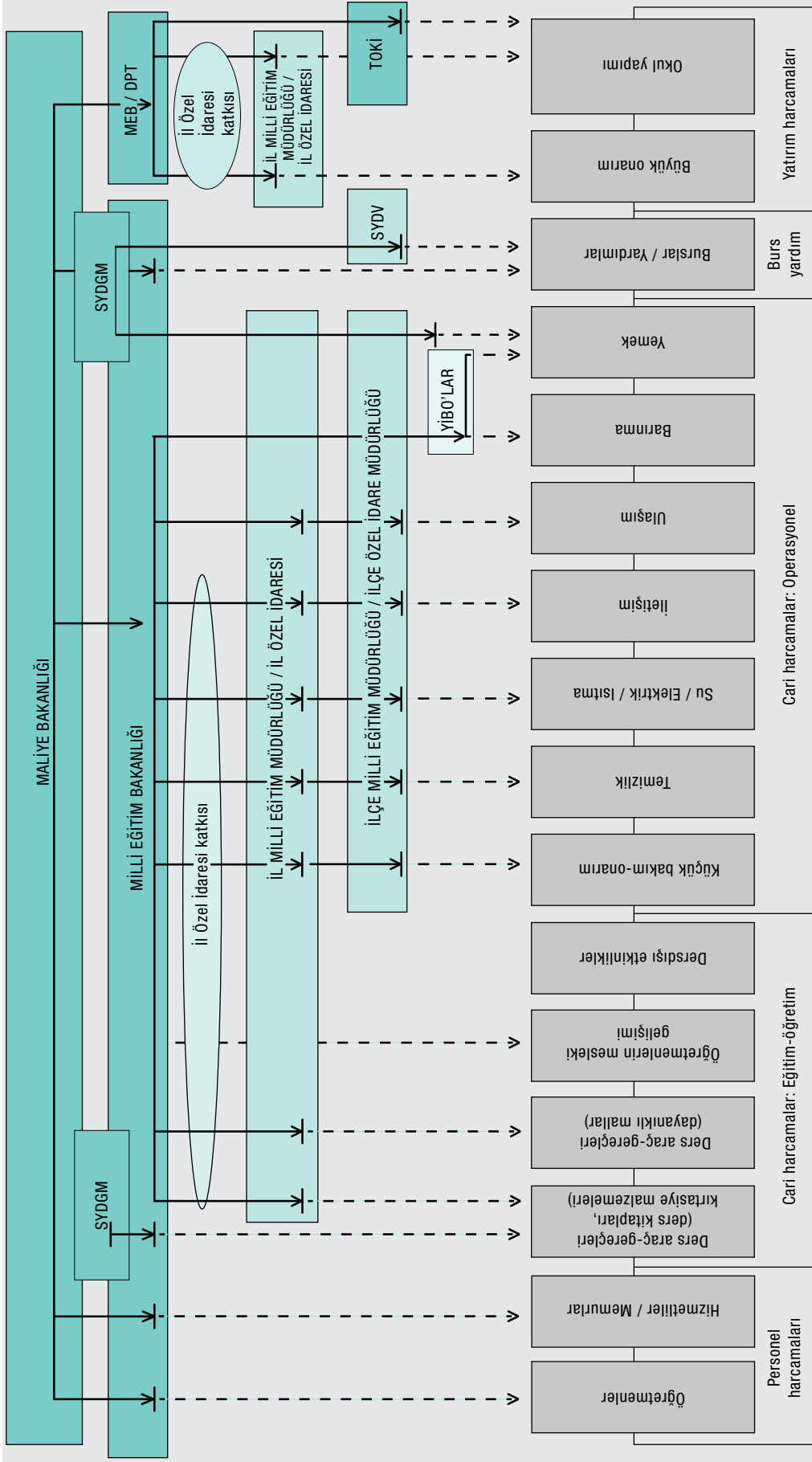
İlköğretim finansman mekanizmasının adımları, tüm gider kalemlerinde harcamaların hangi kaynaklardan gelen gelirlerle yapıldığı ve bu harcamalarda hangi kurumların rol oynadığı Şekil 1 ve 2'de görülebilir.

ŞEKİL 1: İLKÖĞRETİM FİNANSMAN MEKANİZMASININ ADIMLARI



Kaynak: Mevzuat incelemesi ve kilit aktörlerle görüşmelerden yazarların elde ettiği bulgular

ŞEKİL 2: İLKÖĞRETİMDE KAMU KAYNAKLARININ AKIŞI



→ Paranın nakdi olarak gönderilmesi → Paranın harcannası

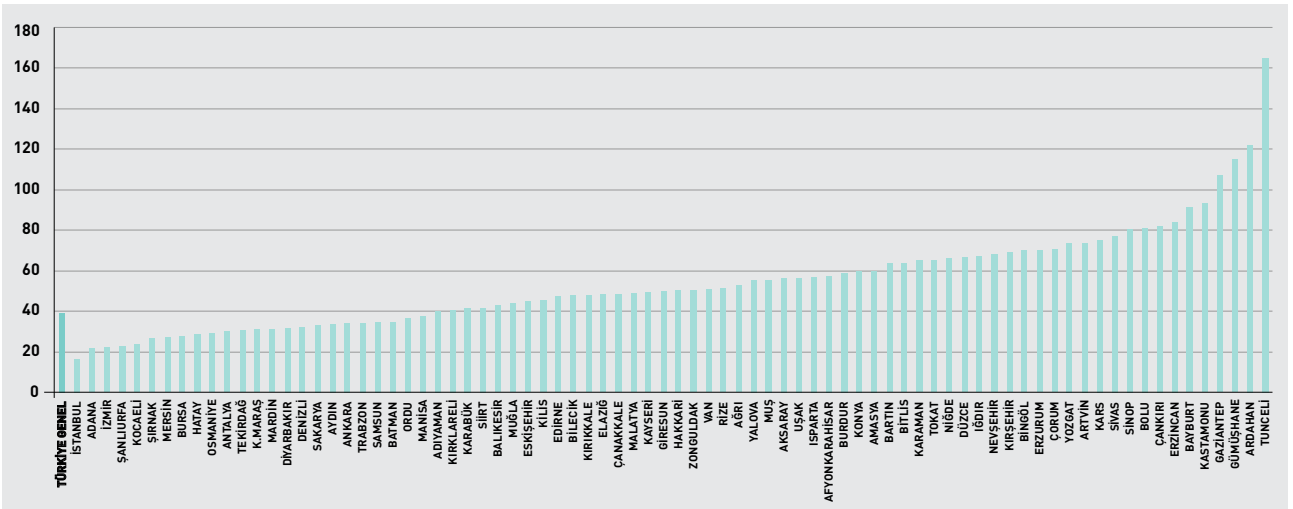
Kaynak: Yazariann mevzuat incelemesi ve görüşmeler yoluyla elde ettikler verilerin değerlendirilmesi sonucu elde edilen bilgiler

Açıklama: Bu şekilde temsil olarak, il merkezinde bulunmayan ilçede bulunan bir okulun giderlerinin karşılanması için kamu kaynaklarıyla yapılan harcamanın mekanizması gösterilmektedir. Şekildeki düz çizgiler ödenek kurumlar arası aktarımı, kesikli çizgiler ödenek kurum tarafından harcanan harcamaları göstermektedir. Şekli daha kolay anlayabilmek için aşağıdan yukarıya bir okuma önerilir. Örneğin, okulların iletişim giderleri o ilçenin Millî Eğitim Müdürlüğü'nün tutumlarıyla İlçe Özel İdare Müdürlüğü tarafından ödenmektedir (dikey kesikli çizgi). Bu harcama için gerekli ödenek İlçe Özel İdare Müdürlüğü'ne, İl Özel İdare tarafından (o ilin Millî Eğitim Müdürlüğü'nden gelen taleple) aktarılmakta, bu ödenek ise Millî Eğitim Bakanlığı'ndan aktarılmaktadır (dikey düz çizgi). Millî Eğitim Bakanlığı, cari harcamalar için kullanılacak toplam ödenek türlerine dağılımına karar vermektedir (yatay çizgi). Bu ödenek Millî Eğitim Bakanlığı'na Maliye Bakanlığı tarafından gönderilir.

ÖDENEKLERİN İLLERE DAĞILIMINA İLİŞKİN VERİLER

Daha önce belirtildiği gibi, merkezi yönetim tarafından ilköğretim hizmetlerine ayrılan ödenekler illere MEB tarafından dağıtılmakta, bu ödenekler il özel idarelerinin kendi katkılarıyla birlikte il özel idareleri tarafından harcanmaktadır. MEB ve Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan veriler sayesinde, merkezi yönetim kaynaklarıyla illerde gerçekleşen harcamalar, türlerine göre ve öğrenci başına hesaplanabilmektedir. Bu altbölümde, YİBO dışındaki ilköğretim okullarının personel dışı cari harcamaları için kullanılan ve Tablo 9’da mal ve hizmet alım giderleri olarak gösterilen harcamaların illere dağılımına ilişkin veriler sunulmaktadır.¹⁸

ŞEKİL 3: İLLERDE ÖĞRENCİ BAŞINA MAL VE HİZMET ALIM GİDERİ HARCAMALARI, 2009 (2010 FİYATLARIYLA)



Kaynak: Hesaplamaların hangi kaynaklar kullanılarak ve nasıl yapıldığıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Ek 6.

Grafikte de görüldüğü gibi, Türkiye’de 2009 yılında ilköğretim kurumlarında mal ve hizmet alımları için öğrenci başına 39 TL harcanmıştır. Daha önce belirtildiği gibi, bu ödenekler kullanılarak gerçekleştirilen harcamalar için bu miktarın oldukça yetersiz olduğu söylenebilir.

Merkeziyetçi sistemlerde, özellikle merkezi yönetim tarafından gönderilen kaynakların altbirimlere eşit ya da eşitlikçi biçimde dağılması beklenir. Öğrenci başına yapılan harcamaların hesaplamaları göstermektedir ki Türkiye’de illerde öğrenci başına merkezi yönetim kaynaklarıyla gerçekleşen mal ve hizmet alım gideri harcamaları arasında kayda değer farklar bulunmaktadır: 2009 yılında bir ilköğretim öğrencisi başına merkezi yönetim, İstanbul’da 17 TL, İzmir ve Adana’da 22 TL harcamışken, bu sayı Gümüşhane’de 115 TL, Ardahan’da 122 TL ve Tunceli’de 165 TL’ye kadar çıkmaktadır. Öğrenci başına harcamalar arası farklılaşmanın, birçok ödenekte dağılımın okul ve derslik sayısına dayalı olarak yapılmasına ve illerin iklim koşullarındaki farklılığa bağlı olduğu düşünülebilir.

¹⁸ Bu altbölümde ele alınan harcamaların yalnızca Tablo 9’da mal ve hizmet alım gideri olarak tanımlanan harcamayı kapsadığı unutulmamalıdır. Kamu tarafından kullanılan Analitik Bütçe Sınıflandırması’nda tedavi ve cenaze giderleri, yolluklar ve taşıma giderleri de mal ve hizmet alım gideri olarak gösterilse de çalışmanın odak noktasında okullar için gerçekleştirilen harcamalar yer aldığından, bu giderler değerlendirmeye dahil edilmemiştir.

İŞLEYİŞ SÜREÇLERİNE İLİŞKİN AKTÖRLERİN GÖRÜŞ VE DEĞERLENDİRMELERİ

Tüm bu süreçlerde rol oynayan aktörlere, bu süreçleri nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Bakanlık merkez teşkilatında çalışanlar, şu anda ihtiyaca göre bütçe yapmadıklarının ve ödenekleri buna göre dağıtmadıklarının farkında olduklarını, ancak geçmişe dayalı bütçe yapabildiklerini belirtmişlerdir. Bu sorunun çözümü için "e-performans bütçe" sisteminin hazırlıklarının sürdüğü belirtilmiştir. Bu sistemde okulların ihtiyaçlarını e-performans bütçe sistemine girecekleri ve Bakanlık'ın ödenekleri sisteme girilmiş taleplere göre, doğrudan okullara dağıtacağı belirtilmiştir. İlköğretim Genel Müdürlüğü yetkilileri, ilköğretimin özel kanununun olmasının harcamaların gerçekleştirilmesinde büyük bir kolaylık yarattığını belirtmişlerdir.

Görüşülen bir Maliye Bakanlığı yetkilisi, harcamaların il özel idareleri tarafından yapılıyor olmasının süreçte kopukluk yarattığını ve gönderdikleri ödeneklerin sonuçlarını görmelerini imkansız hale getirdiğini belirtmiştir. Ona göre, okulların zaruri ihtiyaçları teknolojinin sunduğu imkanlardan daha çok yararlanılarak merkezi idare tarafından karşılanmalı, bunun dışında kalan ödenekler doğrudan okullara tanımlanmalıdır. Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileri de illerde harcamaların il özel idareleri tarafından gerçekleştiriliyor olmasının okulların sahipsiz kalmasına yol açtığını, Bakanlık'ın kendisine ait ödeneklerin nasıl harcılandığını denetleyemediğini belirtmişlerdir.

Görüşülen il milli eğitim müdürlüğü ve il özel idaresi yetkilileri, yerelde sistemin işleyişinden memnun olmadıklarını belirtmişlerdir. İl milli eğitim müdürlüğü yetkilileri, ödeneklerin il özel idareleri tarafından harcanması sonucu yetkileri olmadan sorumluluk üstlendiklerini belirtirken; il özel idaresi yetkilileri yalnızca muhasebecilik yaptıklarını, kendilerini eğitim kurumlarının gereksinimleri konusunda yetkin hissetmedikleri için harcamalarda söz sahibi olmadıklarını belirtmişlerdir. Yapılan görüşmelerde, ödenekler arası aktarım yapmanın zorluğu da sık sık dile getirilmiştir.

İlçelerde görevli olan yetkililer, kendilerinin il merkezlerine göre ödeneklerin büyüklüğü ve hızı konusunda büyük bir dezavantajları olduğu konusunda hemfikirlerdir. Ödeneklerin ilçelere dağılımı il merkezlerinde bulunan il milli eğitim müdürlükleri tarafından yapıldığından, il milli eğitim müdürlüklerinin, il merkezinde bulunan okulların ve müdürlüğün kendi ihtiyaçlarını önceliklendirdiği görüşü yaygındır.

Neredeyse tüm aktörler, bütçelerin dağıtılması ve harcanmasında stratejik planların yalnızca sembolik bir etkisinin olduğunu, stratejik planlarla bütçelerin uyumlu bir şekilde hazırlanmadığını belirtmişlerdir (bkz. "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve stratejik bütçeleme" başlıklı kutu).

KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE STRATEJİK BÜTÇELEME

2005 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali yönetimine önemli yenilikler getirmiştir. Bu yeniliklerin en önemlilerinden biri, kamu idareleri tarafından hazırlanması zorunlu olan stratejik planlar ve performans programlarıdır. Kanunun 9. maddesine göre, tüm kamu idareleri “geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.” Aynı maddede, kamu idarelerinin bütçe ve kaynak tahsislerini bu stratejik plana dayandırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Kamu idarelerinin bütçeleriyle stratejik planları arasındaki uyumu gösteren belge, yıllık olarak hazırladıkları performans programıdır. Performans programlarında, idarelerin o yıl içinde yürütecekleri hizmetler, uygulayacakları projeler ve bu hizmetler ve projeler için ayıracakları gelirler; hizmetler ve projelerin yerine getirilmesini sağlayacağı stratejik amaç ve hedefler çerçevesinde sunulur. Bu esaslara uygun olarak aynı kanunun 13. maddesinin (c) bendinde de “Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir” denmektedir.

Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından, MEB ve il özel idareleri stratejik plan ve yıllık performans programları hazırlamış ve uygulamaya başlamıştır. Ayrıca MEB, il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri, eğitim kurumları ve okullardan da stratejik planlar oluşturmalarını istemiştir. Bu plan ve programların uygulamada ne kadar kullanıldığıyla ilgili olarak yetkililer, olumsuz görüşler bildirmektedir. Neredeyse tüm aktörler, bütçelerin dağıtılması ve harcanmasında stratejik planların yalnızca sembolik bir etkisinin olduğunu, stratejik planlarla bütçelerin uyumlu bir şekilde hazırlanmadığını belirtmişlerdir.

Performans programları, aslında Stratejik Plan'a göre hazırlanmış bütçelerdir ve stratejik bütçeleme en önemli araçlarıdır. Ancak MEB'in 2010 ve 2011 performans programlarıyla ödenek cetvelleri karşılaştırıldığında, ilköğretim hizmetleri ve ilköğretim GM için belirlenen ödeneklerin yalnızca % 5-6'sının performans programında açıklandığı görülmektedir. Bu durumun sebebi, Stratejik Plan'da belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için uygulanacak faaliyetlerin performans programı aşamasında bütçelendirilmesinde sorunlar yaşanmasıdır. Maliye Bakanlığı'nın personel giderlerini performans programlarında görmek istememesi, bu sorunu derinleştirmektedir. Tüm bu eksiklikler, stratejik planlama ve bütçeleme araçlarının etkili bir şekilde kullanılamamasına ve sahadaki aktörler tarafından önemsenmemesine neden olmaktadır.

SÜREÇLERİN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK OLARAK UYGULANAN PROJELER

İlköğretim hizmetlerinde yapılan harcama süreçlerinin iyileştirilmesine yönelik olarak çeşitli projeler uygulanmaktadır. Bu projelerle ilgili olarak edinilen bulgular şu şekildedir:

1) E-performans bütçe: MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı İç Kontrol Dairesi tarafından uygulanan proje, 2012'de okulların bütçe gereksinimlerini girebilecekleri bir elektronik ortam oluşturulmasını ve Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın, ilköğretim Genel Müdürlüğü'nün devreye girmesine gerek kalmadan doğrudan okullara ilişkin

ödenekleri tanımlayabilmesini öngörmektedir. Bu haliyle proje, hem ilköğretim kurumları da dahil olmak üzere eğitim finansmanı işleyişinin değiştirilmesini hem de bu yeni işleyişi destekleyecek elektronik bir sistemin oluşturulmasını öngörmektedir. İlgili daire yetkililerine göre bu proje sayesinde bürokratlar, geçmişe dayalı bütçeleme yapmaktan kurtulacak, ihtiyaca dayalı bütçeleme yapacaklardır.

2) Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Eğitim Harcamaları Bilgi Yönetim Sistemi

(TEFBİS): Bu projeye, okullar tarafından elde edilen tüm gelirlerin ve yapılan tüm harcamaların kayıt altına alınması hedeflenmektedir. Proje, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yatırım Dairesi tarafından uygulanmaktadır. Projede tüm okulların gelir ve giderlerini girebilecekleri bir elektronik ortam oluşturulmuştur ve tüm okullardan 2011 itibarıyla tüm gelir ve giderlerini bu ortama girmeleri istenmiştir. Ancak, proje kapsamında yapılan bilgilendirme çalışmalarının yetersiz olduğu ve buna bağlı olarak okul müdürlerinin bilgilerin sisteme girilmesi sürecinde büyük sorunlarla karşılaştıkları anlaşılmaktadır. Proje, okulların gelir ve giderleriyle ilgili bilgi toplamayı amaçlamaktadır. Bu bilginin fırsat eşitliğinin sağlanması amacıyla kaynak yaratamayan okullara daha fazla ödenek aktarılması için kullanılması da projenin amaçları arasındadır.

Hem e-performans bütçe hem de TEFBİS projelerinin, Türkiye’de mevcut durumda bulunmayan bir şekilde, “okul”u bütçe yapan ve uygulayan bir kurum olarak konumlandığı gözlemlenmektedir. Bu durum, merkezi yönetimdeki karar vericiler nezdinde etkili bir ilköğretim finansman mekanizması için il ve ilçe teşkilatlarının devreden çıkarıldığı, okulla merkezi teşkilat arasında doğrudan bir ilişkinin kurulduğu ve hem okul hem de merkezi teşkilatın güçlendirildiği bir sistem öngörüldüğünü göstermektedir. Merkezi yönetim teşkilatı içinde her okulun ihtiyaçlarını etkili bir şekilde belirleyip ödenek tahsisi yapabilecek bir insan kapasitesinin niceliksel olarak var olup olmadığı belirsizdir. Ancak merkezi yönetim yetkilileri, elektronik sistemlerin desteğiyle bu problemin aşılacağına inanmaktadırlar.

TEFBİS çerçevesinde Eğitim Harcamaları Anketi de gerçekleştirilmektedir. Ancak bu anket çerçevesinde bir örneklem seçilmemiştir; tüm öğrencilerin velilerinin kendilerine gönderilen anketi yanıtlamaları beklenmektedir. Bu beklentinin ne kadar gerçekçi olduğu ve anket kapsamında evrensel veri toplanarak sağlıklı bulgulara ulaşılabileceği tartışmalıdır.

3) Okul Gelişim Programı: Dünya Bankası ile işbirliği içinde gerçekleştirilen bu projede, okullulaşma oranları dikkate alınarak dezavantajlı durumdaki ilçeler belirlenmiş, bu ilçelerdeki okullara serbestçe harcayabilecekleri ödenekler tanımlanmıştır. Ancak, bu ödeneklerin harcanabilmesi için projeler geliştirilmesi, bu projelerin ilçe milli eğitim müdürlüğü ve Bakanlık merkez teşkilatında bulunan Projeler Koordinasyon Merkezi tarafından onaylanması, paranın en fazla % 60’ının mal alımına, gerisinin hizmet alımına harcanması gerekmektedir. İnşaat projelerine izin verilmemektedir. İlköğretim okulları için öğrenci başına 150 Avro, ortaöğretim okulları için öğrenci başına 300 Avro birim değer olarak belirlenmiş, okullara tanımlanan ödenekler bu şekilde hesaplanmıştır. Ancak her okula tanımlanabilecek ödenek için bir alt ve üst limit de belirlenmiştir. İlköğretim okulları 3.000-10.000 Avro arasında, ortaöğretim okulları 6.000-20.000 Avro arasında ödenek alabilmektedir. Alt ve üst limitlerin

belirlenmesinin nedeni, çok öğrencisi bulunan okullara birden çok büyük miktarda ödenekler tanımlamak istenmemesi (667 öğrencisi olan bir ortaöğretim okulu 200.000 Avro ödenek alabilir) ve bütçe sınırları dahilinde en fazla sayıda okulun projeden yararlandırılmak istenmesidir.

Bu projenin amaçlarından biri, okulların özerkçe harcamalar yaparak eğitim-öğretimin gelişimine katkı yapabilecek şekilde kapasitelerini geliştirmelerini teşvik etmektir. Proje, pek çok ülkede uygulanan “öğrenci başına finansman” sistemini andırmaktadır. Sürdürülen diğer projeler gibi okul temelli bir bütçe uygulama sistemi öngörülmüş olsa da bu projenin merkezi teşkilatın güçlenmesini öngördüğü söylenemez. Bunun yerine her ilçede proje ofisleri oluşturulmuş, mal ve hizmet alım ihalelerinin ilçe milli eğitim müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmıştır.

Projenin uygulandığı iki ilçeye yapılan ziyaretlerde, aktörlere projenin gelişimine ilişkin sorular sorulmuştur. Bir ilçede, okul müdürlerinin ve İlçe Milli Eğitim Müdürü'nün eğitim-öğretimin geliştirilmesine yönelik etkinlik fikirleri bulmakta sıkıntı çektikleri ve genelde öğrencileri geziye götürmüş oldukları gözlemlenmiştir. Bu ilçede henüz okullara tanımlanan ödenekler bitirilememiştir. Diğer ilçede, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün işi daha sıkı takip ettiği, okul müdürlerini daha ayrıntılı biçimde bilgilendirdiği, okullardan gelen projeleri ortaklaştırarak ihale hazırladığı ve ortak talepleri ihaleler yoluyla bir kerede gerçekleştirdiği görülmüştür. Bu ilçede ailelere cinsel sağlık eğitimi, okul bahçesinin düzenlenmesi, kitap alımı gibi çok çeşitli projeler geliştirilmiştir. Bu ilçe, proje sırasında büyük deneyim kazandığını ve projenin devam etmesi gerektiğini belirtmiştir.

Projenin ilçelere ve okullara tanıtılması ve uygulamanın takip edilmesinden sorumlu MEB merkezi teşkilat yetkilileriyle gerçekleştirilen mülakatlarda, projenin ilçelerde çok olumlu karşılandığı belirtilmiştir. Okullarda ve ilçe teşkilatında kapasite gelişimi için büyük bir isteklilik olduğu, ancak bunun kolay bir süreç olmadığı da belirtilen bir diğer husustur. Bu yetkililere göre, merkez proje ekibinin en çok zorlandığı alan, okul ve ilçelerin proje rehberinde yer alan ölçütlere uygun projeler hazırlamasının sağlanmasıdır. Bunun için her okulda katılımcı bir süreçle Okul Gelişim Planı hazırlanması gerekirken mülakatlarda sürecin birçok okulda aksadığı belirtilmiştir. Ayrıca, ilçe teşkilatı tarafından gerçekleştirilen satın almalarda da önemli sorunlar yaşanmıştır. Yetkililer, proje süresinin okulların, kendi ihtiyaçlarını belirleyen, bu ihtiyaçlara göre plan hazırlayan ve bu plana göre harcama kararları alan kurumlara; ilçelerin ise bu kararları denetleyen ve bu kararlara göre ihale ve satın alma yapan kurumlara dönüşebilmesi için çok kısıtlı olduğunu, projenin 5 yıl sürmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Ayrıca, okullara harcama özerkliği tanınsa da geriye doğru değerlendirme ve denetleme yapılması gerektiği, bunun projenin eksik noktalarından biri olduğu belirtilmiştir. Proje ekibi, yaklaşık 3.500 ilköğretim okulunun bulunduğu projede İlköğretim Genel Müdürlüğü'nün rol oynamamış olmasını da bir eksiklik olarak değerlendirmektedir.

DEĞERLENDİRME

Mevzuat, veriler ve özellikle aktörlerle mülakatlar sonucunda kamu kurumlarında ilköğretim finansmanının işleyişine ilişkin, özetle şu bulgulara ulaşılmıştır: Merkezden ilköğretim hizmetlerine ayrılacak ödeneklerin belirlenmesinde Maliye Bakanlığı oldukça güçlü bir konumdadır. Bakanlık, hem MEB'in toplam bütçesini hem de bu bütçenin ekonomik kodlara göre dağılımını büyük ölçüde belirlemektedir. Ayrıca, genel müdürlük bütçelerinin ekonomik kodlara kaba dağılımıyla ilgili normlar da Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Personel harcamalarının büyüklüğü ve dağılımı, siyasi bir süreç sonucu Bakanlar Kurulu'nda alınan bir karardır. Cari harcamalar ve sermaye harcamaları için illere ait istatistikler de kullanılarak geçmişe dayalı bütçeleme yapılmaktadır. Sermaye harcamalarının ödeneklerinin belirlenmesinde DPT özel bir rol oynamaktadır. Bürokratik süreçler sonunda belirlenen bütçenin illere dağılımı MEB tarafından gerçekleştirilmektedir. Cari harcamalar için çok ayrıntılı şekilde belirlenen ödenekler, her gider kalemi için ayrıca belirlenmiş formüle göre illere dağıtılmaktadır. Sermaye harcamaları için belirlenen ödeneklerin ise, iller tarafından hazırlanan yatırım programlarına göre dağıtılması esastır; ancak bu dağılımda siyasi süreçler de rol oynayabilmektedir.

Kaynakların illere dağılımına ilişkin veriler incelendiğinde, illerde merkezi yönetim kaynakları kullanılarak gerçekleştirilen öğrenci başına harcamalar arasında önemli farklılıklar olduğu ve öğrenci başına harcamanın öğretmen başına ve derslik başına düşen öğrenci sayısı arttıkça azaldığı görülmektedir. Dolayısıyla, eşitlik savıyla çelişebilecek şekilde, öğrenci yoğunluğunun daha fazla olduğu büyük illerde ve/veya doğu illerinde öğrenci başına harcama düşerken, küçük illerde öğrenci başına harcamanın arttığı söylenebilir.

Merkezden gelen ve il özel idareleri tarafından eklemeler yapılan ödeneklerin etkili bir şekilde harcanmasında il milli eğitim müdürlüğü ve il özel idaresi arasındaki koordinasyon büyük önem taşımaktadır. İllerde cari harcamalar için ayrıntılı planların yapılmadığı, ödenekler geldikçe harcama yapıldığı gözlemlenmiştir. Stratejik planların da harcama yapmak için kullanılmadığı düşünüldüğünde, bu plan boşluğu harcamaların yapılması ve okulların ihtiyaçlarının karşılanmasında kişisel bağlantıların etkili olduğunu düşündürmektedir. İlin küçüklüğü, koordinasyonun sağlanması ve kişisel bağlantıların sonuç vermesinde etkili olabilir. Ödeneklerin ilçelere dağılımı il merkezinde bulunan il milli eğitim müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. İl merkezleri ve bu merkezlerde bulunan okullar bu süreçte ilçelere göre daha avantajlıdır.

Kamu kaynaklarıyla karşılanan gider kalemleri okulların yakıt, su ve elektrik gibi gereksinimleri, iletişim giderlerinin bir kısmı, bazı durumlarda ders araç-gereçleri ve okullarda düzenlenecek ek ve/veya dersi dışı eğitim etkinliklerine ilişkin giderler, küçük bakım-onarım giderlerinin bir kısmı, taşınmalı öğrencilerin taşıma ve yemek masraflarıdır. Okulların gereksinimlerinin birçoğunun karşılanması için kamu kaynaklarının yetmediği görülmektedir. Küçük bakım-onarımların gerçekleştirilmesinin oldukça büyük bir sorun olduğu, il özel idarelerinin de bunun gerçekleştirilmesiyle ilgili büyük bir isteklilik göstermediği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca zorunlu harcamalar dışında eğitim-öğretimin geliştirilmesine yönelik harcamalar çok kısıtlıdır.

Bakanlık yetkilileri, il özel idarelerinin merkezden gönderilen ödenekleri harcamasından rahatsızlık duymaktadırlar. İl özel idareleri de il milli eğitim müdürlüklerinin muhasebecisi gibi çalıştıklarını belirtmektedir. Bakanlık'ın merkez teşkilatı nezdinde yürütülmekte olan projeler ise okulu bütçe yapan ve uygulayan kuruluşlara dönüştürmeyi öngörmektedir.

BÖLÜM IV

MİKRO DÜZEY BULGULAR: OKUL DÜZEYİNDE KAYNAK YARATMA

Araştırmanın mikro düzey bulguları dört ana başlık altında incelenmiştir. Bu başlıklar şöyledir: (1) İlköğretim okullarında, aynı ve nakdi özel gelirlerin okula kazandırılması sürecine ilişkin bulgular, (2) ilköğretim okullarında, özel gelirlerin harcanması sürecine ilişkin bulgular, (3) okul paydaşlarının okullarının mali yönetim uygulamaları hakkındaki algılarına ilişkin bulgular, (4) okul paydaşlarının ilköğretim finansmanının iyileştirilmesine ilişkin görüş ve önerilerine ilişkin bulgular.

Yöntem bölümünde de detaylandırıldığı gibi, bu mikro düzey bulgular için kullanılan veri seti; veli anketleri ve 15 farklı okulda, 138 okul aktörü ile yapılan yüzyüze mülakatlar yolu ile elde edilmiştir.

İLKÖĞRETİM OKULLARINDA AYNI VE NAKDİ ÖZEL GELİR KAYNAKLARININ OKULLARA KAZANDIRILMASI SÜRECİNE İLİŞKİN BULGULAR

Bu araştırmanın ilk sorusunda, ilköğretim okullarındaki aynı ve nakdi gelirlerin okula kazandırılmasına ilişkin sürecin analiz edilmesi hedeflenmiştir. Daha spesifik olarak, okul gelirlerinin hangi kaynaklardan ve nasıl sağlandığı, gelir sağlama sürecinde hangi okul paydaşlarının nasıl görev aldığı, okulun bulunduğu sosyoekonomik düzeye göre okul gelirlerindeki farklar ve okula gelir sağlama sürecinde okul paydaşlarının yaşadıkları sorunlar ele alınmıştır.

Devam eden bölümde, ilköğretim okullarının kendi imkan ve girişimleriyle yarattıkları gelirler, bağışlar (veli bağışları ve okul dışı bağışçılardan toplanan bağışlar), işletme gelirleri, kaynak sağlamak için düzenlenen özel faaliyetler ve okul-aile birliklerinin okula kazandırdığı gelirlere ilişkin bulgular olmak üzere dört ayrı başlıkta sunulacaktır.

BAĞIŞLAR

İlköğretim okullarının ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayan en önemli gelirlerden biri aynı ve nakdi bağışlardır. Bu çalışmada bağışlar, veli bağışları ve okul dışı şahıs ve çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan bağışlar olmak üzere iki grupta incelenmiştir.

a) Veli bağışları

İlköğretim okullarının finansman ihtiyaçlarını karşılayan başlıca kaynaklardan biri velilerin okullara yaptığı nakdi ve aynı bağışlardır. Araştırma kapsamına giren okullar içerisinde, yatılı bölge okulları ve birleştirilmiş sınıflı köy okulları hariç tüm okulların velilerden aynı ve/veya nakdi yardım aldıkları tespit edilmiştir. Nakdi yardımlar,

velilerden (1) öğrencilerin okula kaydı sırasında ve/veya (2) eğitim-öğretim yılı içerisinde bir nevi aylık aidat olarak toplanmaktadır. Her iki bağış türüyle ilgili bulgular aşağıda sunulmuştur.

Bulgu 1) “Sözde bağış, gerçekte kayıt parası”

Türkiye’de ilköğretim ücretsiz ve zorunludur, dolayısıyla velilerden kayıt parası talep etmek yasal olarak suçtur. Her eğitim-öğretim yılı başında medyada, velilerden kayıt parası talep eden okul yöneticileri hakkında yasal işlem yapılacağına dair uyarılar yer almaktadır. Bunun bir sonucu olarak, araştırma boyunca kendilerine, “Okulunuzda kayıt parası alınıyor mu?” sorusu yöneltilen okul paydaşlarının yanıtlarını bir otokontrol süzgecinden geçirerek verdikleri gözlemlenmiştir.

Yapılan mülakatlarda kayıt parası konusu konuşulurken okul yöneticilerinin özellikle, “Kayıt parası değil, gönüllü bağış istiyoruz,” diye belirtmeleri ilgi çekicidir. Mülakat sırasında bir okul müdürünün “Ben kayıt sırasında kesinlikle veliden bir şey istemem; çocuğun kaydını yapar, ondan sonra para konusunu açarım” sözleri, “Yasa dışı bir şey yapmamaya çalışıyoruz” imasının çarpıcı bir örneğidir. Bu tür kontrollü açıklamalara rağmen, yatılı bölge okulları ve birleştirilmiş sınıflı ilköğretim okulları hariç, araştırma kapsamındaki diğer 12 okuldan sadece üç tanesinin yöneticileri “Veliden kesinlikle kayıt parası talep etmiyoruz,” demiştir. Bir başka deyişle, geri kalan okulların tümünde kayıt sırasında bağış adı altında veli katkısı talep edilmektedir. Ancak, veli anketlerinden elde edilen bulgulara bakıldığında, veliden kayıt parası talep etmediğini söyleyen, YİBO’lar ve köy okulları da dahil, okullarda bile kayıt parası talep edildiği görülmektedir (bkz. Tablo 11).

Yukarıda sözü edilen yasal yaptırım nedeniyle kayıt sırasında velilerin yapmış olduğu nakdi katkılar, okul-aile birliği defterlerine “kayıt parası” olarak değil, “bağış” adı altında işlenmektedir. Bu veri eksikliği nedeniyle, okul bazında kayıt sırasında ne kadar para toplandığını net bir şekilde belirlemek mümkün değildir. Araştırma kapsamında ziyaret edilen okullardan bazılarında miktarı önceden belirlenmiş kayıt ücreti talep edildiğinden söz edilirken, bir okulda kayıt sırasında pul ve başvuru formunu içeren bir dosyanın velilere 20 TL karşılığında satılmasıyla paranın toplandığı belirtilmiştir. Diğer okullarda ise, bir okul müdürünün ifadesiyle “ne verersen” usulü bir para toplama yöntemi uygulanmaktadır (bkz. Tablo 11). Okul müdürleri özellikle kayıt dönemlerinde velilerin okula nakdi katkıda bulunmaya daha istekli olduklarını belirtilmektedir. Bununla birlikte, otomatik kayıt sisteminin kullanılmaya başlanmasıyla son yıllarda okullarda kayıt sırasında alınan bağış oranlarında önemli bir azalma olduğu da mülakatlar sırasında vurgulanmıştır.

Kayıt parası ya da okul müdürlerinin deyimiyle kayıt sırasında alınan “gönüllü bağışlar” daha yakından incelendiğinde, üst sosyoekonomik bölgelerde bulunan okulların, alt sosyoekonomik bölgelerde bulunan okullara kıyasla çok daha yüksek miktarda gelir elde edebildiği tespit edilmiştir. Aşağıda iki ayrı alıntı yer almaktadır. Bunlardan ilki alt SED’deki bir okulda görev yapan okul müdürünün, ikincisi ise üst SED’deki bir okulda görev yapan okul müdürünün kayıt parası ile ilgili olarak söylediklerinden alıntılanmıştır.

“Bizimki tam anlamıyla dilencilik... Ne verirken diyoruz, veli çoğu zaman cebindeki 3-5 lirayı bırakıyor. Zaten gelen velilerin durumunu görseniz o üçü, beşi istemeye dahi utanırsınız.”

“Minimum 250 TL kayıt parası istiyoruz, üst sınırı yok; ama bu güne kadar en fazla veren 500 [lira] verdi. Kayıt parası bilinen bir şey, saklamıyorum. Doğrusu bu okulda çok bir düşük kayıt ücreti alınıyor; diğer okullarda 2-3 bin TL isteniyor. Kıyaslayınca bizimki çok az.”

Yukarıdaki alıntılar, kayıt esnasında yapılan bağışlar açısından, varlıklı bölgelerdeki okulların veli katkısından çok daha rahat yararlanabildiğini göstermektedir. İlköğretim finansmanı konusunda yapılan çalışmaların bulguları da yukarıdaki bulguyu desteklemektedir. Örneğin, 1997 yılında Kavak ve arkadaşları tarafından yapılan “İlköğretimde Kaynak Arayışları” başlıklı çalışmada da aynı konudan bahsedilmiştir. Çarpıcı olan, geçen 14 yıl içinde Milli Eğitim Bakanlığı’nın velilerden bağış parası toplanmamasına ilişkin genelgelerine rağmen, kayıt parası uygulamasının varlığını korumuş olmasıdır. Her ne kadar “kayıt parası değil, gönüllü veli bağışı” olarak adlandırılıyor olsa da bu uygulama okulların hala velilerin nakdi yardımlarına ihtiyaç duyduğunu ve kayıt dönemlerini velinin katkısını alabilmek açısından en uygun dönem olarak değerlendirdiğini göstermektedir.

TABLO 11: KAYIT SIRASINDA VE EĞİTİM-ÖĞRETİM YILI BOYUNCA VELİLERDEN TALEP EDİLEN BAĞIŞ MİKTARLARI

Okul Kodu	SED	Okul Türü	Öğrenci	Yıllık OAB Aidatı	Kayıt Parası
A	Alt	Tekli	816	10 TL	20 TL
B*	Alt	Tekli-Taşımali	246	10 TL	Alınmıyor
C*	Alt	Tekli-Taşımali	452	5 TL	Alınmıyor
D	Üst	Tekli	264	20 TL	Velinin takdirine bırakılıyor
E*	Alt	YİBO	297	0	Alınmıyor
F*	Alt	Birleştirilmiş Sınıf	181	0	Alınmıyor
G	Alt	İkili-Taşımali	1.604	8 TL	A4 kağıdı ve 5-10-15 lira olmak üzere velinin verebildiği kadar alınıyor
H*	Alt	YİBO	294	0	Alınmıyor
K	Üst	İkili	2.016	40 TL	Veliler sınıfları donatıyor ve 20-100 TL arasında kayıt parası alınıyor
L	Alt	İkili	2.392	10 TL	10-30 TL arasında kayıt parası alınıyor
M	Alt	İkili	1.348	100 TL	Nakillerde kayıt parası istendiği ifade ediliyor ama rakam telaffuz edilmiyor
N*	Alt	Tekli	310	0	50 TL
P	Üst	Tekli	344	300 TL	250-1.000 TL arasında kayıt parası alınıyor
R	Üst	Tekli	1.039	100 TL	Veliler sınıfları donatıyor ve 1.000-3.000 TL arası öğrenci nakilleri için alınıyor
S	Orta	İkili	1.141	50 TL	Alınmıyor

Kaynak: Yazarların mülakatlar ve dokümanlar incelemesi yoluyla elde ettiği veriler

* işaretli okullarda velilerden kayıt parası talep edilmediği mülakatlar sırasında ifade edilmesine rağmen, veli anketlerinden çıkan sonucuna göre bu okullarda da kayıt parası talep edilmektedir (bkz. Ek 4).

Bulgu 2) Zorunlu bağışlar

Okul-aile birliği genel kurul toplantılarında, kısmen okulun en temel ihtiyaçları temelde ise velilerin ekonomik durumları göz önünde bulundurularak, velilerden bir eğitim-öğretim yılı boyunca talep edilecek nakdi katkı miktarları belirlenmektedir.

Velilerden talep edilen paralar, her ne kadar bağış olarak kayıt altına alınsa da miktarı önceden belirlenmiş ve her fırsatta ödenmesi gerektiği hatırlatılan bir paradan gönüllü bağış olarak söz etmek mümkün değildir. Zaten, okullardaki günlük konuşmalarda da OAB tarafından talep edilen bu nakdi yardımlardan, "veli aidatı" ya da "katkı payı" olarak bahsedildiği gözlemlenmiştir.

Okullardaki tabiriyle, "katkı payları"nın öğrencilerin toplu olarak bir arada bulunduğu ortamlarda ve veli toplantılarında, kısacası veliye "lütfen aidatını öde" mesajının gönderilebileceği her yerde, konuşmanın doğal bir parçası haline geldiği görülmektedir. Bir veli, veli toplantılarda okul müdürü velilerden para istediğinde ne hissettiğini şöyle anlatıyor:

"Müdürümüzün velilerle toplantıda[ya] onlardan] para istemesi ne kadar kötü. Bir müdürün görevi okulun yönetimidir. Öğretmenlerimizi velilerle bu konuda muhatap etmek ne kadar kötü, onlar eğitimciler. Keşke okulun gelirlerini giderlerini gerçekten sağlayacak bir kaynak olsa da hiç bu toplantılar yapılmasa. Onlar adına ben utanç duyuyorum açıkçası."

Yukarıdaki alıntıdan da anlaşılacağı üzere, para konusu veli toplantılarının bir parçası haline gelmiştir. Araştırma kapsamında gerçekleştirilen veli anketleri de aynı bulguyu desteklenmektedir. Ankete katılan velilerin % 42,5'i veli toplantılarında okul ihtiyaçları için para toplandığını belirtmişlerdir. Bunun yanında, "Veli toplantısında para toplanıyor," diyen velilerin % 17'si bu nedenle toplantılara katılmadığını ifade etmiştir.

Bir öğretmen ise, veli toplantılarının kapanışının her zaman parasal mevzularla yapıldığını şu şekilde anlatmaktadır:

"Veliler, 'veli toplantısına gideceğim de öğretmen bizden para toplayacak' gözüyle baktıkları için hiçbir şekilde [öğretmenler olarak] para işlerine girmiyoruz... Sonra, 'En son sınıf annemizin söylemek istediği bir şey var mı?' diye söz veriyoruz. Sınıf annesi yapılan yardımları, sınıfımız adına yapılan bağışların ne kadar olduğunu, miktarı söylüyor. Çünkü, sınıf annesinde ödeme listeleri oluyor. O listeleri gösteriyor, 'İşte, bu kadar toplandı' diye. Artı, buna bağlı olarak da biraz daha katılımın olması ya da işte [bağışların] biraz daha artması gibi konuşmalar yapıyor."

Yukarıdaki alıntıda parasal konularda öğretmenlerin veliler ile birebir muhatap olmamaları olumlu bir durum olarak aktarılırken bu konulardaki konuşmanın sınıf anneleri aracılığı ile yapıldığı ve veli toplantısının amacının dışına çıktığı görülmektedir.

Aşağıdaki alıntılara dikkatle bakıldığında, bağış olarak adlandırılan veli katkılarının bir nevi ısrar yoluyla alındığı anlaşılmaktadır. Bu durum, bir kez daha velilerden toplanan nakdi gelirlerin gönüllü bağış değil, zorunlu aidat olarak değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir öğretmenin bu konudaki sözleri şu şekildedir:

“Tabii çok büyük sıkıntı oluyor [paranın öğrencilerden toplanmasıyla ilgili olarak]. Öğrenciye, ‘para getir’ dediği zaman çocuk rencide oluyor. Biri bir istemeyle getiriyor, biri on istemeyle getiriyor; sıkıştırmak durumunda kalıyorsun artık.”

Aynı zorlamayı bir okul müdürü de şöyle ifade etmektedir:

“Kantin dışındaki gelirimiz veli başışı. Bir veliden zorlama ile alabildiğimiz miktar en fazla 50 lira, onu da sadece bir veliden alabildim.”

Aşağıda alıntı yapılan öğrencinin söyledikleri de benzer bir savı destekler niteliktedir:

“Sürekli bizden para istiyorlar. Az az alıyorlar; ama sık alıyorlar, 1 lira, 50 kuruş... Bu paraları harçlıklarımızdan veriyoruz. Çünkü çok para isteyince ailemiz kızıyor. Bir şey isteyince, ‘Parayı verin de yapalım’ diyor öğretmenler.”

Bir başka okulda ise, okul yönetimi aidatlarını ödemeyen velilerin çocuklarının bulunduğu sınıfları çeşitli olanaklardan mahrum bırakarak velilerin okula katkıda bulunmasını sağlamaya çalışmaktadır. Öğrenciler durumu şöyle ifade ediyorlar:

“Yeterli para toplanmadığı zaman o sınıflar boyanmıyor. Bir de onlara televizyon takılmıyor; para veren sınıflara takılıyor.”

“Okulumuzdaki bazı kişiler aidatlarını ödemedikleri için, okulumuzda bilgisayarlar vardı, onlar alındı; onlar geri getirilse daha iyi olur. [Şu an, okulda hiç bilgisayar yok mu?] Aidatları toplanan kişilerde var. Parası toplanmayan kişilerde yok. Bizim sınıfta yok.”

Kimi okullarda ise, okul yönetiminin talebi üzerine, öğretmenlerin mecburen velilerden para toplanmasına aracılık etmek durumunda kaldıkları gözlemlenmiştir. İki okul müdürünün sözleri şu şekildedir:

“Ben eğitimcilerin asli görevlerini yapmalarını isterdim; burada tahsildarlık yapmak için durmuyoruz; ama ortada da bir durum var. Bu tabii ki öğretmenlere de yansıyor. 5-A sınıfı öğretmeni öğrencilerden 100 lira toplayıp getirdiğinde, 5-B’nin öğretmeni 10 TL getirirse, soruyorum öğretmene bunun hesabını.”

“Yönetmelikte her öğretmen OAB’nin doğal üyesidir yazıyor. OAB okula kaynak yaratmada rol oynadığı için, öğretmenler de bu katılımı sağlamak için gayret göstermelidirler. Öğretmenlerden bu konuda beklentim var. Öğretmenlerin ve idarenin aslında para toplama görevi yoktur; ama eğitim-öğretimi yüksek standartlara ulaştırmak istiyorsanız gerekli ihtiyaçları karşılamak durumundasınız. [Eğer] öğretmen para işiyle uğraşmak istemiyorsa, sınıfta bu işle ilgilenebilecek iki tane veli seçmesini söylüyorum.”

Özetle, Milli Eğitim Bakanlığı’nın, “Sadece isteyen veli başış verir, zorla başış toplayan okul yöneticileri hakkında idari soruşturma açılacaktır,” açıklamalarına rağmen, okullarda yaşanan durum oldukça farklıdır. İlköğretim okullarına merkezden aktarılan bir ödenek olmaması, eğitim-öğretimi devam ettirmekle yükümlü olan okul yöneticilerini zor durumda bırakmaktadır. Çaresiz kalan okul yöneticileri, okul giderlerini karşılayabilmek için, sosyal baskının yoğun şekilde hissedileceği ortamlarda para konusunu gündeme getirme, öğretmenleri para toplamada bir aracı olarak kullanma ve hatta yeterli başışın gelmediği sınıfları çeşitli olanaklardan mahrum bırakma yöntemlerini kullanarak velilerden para toplamaya çalışmaktadırlar.

Okul yöneticileri ve öğretmenler, eğitimciler ile öğrenciler arasında para mevzusunun sıklıkla gündeme gelmesini meslek etiğine uygun bulmamaktadırlar. Veli anketini dolduran velilerin % 14'ü okul ihtiyaçlarını karşılamak için kendilerinden para istenmesi nedeniyle okul yöneticileriyle ya da öğretmenlerle sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir. Bir müdürün sözleri de bu bulguyu desteklemektedir:

“Çocuğa iyilikle söylüyoruz işte, ‘Yavrım, para nerede?’, ‘Babam vermiyor’ veya ‘Annem bana kızdı, göndermiyor’ diyor. Çocukla, veliyle karşı karşıya gelmek beni o kadar üzüyor ki! Çok samimiyetle söylüyorum, hiçbir zaman böyle bir durumla karşı karşıya gelmek istemiyorum. Bir eğitimci miyim, yoksa çocuğa karşı bir korkuluk muyum? Çocuk beni ne gözle görüyor veya çocuk öğretmeni ne gözle görüyor? Biz çocuğa sevgi, saygı, eğitim vereceğimiz yerde bu konuyla gittiğimiz zaman olmuyor. ‘Müdür benden para istiyor’ düşüncesi, belki de çocuğun bana duyduğu sevgiyi azaltacak. Belki, veli ile tartışmaya gireceksin. Bunların çok sıkıntılarını çektim ben.”

Okul-aile birliğinin aktif olarak çalıştığı okullarda, OAB ile işbirliği içinde çalışan sınıf annelerinin olduğu, parasal mevzularda veli ve öğrencilerle sınıf annelerinin muhatap oldukları ve bu durumun öğretmeni, parasal konularda, öğrenci ile karşı karşıya gelmekten kurtardığı ifade edilmiştir.

Tablo 11’de, okul-aile birliklerinin aldıkları kararlarla, velilerden bir yıl içinde talep edilen katkı miktarları görülmektedir. Ortaya çıkan tablo, ailelerin sosyoekonomik durumu ile okulun aileden aldığı bağış arasında doğru orantı olduğunu göstermektedir. Okullar arası gelir dengesizliği beraberinde olanak eşitsizliklerini getirmektedir.

Diğer yandan veli anketlerine bakıldığında, kendilerini alt sosyoekonomik gelir grubunda tanımlayan velilerin % 67’si, kendilerini orta ve üst gelir grubunda tanımlayan velilerin ise % 55’i okulun ihtiyaçlarının velilerin katkısıyla karşılanmasını doğru bulmamaktadır (bkz. Ek 4 - Soru 2).

Bulgu 3) Velilerin yaptığı aynı yardımlar: Aynı ülkede farklı okullar, aynı okulda farklı sınıflar

Araştırma bulgularına göre, üst SED’deki okullarda öğrenci velilerinden kayıt parasının ve eğitim-öğretim yılı içinde ödemeleri beklenen katkı paylarının yanı sıra, sınıfların donatımına katkıda bulunmaları da talep edilmektedir. Çocuğu 1. sınıfa başlamak üzere olan öğrenci velileri kendi aralarında para toplayarak bir sınıfın ihtiyacı olan bilgisayar, akıllı tahta, projektör gibi teknolojik donanımı sağlamakta; sınıf öğretmenin bir yıl boyunca kullanacağı fotokopi kağıdını ve yardımcı ders kitaplarını temin etmekte, perde, klima gibi ihtiyaçları gidermektedirler. Böylelikle, nitelikli denilebilecek donanımda sınıflar oluşturulmaktadır.

Bu araştırmanın çalışma grubu içinde yer alan üst SED’deki okullardan ikisinin, okulun bulunduğu çevrede, “elit, gözde, herkesin gitmek istediği okullar” olarak tanındığı ve bu okulların bir anlamda “markalaştığı” görülmüştür. Bu iki okul özelinde, öğrenci velilerinin maddi durumları yerindedir. Yapılan görüşmelerde, bu velilerin çocuklarını özel okula gönderebilecek ekonomik güçleri olmasına rağmen devlet okuluna göndermeyi tercih ettikleri, o nedenle de sınıfları bir özel okulun sınıflarından farksız bir donanıma getirmekte istekli oldukları ifade edilmiştir. Bir öğretmen bu durumu şöyle açıklamaktadır:

“Bizim okul standartı yüksek bir okuldur. Eğitimi iyidir. [Ekonomik olarak] iyi durumda olanlar özel okul yerine buraya yazdırıyorlar çocuklarını. Bir miktar bağış da yapıyorlar. Örneğin, bizim sınıfta bilgisayar, perde, projeksiyon için 2.800 TL’lik ihtiyaç belirlendi. Veliler kendi aralarında 4.000 TL para toplamışlar. Artanı okul idaresine devrettiler.”

Buna karşın, araştırma kapsamında ziyaret edilen alt SED’deki okullarda, sadece tahta ve sıralardan oluşan sınıflarda ders yapılmakta, fotokopi kağıdı mümkün olduğunca az kullanılmakta, öğretmenler masraf olmaması için velilerden yardımcı kaynak almalarını dahi istememekte ve hatta öğretmenler sınıf ihtiyaçlarını karşılamak için kendi bütçelerinden harcama yapmaktadırlar. Sosyoekonomik düzeyi düşük bölgelerdeki ilköğretim okullarına giden öğrenciler aile ve sosyal çevrelerinde birçok olanaktan mahrumdurlar. Aynı mahrumiyet çocukların okullarında da devam etmekte, okul, sosyal eşitsizliği gideren bir rol oynayamamaktadır.

Söz konusu duruma, öğretmenlerin iş tatmini açısından da bakmak gerekmektedir. Öğrencilerinin yeterli yardımcı ders kitabı olmadığı için fotokopi ile kaynak çoğaltma yoluna gitmek zorunda kalan ve fotokopi parasını bile kendi cebinden ödediğini söyleyen bir öğretmenle, bir sınıfta ihtiyaç duyabileceği her tür araç-gereç ve teknolojik donanımına daha okulun ilk gününde sahip olan bir öğretmen arasında iş tatmini açısından farklılıklar olması doğaldır.

Sorun, okullar arası olanak eşitsizliğinin derinleşmesi ile sınırlı kalmamakta, aynı okulda sınıflar arası eşitsizlikler de ortaya çıkmaktadır. Bazı veliler kimi sınıfları son teknoloji ile donatırken, kimi sınıflarda bunun gerçekleşmediği gözlemlenmiştir. Bu durum aynı okul içinde farklı niteliklerde sınıflar oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bir sınıfta bilgisayar ve televizyonla ders yapılırken, yan sınıftaki öğrenciler tebeşir ve karatahtaya mahkum kalmaktadırlar. Aşağıda alıntılanan öğrencilerin sözlerinden diğer arkadaşları ile aynı olanaklara sahip olmak istedikleri görülmektedir.

“Her sınıfta plazma televizyon yok. Ben her sınıfta plazma televizyon olmasını isterdim.”

“Bizim okulda bazı sınıflarda akıllı tahta var. Okulun en güzel sınıfları, almıyorlar bile bizi içeri.”

Kısacası, mevcut ilköğretim finansman sistemi, aynı ülkede farklı niteliklerde okullar oluşmasına sebebiyet vermenin yanı sıra, aynı okulda farklı niteliklerde sınıflar oluşabilmektedir. Bu gerçek, mevcut ilköğretim finansman sisteminin fırsat eşitsizliği yarattığının çarpıcı bir kanıtı olarak değerlendirilebilir.

b) Okul dışı bağışçılar

Okul paydaşlarının dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlardan alınan bağışlar ‘okul dışı bağışçılar’ başlığı altında incelenmiştir. İlköğretim okullarının giderlerini karşılayan özel finansman kaynaklarından birinin de okul dışı bağışçılar olduğu tespit edilmiştir. Devam eden bölümde öncelikle çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından proje karşılığı sağlanan fonlar ve karşılıksız yardımlar incelenmiştir. Belediyelerin okullara yaptığı yardımların benzerlikler gösterdiği tespit edildiği için belediyeler ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Son olarak, okul dışı bağışların okula kazandırılmasında bireysel ilişkilerin ve girişimciliğin rolüne ilişkin bulgular değerlendirilmiştir.

Bulgu 1) Çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından proje karşılığı sağlanan fonlar ve karşılıksız yardımlar

Velilerin ayni ve nakdi bağışları dışında, bir takım kurum ve kuruluşların proje karşılığı okullara fon sağladığı ya da tamamen karşılıksız olarak okullara çeşitli yardımlarda bulunduğu görülmüştür. Tüm bu finansman kaynakları aşağıda tek tek detaylandırılmıştır.

OKUL N: *Okul N kentin oldukça merkezi bir semtinde konumlanmış, alt SED'deki bir okuldur. Okul çevresi güvenilir olmadığı için araştırma ekibine belirli bir yere kadar taksiyle gelmesi ve mahalleye kesinlikle girmemesi tembih edildi. Bölgede suç oranı çok yüksek. Öğretmenlere göre, öğrencilerin çoğunun psikolojik desteğe ihtiyacı var; ama okulda hiç rehber öğretmen yok. Okul müdürü sürekli kırılan camlardan, çalınan okul malzemelerinden, akşamları okul bahçesinin 'esrarkeş yuvası' olduğundan şikayet ediyor.*

Okul N öğrencileri, 2010-2011 eğitim-öğretim yılına kadar öğretmenlerin tek kelimeyle 'harabe' diye tanımladıkları bir okulda ders yapmışlar. Öğretmenlerden biri, "Sınıfların kapısı bile yoktu. Siz hiç kapısı olmayan sınıf gördünüz mü?" diyor. Bu yıla kadar okulda temizlik elemanı olmadığı, tuvaletlerin kullanılamayacak kadar kötü durumda olduğu söyleniyor. Okul duvarları yıllarca boyanmamış. Bilgisayar, projeksiyon, fotokopi makinesi gibi araç-gereçler bir yana, okulun telefonu bile yokmuş. Çalışanların tek isteği bir an önce buradan ayrılmak. Neyse ki, bir sivil toplum kuruluşu (STK) sayesinde bu yıl motivasyonları biraz artmış.

Yukarıda bahsedilen STK yetkilileri Okul N'nin herhangi bir talebi olmadan, okul müdürü ile temas kurmuş ve okulun baştan sona bakım-onarımını üstlenmek istediklerini belirtmişler. Şu anda okulda tüm kapılar çelik kapıdır. Tuvaletler yıkılıp yeniden yapılmıştır. Okulun bahçesi çok küçük olduğu için bodrum katındaki 12 metrekarelik alan değerlendirilmiş; küçük de olsa bir oyun alanı oluşturulmuştur. Okul müdürü bu STK'nın katkısını şöyle özetliyor:

"Bu okul eğitim-öğretim yapılacak düzeyde değildi. Kapılarından tutun boyasına kadar, dış cephe boyasına kadar, tuvaletlerinin onarımına kadar onlar yaptılar. Okulun halini görünce zor durumda olduğuna karar verip yardım etmişler. Belirli bölgelerdeki okullar dışındaki okulların durumu içler acısıdır. Çünkü kaynakları yok... Okulun güvenlik kamera sistemini, okulun santralini kurdular. Telefonları işler hale getirdiler. Çok amaçlı salon olan bodrum katı çok bakımsız bir yerdi; temizlettiler, düzenlettiler. Ancak yine de [içeride] 45 dakika [kaldıktan] sonra dayanamaz boğulursunuz."

Neredeyse terk edilmiş, sahihsiz kalmış olan bu okulun neden fark edilmediği, bu güne kadar nasıl bu kadar bakımsız bırakılabildiği sorgulanması gereken bir konudur. Söz konusu durum, Milli Eğitim Bakanlığı'nın okulları yakından izleyen bir denetim mekanizmasının olmadığını ya da bu mekanizmanın iyi çalışmadığını düşündürmektedir. Okul N'nin hikayesi, her okulun, kamu kaynakları tarafından finanse edilemeyen ihtiyaçlar için okul-aile birliği yoluyla gelir yaratamadığı gerçeğinin bir örneğidir.

OKUL F: *Okul F, iki derslikli, birleştirilmiş sınıflı bir köy okuludur. Okulda kadrolu öğretmen olmadığı için, tek sözleşmeli öğretmen olan, anaokulu öğretmeni müdür vekili olarak görev yapıyor. "Bana, 'Sen müdürlük yapacaksın,' dediler; ama halen alışamadım, müdür vekili ne yapar onu bile bilmiyorum," sözleriyle ifade ediyor sistemdeki boşluğu. Okulun iki dersliği, küçük bir bahçesi dışında neredeyse başka hiçbir şeyi yok. Okul bahçesi küçük, etrafı tel örgülerle çevrilmiş. Bahçesinde birkaç gün önce yağın yağmurdan kalan epey büyük bir su birikintisi var. Tuvaleti çalışmıyor; öğrenciler civardaki yakın evlerin tuvaletlerini kullanıyor. Okulun fiziksel durumu geçen yıl daha da kötüymüş. Kaymakamın geçen yıl başlattığı bir program sayesinde, jandarmalar çalıştırılarak okul yenilenmiş. Bu süreçte okul, Dünya Bankası Okul Gelişim Programı'na (OGP) da dahil olmuş ve okula teknolojik araç-gereç alımı yapılmış.*

Okulun aldığı yardımları müdür vekili öğretmen şöyle anlatıyor:

"Geçen sene bu kapsamda bütün okulumuz onarıldı; kapılar, içeriler, pencereler, bacalar onarıldı, badana yapıldı, çatıdaki kiremitler değiştirildi. Jandarmalar, askerler geldi, onlar onardı; okulun etrafı telle çevrildi; Atatürk büstü tamir edildi. Okul Geliştirme Projesi kapsamında bildiğim kadarıyla askerleri görevlendiriyorlar."

(Okulun onarımı ile ilgili yardımların OGP tarafından değil, kaymakamlık tarafından yapıldığını sonradan, İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü ile görüştüğümüzde öğreniyoruz.)

Ancak çatı kiremitlerinin değişmesi işe yaramamış; yağmurlu günlerde hala sınıflarda ders yapılamadığı ifade ediliyor. Bir öğretmen, yağmur yağdığında sınıfın arkasındaki sıraları ön tarafa çekip öyle ders yaptığını söylüyor. Diğer öğretmen ise kızıyor, "Masa veriyorsunuz, halı yok; kitap veriyorsunuz, çatı damlıyor," diyor. Okul müdür vekili ise okulun etrafının tellerle çevrilmesine kızgın, "Öğrenci için tehlikeli, böyle şeyler eğitimciler tarafından yapılmadığı için bilinmiyor," diyor. Okulun parası olsa tel örgüleri söktürüp beton duvar yaptırmak istiyor. Çalışmayan tuvaletler için bir şey yapılmamış; İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'ne gitmişler; ama soruna karşı duyarlılık gösterilmemiş. Köy halkı ise durumu kanıksamış, kapıyı çalıp tuvaleti kullanmak için izin isteyen öğrencileri kimse yadırgamıyor. Köy bütçesinden yararlanmak bir yana, muhtarı köyde bulup dert anlatmak bile mümkün değil.

Diğer yandan Dünya Bankası OGP fonu sayesinde okula teknolojik araç-gereç donanımı sağlanmış. Sınıfların ikisine de projeksiyon ve bilgisayar konulmuş. Ancak, söylenene göre bilgisayarların kablolarında sorun çıktığı için teknolojik donanımın hiçbiri kullanılabilir durumda değil. Birinin ilçeye götürüp tamir ettirmesi gerekiyor, ama bunun için ayrılacak bir bütçe yok. Bilgisayarlar tamir edilse bile, telefon hattı olmadığı için internet erişimi sağlanamayacak.

OKUL B: *Okul B küçük bir ilçenin tek ilköğretim okulu, aynı zamanda civar köylerin ve merkeze uzak mahallelerin öğrencilerine eğitim-öğretim verdiği için taşıma merkezi konumunda bir okuldur. Okul B'nin bulunduğu ilçe yıllar boyu Almanya'ya göç vermiş; ama göçenler evlerini tamamen kapatıp gitmemişler. Kendileri Almanya'da yaşıyor olsalar da hepsinin ikamet kaydı ilçede duruyor.*

Okul B'nin hikayesinde ikametleri ilçede, kendileri Almanya'da olan göçmenlerin rolü büyük; çünkü bu durum nedeniyle, resmi kayıtlarda Okul B'nin okula gitme çağında

olduğu halde okula devam etmeyen pek çok öğrencisi varmış gibi gözüküyor. Bu yanlış bilgi nedeniyle, Okul B okula kayıt oranlarının düşük olduğu ilçelerdeki okulların geliştirilmesini amaçlayan Dünya Bankası Okul Gelişim Programı (OGP) kapsamına alınmış.

OGP'nin proje karşılığı sağladığı fon sayesinde altı masa üstü bilgisayar, bir dizüstü bilgisayar, bir projeksiyon, bir akıllı tahta, bir yazıcı ve bir ses cihazı alınmış. Böylelikle okul teknolojik araçlarla tanışmış. Ancak süreç kolay geçmemiş; okul müdür vekili, projelendirme aşamasında çok zorlanıldığından bahsediyor:

"Ne verilerse versinler; bir daha istemem böyle bir şey. Çok stresli, hafta sonları bile çalıştım. Eğitim sekteye uğradı. 'Yaptık' dedik, projeyi beğendiremedik; dosyalar hep geri döndü. Hep düzeltme istediler. Buradaki hocaların hepsi çok genç, öğretmenler odasında falan 'Buraya geldik ama yakında gideceğiz' diyorlar, kimse proje falan üstlenmek istemiyor. Böyle projeler gelecekse, başka ekipler oluşturulsun; okul yöneticilerinin üstüne kalmasin."

2010-2011 eğitim-öğretim yılı, Okul B için şanslı bir yıl olmuş. Zira aynı yıl yerel bir vakfın sosyal kalkınma ve mali destek programı kapsamında okuldaki öğrenciler Konya, Anıtkabir ve Çanakkale'ye geziye gönderilmişler. OGP projesinden teknolojik araç-gereçlerin geldiği dönemde, bir hayırseverin bağışıyla okula 15 bilgisayarlı bir bilişim teknolojileri sınıfı da kurulmuş.

Kısacası Okul B yöneticileri, Dünya Bankası, bir yerel vakfın proje karşılığı sağladığı fonlar ve okul dışı bağışçılar sayesinde bu yıl öğrencileri için iyi olanaklar sağlayabilmişler. Müdür vekilinin tüm bu gelişmelere rağmen bir daha proje karşılığı fon almak istememesi ilgi çekicidir.

OKUL K: *Okul K, şehrin varsıl bölgesindeki okullardan biridir. Okul paydaşlarının ifadesine göre burası herkesin gelmek istediği, insanların kayıt olabilmek için ikamet değişikliği yaptıkları türden bir okul. Okul müdürü okulu, "Burası elit ve gözde bir okuldur," diye tanımlıyor. Araştırma örneğine giren okullar içinde en profesyonelce tasarlanmış, en bakımlı ve en zengin kitaplığı bulunan okul burası. Okulun koridor duvarları öğrencilerin geçen yıl yaptığı Finlandiya gezisinin fotoğraflarıyla dolu. Okul K'de diğer hiçbir okulda görmediğimiz fiziksel mekanlar da var, örneğin yaratıcı drama odaları.*

Okul K'nin ilde sadece elit ve gözde bir okul değil, aynı zamanda "projeler okulu" olarak anılması şaşırtıcı olmasa gerek. Çünkü, yukarıda sözü edilen olanakların tümü okulun dahil olduğu projeler sayesinde okula kazandırılmış. Kütüphane, bu olanaklardan yalnızca biri. 2009 yılında özel bir organizasyon, Okul K'nin kütüphanesini yeniden inşa etmeyi teklif edince okul müdürü bu teklifi memnuniyetle kabul etmiş ve okulda "Yaratıcı Kütüphane" olarak isimlendirilen bir kütüphane kurulmuş. MEB ve bu organizasyon arasında imzalanan bir protokol sonucu oluşturulan Oku, Düşün, Paylaş Projesi kapsamında, uzman mimarlar tarafından tasarlanan bu kütüphaneler çeşitli okullarda yapılmış. Proje kapsamında sadece kütüphane inşa edilmiyor; bir grup öğrenciye 13 hafta boyunca kişisel gelişim seminerleri de veriliyor. Ancak, okullar seçilirken tam olarak ne tür ölçütlerin kullanıldığını ve neden kendi okulunun seçildiğini okul müdürü bile bilmiyor. "Onlar bize geldiler; biz de kabul ettik," diyor. Bu sayede gözde Okul K, gözde bir kütüphane sahibi oluyor.

Panolarda sergilenen Finlandiya gezisinin fotoğrafları ise okulun Comenius Programı'na dahil olduğunu gösteriyor. Bu programa nasıl dahil olduklarını okul müdürü şöyle anlatıyor:

"Sağolsun bir ilköğretim müfettişi arkadaşımız projelerle ilgili bir kurs açmıştı; ben de katıldım ona, ilgimi çekti. Zaten orada hemen hocamla (Comenius projesini onlara tanıtan kişiden bahsediliyor) tanıştık; irtibata girdik. Kendisi bu konuda gerçekten kabiliyetli biri. Daha sonra kendisi bizim Avrupa Birliği'nden gelen bir grup eğitimci ile tanışmamızı sağladı. Biz onlara, 'Bizimle de proje yapmak istemez misiniz?' veya 'Bizi ortak olarak kabul etmek istemez misiniz?' dedik. 'Tamam' dediler, o şekilde bir irtibat sağladık. Ortak bulduk daha doğrusu. İngilizce öğretmenimizle çalıştık. Ev sahibi Finlandiya'ydı; biz de ortak olduk. Projemiz geçti o şekilde. Toplam 25 kişi gittik Finlandiya'ya."

Okul K aynı zamanda bünyesinde üç tane de drama atölyesi barındırıyor. Atölyeler teknolojik olarak tam donanımlı. Her birinde projeksiyon, dizüstü bilgisayar, yazıcı ve klima var. Atölyelerin, yerlerin ahşap döşemesinden perdeler kadar özenle tasarlandığı, belli bir düzeyin tutturulmayı çalışıldığı görülüyor. Tüm bu olanaklar, Hayat Boyu Öğrenmenin Desteklenmesi Hibe Programı kapsamında okula kazandırılmış. Okulun bu projeye dahil oluş sürecini okul müdürü şöyle ifade ediyor:

"Bir okul müdür yardımcısı arkadaşımız vardı, Proje Koordinasyon Merkezi'ne geçti; Milli Eğitim [Bakanlığı'na]. O konuda o da kabiliyetli bir insandı, çalışkan bir insandı. Bu projeden bize bahsetti; 'Hocam böyle bir projemiz var, okulumuz adına yapalım mı, ne dersiniz?' diye. 'Hay hay' dedik, sıcak baktığımızı söyledik. Bu projeyi de yaptık. Projenin adı Drama ile Eğitimde Kalite."

Neredeyse şans eseri haberdar oldukları, ama gerçekten sahiplendikleri proje sürecini okul müdürü anlatıyor:

"Drama eğitimi çok yorucu oldu, yani gerçekten bürokratik işleri çoktu onun. Çok müthiş dosyalar falan hazırlandı, ihaleler yapıldı. Bizim alanımız olmadığı halde, o konularla da mecburen ilgilenmek zorunda kaldık. Biz eğitimciyiz, fakat işin maliyet kısmı vardı. Çok sıkı takip ve denetimi var onun. Bir müdür yardımcısı arkadaşı görevlendirdim, tamamen okul işlerinden çektim o arkadaşısı. O arkadaşım bizzat o işlerle uğraştı. İşte, mali müşavirle görüşmeler, ihale şartnameleri... Çok yorucuydu, tamamen farklı bir konu. Zaten bütün gelen denetim elemanlarına diyoruz, 'Bu projeyi yapmadan önce bizi muhakkak bir hizmetiçi eğitimden geçirmeliydiniz' diye. Çünkü, tamamen farklı bir alan. Ama sağolsun o müdür yardımcısı arkadaşımızı işten çektik, onun görevlerini başka arkadaşlara yükledik, böylece üstesinden geldik."

Bu okulun müdürü, Okul B'nin okul müdürünün aksine projeye katılmaktan pişmanlık duymuyor; ama projeyi gerçekleştirme aşamasında ikisinin de benzer şekillerde zorlandıkları belli oluyor.

OKUL R: *Okul R, Belediye tarafından yeniden inşa edilmiş; üst gelir grubundan insanların ikamet ettiği bir bölgede yer alan ilköğretim okullarından biridir. Okul yapılırken derslik dışı tüm ihtiyaçlar düşünülmüş ve okul planına dahil edilmiş. Okulda kütüphane, bilgi teknolojileri odası, spor salonu, fen laboratuvarı, güzel*

sanatlar atölyesi, çok amaçlı salon, otopark ve hatta bir Çanakkale Müzesi var. Bu yıla kadar bir tek eksikleri varmış, seminer odası. Ona da bu eğitim-öğretim yılı içinde bir derneğin yardımıyla sahip olmuşlar.

Okul müdürüne, derneğin neden kendi okullarını seçtiğini sorulduğunda, "Ayda bir kendi aralarında toplantı yapıyorlar. Bizim okulumuz merkezi bir yerde, toplanmak için uygun bir yer, biz de ayda bir onları burada misafir ediyoruz. Hem bu oda Milli Eğitim [Müdürlüğü'nün] toplantıları için de kullanılıyor," diyor. Görünen o ki Okul R, şehrin merkezi bir yerinde konumlanmış olmasının avantajını yaşıyor.

OKUL M: *Okul M alt sosyoekonomik düzeydeki ailelerin yaşadığı bölgedeki okullardan biridir. Okul müdürü rotasyon sebebiyle 2010-2011 yılında değişmiş. Okul paydaşlarından biri bu değişimi "okulun yeniden doğuşu" olarak tanımlıyor. Nedeni ise yeni okul müdürünün gelmesiyle okulun sahip olduğu olanakların hızla artması. Okul müdürünün okula aynı ya da nakdi gelir kaynağı bulmak için çalmadığı kapı, internette araştırmadığı site kalmamış.*

Okul M'nin müdürünün çabaları karşılıksız kalmamış ve okul e-twinning projesine dahil olmayı başararak 45 adet dizüstü bilgisayar almaya hak kazanmış. Okul müdürü projeye dahil olma süreçlerini şöyle anlatıyor:

"Bu okula geldiğimde okulda hiçbir şey yoktu. Diğer okuluma bir şeyler kazandırmıştım; burada da aynısını yapmak, bir kalite bilinci oluşturmak, bir şeylerin değişebileceğini göstermek istedim. O nedenle kaynak arayışlarım vardı. İngilizce öğretmenimizi çağırdım; onunla beraber internette dahil olabileceğimiz projeleri araştırdık. Bu e-twinning çıktı karşımıza. Projeye başvurabilmek için okulun belirli bir teknolojik altyapısının olması gerekiyordu. Bizde hiçbiri yoktu ama 'hepsi var' dedim. Yok diye geri adım atmadık. Sonunda başardık."

Okul M, bu projeden gelen 45 adet dizüstü bilgisayarı okul müdürünün girişimciliği ve kararlılığı sayesinde elde etmiştir.

Özet olarak uluslararası organizasyonlar, sivil toplum kuruluşları, çeşitli yerel dernekler ve ulusal organizasyonların okullara kaynak sağladıkları görülmektedir. Ancak bu tür organizasyonların ilköğretim sisteminin bütününe kapsayan bir bakış açısı geliştirmesi zor olduğu için yapılan yardımlar en çok ihtiyacı olan okuldan ziyade yardım sağlayan organizasyonun bakış açısına ya da organizasyonel vizyonuna uygun olan okullara gitmektedir. Dolayısıyla, bu tür yardımların okullar arası imkan eşitsizliğinin giderilmesine katkı sağladığı söylenemez. Dünya Bankası tarafından desteklenen OGP kapsamında proje karşılığı sağlanan fonları bu genelleme dışında tutmak gerekir; ancak yukarıda da açıklandığı üzere OGP fonlarının bir kısmının fonun amacı dışında kalan okullara gönderilmesi olasılığı söz konusudur.

Ayrıca, proje karşılığı verilen hibeler için başvuru sürecinden projenin sonlanmasına kadar her aşamada ciddi bir çalışma yapmak, bu projede gönüllü olarak yer almak isteyen bir ekip oluşturmak ve bu iş için vakit ayırmak gerekmektedir. Her okulun böyle bir kapasitesi olup olmadığı belirsizdir. Bu araştırma kapsamına giren okullar içinde proje karşılığı hibe alan iki okul, Okul B ve Okul K'nin projeyi gerçekleştirirken aynı şekilde zorlandığı, hatta Okul B'de projeyi sahiplenecek bir ekip olmadığı için bu işin nedereyse bir eziyete dönüştüğü net biçimde gözlemlenmiştir.

Okul M ise; Okul B ve Okul K gibi hibe projesine başvurmamış, okul müdürünün girişimciliği sayesinde teknolojik ekipman sağlayan bir projeye dahil olmuştur. Proje karşılığı hibe veya ekipman alan okulların projelere katılma biçimlerine daha yakından bakıldığında, okulların projelerden rastlantısal şekilde haberdar oldukları ortaya çıkmaktadır. Bu rastlantısallığın engellenmesi için, özellikle Milli Eğitim Bakanlığı destekli projelerin tüm okullara aynı şekilde ve zamanda duyurulduğundan emin olmak gerekmektedir. Aksi takdirde “Devlet destekli projelere, sadece projenin varlığından haberdar olan şanslı okullar başvurabiliyor” yargısı oluşabilir.

Bulgu 2) Belediyelerden alınan yardımlar

YİBO'lar da dahil olmak üzere, araştırma kapsamındaki tüm okulların belediyelerden aldığı yardım türleri benzerlik göstermektedir. Okul yöneticilerinin tümü; okul bahçesinin asfaltlanması, bahçedeki oyun alanına kum dökülmesi, okulun içine oturma bankları yerleştirilmesi, okul bahçe duvarının örülmesi ve tamirata, kanalizasyon temizliği ve bahçedeki ağaçların bakımı gibi konularda belediyelerden yardım aldıklarını belirtmişlerdir. Bir okul yöneticisi aldıkları desteği şöyle açıklamaktadır:

“Bizim foseptik çukuruyla [ilgili] bir sıkıntımız vardı. Belediye’den rica ettik. Belediye bütün boruları değiştirdi. Onun dışında şu anda okul bahçesine diktiğimiz ağaçların büyük bir kısmını yine Belediye’den aldım. 8-10 tane [oturma] bankı aldık. Bahçe asfaltını Özel İdare yaptırtmıştı, ama tadilatını Belediye’ye yaptırdık.”

Belediyeler yukarıda sözü edilen hizmetleri sağlıyor olsa da hizmette bir süreklilikten bahsedilemez. Bir başka deyişle, belediye belirli aralıklarla okul bahçelerinin bakımlarıyla ilgilenmemekte, sadece okul tarafından talep edilirse hizmet sağlamaktadır. Okullardan gelen taleplerin karşılanıp karşılanmayacağını ya da zamanlamasını belirleyen iki etmen olduğu gözlemlenmiştir.

Bu etmenlerden biri, okulun gerek yöneticileri gerekse velileri yoluyla belediye ile kurduğu bağıdır. Bu bağ kimi okullarda güçlü iken, kimi okullarda zayıftır. Okul müdürünün ya da diğer yöneticilerinin belediye başkanıyla olan yakınlığı, belediyede çalışan velilerin okulun işlerini kolaylaştırmada oynadıkları rol, okul tarafından talep edilen hizmetlerin yerine getirilip getirilmeyeceğini ve/veya zamanında yerine getirilip getirilmeyeceğini belirleyen temel etmenlerdir. Hatta bazı okul yöneticilerinin, velilerin oy potansiyelleri ile baskı yapabilecekleri düşüncesiyle, okulun taleplerinin belediyeye veliler yoluyla iletmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Bir okul yöneticisi kendi okulu ile belediye arasındaki ilişkiyi şöyle anlatıyor:

“Biz kesinlikle yazışma yoluna gitmiyoruz [Belediye ile]. Bu sümenleri boşuna icat etmemişler; yazarsanız altında kalır. Her şeyi bire bir ilişkilerinizle yapıyorsunuz. Direkt gidip orada Belediye Başkanı’ydi, Belediye Başkan Yardımcısı’ydi, Encümeni’ydi, yok işte İl Genel Meclisi’ydi, onlarla görüşüyoruz. Araya muhtar sokuyoruz. Yani sizin yazı yazmanız Türkiye’de bir şey ifade etmez. Sıkıntı şu, hep bire bir ilişkilerinizi kullanıyorsunuz. Yani varıyorsunuz, rica ediyorsunuz. İşte, ‘abi’ diyorsunuz, ‘amca’ diyorsunuz, ‘ağa’ diyorsunuz, bir şeyler diyorsunuz. Bu işler ancak bu şekilde yürüyor.”

Belediye-okul ilişkisinde kişisel bağlantıların belirleyici bir rolü olması, okul yöneticileri arasında, “Belediyeler okullara sağladıkları desteklerde hakkaniyetli davranmıyorlar” izlenimini yaratmaktadır. Bu konuda ifade edilen görüşlerden ikisi şu şekildedir:

“Kimi okul müdürü var, Belediye Başkanı’na bir telefonu yeter! Başkan hemen gönderir elemanlarını, okulun bahçesini pırıl pırıl yaparlar! Kimi okul müdürü var, Belediye’yi on defa arar, defalarca velileri gönderir; ancak o zaman bir şey çıkar. Anlatabiliyor muyum?”

“Bu işlerde hakkaniyet ölçüğü değil; talep etme, takip etme, irade koyma, isteme, aracı bulma, tabii bir anlamda da Belediye’nin siyasi görüşleriyle eşleşme çok önemli. Aynı düşünceye sahip insanlarsanız, dolayısıyla size daha çok destek veriyorlar. Bu anlamda Belediye ile ilişkiler, kurduğunuz iletişim kapsamında olabiliyor. Bu kapsamda, eğer aracınız varsa sizi destekleyen, içeriden destek bulabiliyorsanız, ihtiyaçlarınızın karşılanmasında öncelik sahibi oluyorsunuz.”

Okulların, belediyelerin kendilerine verdiği desteklerde eşitlikçi davranmadığını düşünmesi, beraberinde bir güven sorgulaması getirmektedir. Eğitimin yerelleşmesiyle ilgili olası bir reformda belediyelere de görev verilmesi planlanıyorsa, öncesinde okul ve belediye arasında bir güven ilişkisi oluşturulması yönünde birtakım çalışmalar yapılması gerekmektedir. Çünkü, güven ilişkisinin olmadığı ortamlarda gerçekleştirilen reformların dirençle karşılanma ve uygulanan politikanın başarısızlık ile sonuçlanma ihtimali yüksektir [Kotter ve Cohen, 2002]. Nitekim bu çalışma kapsamında, okul paydaşlarına “İlköğretim okullarının finansal olarak merkezi mi yoksa yerel yönetime mi bağlanmasını istersiniz?” diye sorulduğunda tercihini yerel yönetimden yana yapanların bile, belediyelerin her okula eşit masafede durup duramayacağını sorguladıkları görülmüştür.

Belediyelerden alınan yardım türlerinin, araştırma kapsamına giren tüm okullarda benzerlik göstermesi, okul-belediye ilişkisinin resmi olarak düzenlenebileceğini düşündürmektedir. Okul bahçelerinin bakım-onarım ve düzenleme işlerinin belediyelere bağlı Park ve Bahçeler Müdürlüğü’ne devredilebilip devredilemeyeceği tartışılması gereken bir konu olabilir. Bu ya da buna benzer bir uygulama, okulların bakımının düzenli olarak yapılmasını sağlayacağı gibi, kurumsal işlerin bireysel ilişkiler yoluyla yürütülmesinden kaynaklanan olumsuzlukları da ortadan kaldıracaktır.

Okulların ihtiyaçlarının belediyeler tarafından karşılanıp karşılanmayacağını ya da öncelikli olarak karşılanıp karşılanmayacağını etkileyen bir diğer etmen ise belediyelerin okullara karşı tutumudur. Kimi belediyeler, okullardan herhangi bir talep gelmesine gerek olmadan okullara hizmet götürmektedir. Araştırma örneklemine giren okulların bir kısmı, bu tutumları nedeniyle bağlı buldukları belediyeleri “okul dostu” belediyeler olarak tanımlamışlardır. Bir belediyenin araştırma örneklemindeki okullardan birine tam zamanlı güvenlik görevlisi tahsis etmesi ve her çarşamba günü düzenli olarak okul bahçesinin temizliğini yaptırması, “okul dostu” bir belediyenin sağladığı hizmetlere örnektir. Bir okul müdürü belediyeden aldıkları desteği şöyle açıklamaktadır:

“Okulumuzun sosyal bilimler dersliğinin düzenlenmesi ile ilgili Belediye’nin bir yardımı oldu. Bizim Belediye okullara özellikle bahçe düzenlenmesi, salon yapılması, belirli gün ve haftaların kutlanması gibi noktalarda önemli destekler sağlamakta, araç-gereç desteği vermekte, çevre düzenlemesi ve temizliğinde ciddi destek vermekte. Bu anlamda biz bu Belediye’ye bağlı olduğumuz için çok şanslıyız. Onlardan bir de çok amaçlı salon talebimiz oldu; söz verdiler, bekliyoruz.” (Ziyaretimizden üç ay sonra aradığımızda, Belediye tarafından okula 100 kişilik çok amaçlı bir salon yaptırıldığını öğrendik.)

Çalışma grubundaki bir diğer okulun da Belediye'nin yardımlarından fazlasıyla yararlandığı görülmektedir. Okul müdürünün konu hakkındaki açıklaması uzun olmasına rağmen, oldukça çarpıcı bir örnek olması sebebiyle aşağıda aynen aktarılmıştır:

"Bu sene Belediye her ihtiyacımızı karşılayamasa da elinden geleni yapıyor. Örneğin ilk gün bahçeyi asfaltladı. Öğrencileri tiyatro ve sinemaya götürmelerini istedim, götürdüler. Çocukları ilgili kamplarına götürdüler. Öğretmenleri moral olsun diye 15 tatilde ve hafta sonları Yalova'daki tatil oteline götürdüler. En az iki kez, 300-400 çocuğu bir seferde sinema ve tiyatroya götürdüler. Bu Belediye örnek bir belediyedir. Siyasi olarak değerlendirmiyorum; ama Belediye Başkanı öğretmen kökenli olduğu için siyasete atıldığından görevini yapamamış, kendini eğitime vermiş. Önümüzdeki aylarda da en az bir trilyonluk iki proje isteğim var ve Belediye'nin [bunları] yapacağına eminim. Bu projeler: bahçedeki trafo, yüksek gerilimi olan trafonun kaldırılması lazım. Kendi arazimizin içinde, ama okulumuzun dışında geniş bir yol [var. Yol] ikiye bölünmüş, o yoldan biz istifade edemiyoruz. Bize maddi olarak da hiçbir getirisi yok. Yabancı araçlara park yeri olmuş. Bizler park edemiyoruz. O arsayı bir şekilde kapatıp Belediye'den rica edip park alanı haline getireceğiz. Gelen misafirlere, okul servis araçlarına park yeri olacak. Kalan kısmı da okula gelir amaçlı bir otopark olacak. Okul[un] dış cephesine mantolama istiyoruz. Sıcak ve soğuktan korumasını istiyoruz. Konferans salonumuz binayla beraber yapıldığı için hiç ses yalıtımı yapılmadı. Konferans salonuna ses yalıtımı yapılması için yardım isteyeceğiz. Bütün bunları Belediye'den isteyeceğiz. İstemesini bilmek lazım. Belediye'miz bu konulara sıcak bakıyor."

Belediye-okul ilişkisi ile ilgili saptamalar göstermektedir ki belediyelerin okullara götüreceği hizmetler ile ilgili genel politikaları, okullar arasında öğrencilere sunulan olanaklar açısından önemli farklar yaratmaktadır. Belediyeler ve okullar arasındaki destek ilişkisinin kurumsal bir zemininin olmaması, okullar arası eşitsizliğin derinleşmesine ve hakkaniyet duygusunun zedelenmesine neden olmaktadır.

Bulgu 3) Okul dışı bağışların alınmasında bireysel ilişkilerin ve girişimciliğin rolü

Okulun bir ihtiyacı olduğunda, okul yöneticilerinin bu ihtiyacı kendi kişisel ilişkilerini kullanarak elde ettikleri bağışlarla karşıladıkları görülmektedir. Bu tür bağışları sağlayan bağışçılara bakıldığında bunların, okul paydaşlarının bir vesile ile tanıdığı, yakını ya da akrabası olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu tür bağışların elde edilmesine ilişkin en önemli bulgu, bu bağışların alınmasında bireysel ilişkilerin, kişisel girişimciliğin, aktif ve atak olmanın çok önemli bir rol oynamasıdır. Kişisel ilişkilerini kullanarak, okul için nakdi bağış sağlayan okul paydaşlarının sözleri şu şekildedir:

"Lions Kulübü'nden bir tanıdığım temizlik ve kişisel bakım malzemeleri üreten bir firmada yönetici. Okula sabun koymak bile sorun oluyor. Bu durumdan bahsettim ona, destek istedim. Sağolsun, sabunlarımızı, temizlik malzemelerimizi okula kadar gönderdi."

"Büyük onarımlara ayıracak bütçemiz yok. Çevreden falan tanıdıklarla kişisel imkanlarla yaptırabilirsek yaptırıyoruz, yoksa o eksiklik öylece devam ediyor. Temizlik malzemesini kendi çabamızla almaya çalışıyoruz. Sağdan soldan dilenerek o şekilde yapıyoruz. Yine kendi tanıdıklarımızdan istiyoruz."

“Çoğu öğretmen yabancı, diğer şehirlerden tayinle geliyor. Ama burada uzun süredir olan arkadaşlar çevreyi tanıyorlar; onlar biraz daha kişisel ilişkilerini kullanıyorlar, yardım toplamak için. Çok büyük şeyler değil ama bu yardımlar, fayans, temizlik malzemesi vs.”

Yukarıdaki alıntılarda da görüldüğü gibi, bağışçılarla kurulan ilişkiler kurumsal temele değil, bireysel ilişki ya da bireylerin inisiyatif alma beceri ya da isteklerine bağlıdır. Bu durum, bağışı yapan kişi ve kurumlarla ilişkiyi sağlayan okul paydaşının okuldan ayrılması halinde, bağış gelirinin sonlanacağı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, mevcut sistemde bağışçılarla okul arasında sürdürülebilir bir ilişkinin varlığından söz etmek mümkün değildir. Bu nedenle, okul paydaşlarının okulun ihtiyaçlarını sağlamak için, kendi inisiyatifleriyle yaptıkları kaynak geliştirme faaliyetleri ne kadar başarılı olursa okulun sahip olduğu olanaklar da o kadar artabilmektedir. Bu durumun sonucunda okula kaynak sağlayan yöneticinin başarılı yönetici, sağlayamayan yöneticinin daha başarısız yönetici olduğu algısı oluşmaktadır. Okul müdürlerinin ifadelerine göre, bir okul müdürü ne kadar iyi bir eğitim lideri olduğuna göre değil, okula ne kadar aynı ya da nakdi gelir sağladığına göre değerlendirilmeye başlanmıştır. Ancak, ısrarlı bir şekilde potansiyel dış bağışçılardan yardım almaya çalışan okul yöneticileri, okula aynı ve nakdi gelir yaratma çabalarının eğitim liderliğine ayıracakları zamandan çaldığını ifade etmektedirler.

Söz konusu durum aynı zamanda okullar arası olanak eşitsizliğini derinleştiren bir etmen haline gelmiştir. Örneğin, Okul M’deki kütüphaneye 6.000 TL değerinde kitap yardımı yapılması, öğretmenler ve müdür odasının tamamen yenilenmesi, öğretmenlerin gündelik hayatını oldukça kolaylaştıran kablosuz fotokopi makinasının alınması, okula bilgisayar sunucusunun kurulması ve daha pek çok aynı yardım, okul müdürünün kaynak geliştirme amacıyla kurduğu bağlantıların olumlu şekilde sonuçlanmasıyla gerçekleşmiştir. Söz konusu okul müdürünün 2010-2011 eğitim-öğretim yılında Okul M’ye gelmesi, okul paydaşlarından birinin deyimiyle, okulun “yeniden doğuş”u olmuştur. Bu okulda yapılan mülakatlarda, okul müdürünün ısrarlı çabası ile son bir yılda 80.000 TL nakdi değeri olan aynı yardımın özel kaynaklar aracılığı ile okula kazandırıldığı ifade edilmiştir. Tüm bu olumlu gelişmelerin ana nedeni olarak okul müdürünün kişisel çabası, sosyal bağlantılar kurma ve yürütmekteki başarısı ve kararlılığı gösterilmektedir.

Aynı şekilde Okul R’deki müzik sınıfının adeta bir konservatuvar sınıfı gibi olması, piyano dahil, çeşitli enstrümanlarla donatılması, sınıfta küçük de olsa bir CD arşivi ve posterlerin bulunması tamamen müzik öğretmenin kişisel çabasıyla topladığı bağışlarla gerçekleşmiştir. İnisiyatif alarak ve kişisel/sosyal çevrenin olanaklarını kullanarak yaratılan farka dair bir diğer örnek ise Okul P’dir. Okul müdürü geçen yıl bu okula atandığında, sınıf mevcutlarını 25’e düşürme hedefini koymuştur. Okulun fiziksel imkanlarının kısıtlı olması nedeniyle bu hedefin gerçekleştirilmesi mümkün gözükmesine de geri adım atılmamış, okul müdürünün ifadesiyle, adeta “kapı kapı dolaşarak” gelir sağlanmış ve sağlanan gelirlerle okul bahçesine bir prefabrik bina yaptırılmıştır. Sınıfların bir bölümünün bu binaya taşınması ile sınıf mevcutları amaçlanan sayıya düşürülmüştür. Yukarıda sıralanan örnekleri çoğaltmak mümkündür; burada sadece en çarpıcı olanlarına yer verilmiştir.

Özetle, okullar okul dışı bağışçılarla stratejik ve uzun vadeli bir ilişki kurmamaktadır. Okul dışı bağışçılarla kurulan ilişkiler okul paydaşlarının inisiyatif alma istekleri ve becerileri sonucunda gerçekleştiği için söz konusu okul paydaşlarının okuldan ayrılmaları halinde dış kaynaklı bağışçı kişi, kurum ve kuruluşlarla olan ilişkiler sona ermektedir. Durum, dış kaynaklı bağışçılardan elde edilen gelirler açısından incelendiğinde ise okullara öngörülebilir bir gelir akışının olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Kimi okullar dış kaynaklı bağışçılar açısından oldukça şanslı iken, kimi okulların tam tersi bir durumda olması okullar arası olanak eşitsizliğini derinleştiren bir başka etmendir. Araştırmanın önemli yan bulgularından biri de özel gelir kaynakları bulabilen okul yöneticilerinin daha başarılı yöneticiler olarak değerlendirilmeleri nedeniyle okul yöneticilerinin okula gelir sağlamaya yönelik faaliyetlere öncelik vermeleri ve asıl işleri olan eğitim ve öğretime gerektiği kadar vakit ayırmıyor olmalarıdır.

İŞLETME GELİRLERİ

Araştırma kapsamındaki bazı ilköğretim okullarının, kantin kira geliri, spor salonu kira geliri ve otopark geliri olmak üzere üç farklı türde işletme gelirine sahip olduğu tespit edilmiştir. Tablo 12’de hangi okulun ne tür bir işletme geliri olduğu ve okulların 2010-2011 tahmini bütçelerine göre bu işletmelerden beklediği gelir miktarları verilmiştir. İşletme gelirleri ile ilgili olarak ortaya çıkan temel bulgu, işletme gelirlerinin okullar için önemli birer gelir kalemi olmasına rağmen, her okulun bu tür gelirlerden faydalanma şansının olmadığıdır.

Okul yöneticilerinin ifadelerine göre, birçok okulda kantin işletmesi bulunmamasının nedeni, okul kantininin iyi gelir getirmemesi ve bu nedenle kantini kiralayacak bir işletmecinin bulunmamasıdır. Kantini olmayan okulların alt SED’de yer aldığı görülmektedir. Alt SED’de yer alan ve kantini olmayan bir okul müdürü durumu şu şekilde aktarmaktadır:

“Kantini kiraya versek, tutan kişi aylık yaklaşık 400 TL kar edecek. Bu kar oranıyla hiç kimse kantini işletmek istemiyor. Biz de bunun yerine öğrenci kooperatifi kurduk kooperatif kulübünden, böylece 4-5 bin lira ciro elde ediyoruz. Oysa yaptığımız mevzuata uygun değil. Velilerden biri ‘Bunlar kooperatif işletiyor ama öğrencilere kar payı dağıtmıyor’ diye şikayette bulunsa kimse sizi kurtaramaz.”

Yukarıdaki alıntıda görüldüğü gibi, kantinin kira geliri getirmemesi ama bir yandan da okulun kaynak yaratma ihtiyacı içinde olması, okul yöneticilerini, kantini bir kooperatif gibi işletmeye ve, okul müdürünün ifadesiyle, “mevzuat dışı” bir uygulamada bulunmaya zorlamıştır. Kantin işletmeleri olmayan diğer okul yöneticileri de benzer şikayetleri dile getirmişlerdir.

“Bu okula gelir getiren hiçbir şey yok... Kantini kiraya veremedik; gelir getirmiyor ki kim işletsin.”

“Kantin iyi çalışmadı, adam bırakıp kaçtı, hakkında rapor tuttuk. Bir daha aynı strese girmemek için kantin açmadık.”

Okulların kantin kira gelirlerine bakıldığında, kantin gelirlerinin öğrenci sayısı ile doğru orantılı olarak artmadığı, kantin kira gelirinde daha çok okulun SED’inin belirleyici

olduğu tespit edilmiştir. Örneğin, 1039 öğrencisi olan Okul R'nin kantin kirasından elde ettiği gelir yıllık 58.457 TL iken; aynı şehirde bulunan ve Okul R'den daha fazla öğrencisi olan ama alt SED'de yer alan Okul M ve Okul S'nin kantin gelirleri, Okul R'nin kantin gelirinin yaklaşık 1/3'ü kadardır (bkz. Tablo 12).

Benzer şekilde, aynı ilde bulunan ve öğrenci sayıları birbirine oldukça yakın olan Okul L ve Okul K'yi kıyasladığımızda, üst SED'deki Okul K'nin, alt SED'deki Okul L'ye göre yaklaşık üç kat daha fazla kantin kira geliri olduğu görülmektedir. Kantin gelirleri arasındaki büyük farklar dikkat çekicidir (bkz. Tablo 12).

Okullarda aylık kantin kira bedelinin belirlenmesinde, öğrencilerin kantinde yapabileceği toplam harcama önemli bir kriterdir. Bu nedenle, alt SED'deki okullar üst SED'deki okullar kadar yüksek kantin kiralari alamamaktadır. Önemli olan, kantin işletme gelirinden mahrum kalan ya da diğerleri kadar gelir elde edemeyen okulların bu dezavantajlarının, geliştirilecek çözümler ile ortadan kaldırılmasıdır. Aksi takdirde bu durum okullar arası eşitsizliği derinleştirebilecek bir etmen haline gelecektir. Kantinler ile ilgili olarak ortaya çıkan diğer bir bulgu ise kantin işletmecilerinin zaman zaman sağlıksız ve gerekli kontrollerden geçirilmemiş gıda ürünleri satmalarıdır. Okul yöneticilerinden birinin "Utanmasalar sigara satacaklar" ifadesi bu konudaki şikayeti en iyi şekilde ifade etmektedir.

Kantin dışındaki işletme gelirleri açısından, Tablo 12'ye bakıldığında kimi okulların otopark ve/veya spor salonu kira geliri elde edebildiği görülmektedir. Okul tarafından kayıt altına alınmadığı için tabloda gelir miktarı yer almasa da, çok amaçlı salonu olan iki okulun, bu salonların çeşitli şekillerde (tiyatro gösterimi, düğün, toplantı vb. etkinlikler için kiralanması gibi) kullanımından bir miktar gelir sağladıkları mülakatlar sırasında dile getirilmiştir.

Diğer yandan spor salonu, çok amaçlı salon gibi bir okulda var olması beklenen kullanım alanları, araştırma kapsamındaki okulların bir kısmında ya hiç yoktur ya da fonksiyonuna uygun değildir. Özellikle, taşıma merkezi olan okullarda çok amaçlı salon diye adlandırılan alanlar yemekhane olarak kullanıldığı için, fiziksel mekan yemekhane şeklinde düzenlenmiştir. Bu mekanlar seminer düzenlenmesi, tiyatro ve sinema gösterimi yapılması için uygun değildir. Okulların bir kısmında spor salonu bulunmaması nedeniyle, özellikle kış aylarında, öğrencilerin sportif etkinliklerden mahrum kalıyor olmaları da okul paydaşları tarafından önemli bir sorun olarak iletilmiştir. Kısacası, okul içindeki spor salonu ve çok amaçlı salon gibi mekanların kiralanmasından gelir elde etmek bir yana, kimi okullarda bu alanlar öğrencilerin ihtiyaçlarına dahi cevap verecek durumda değildir. Spor salonu ve çok amaçlı salonu olmayan okulların öğrencileri, bu tür fiziksel mekanların yokluğundan ötürü pek çok fırsattan mahrum kalmaktadırlar. Buna karşın, bu tür fiziksel donanımları olan okullar hem öğrencilerine daha çeşitli olanaklar sunabilmekte hem de bu alanlardan gelir elde edebilmektedir. Dolayısıyla, iki boyutlu bir eşitsizlikten bahsetmek mümkündür.

Okul bahçelerinin otopark olarak kullanımı ve bundan gelir elde edilmesi ise, sadece şehir merkezinde ve araç yoğunluğunun fazla olduğu yerleşim alanlarında konumlanmış okullar için bir seçenek olabilmektedir.

Özetle, bir okulun işletme gelirlerinden ne kadar faydalanacağı, okuldaki öğrencilerin velilerinin sosyoekonomik düzeyine, okulun fiziksel imkanlarına ve hatta şehir içindeki konumuna göre değişmektedir. İşletme geliri sağlamak açısından dezavantajlı olan okulların bu dezavantajlarını giderecek yöntemler geliştirmek gerekmektedir.

TABLO 12: ARAŞTIRMA KAPSAMINDA YER ALAN İLKÖĞRETİM OKULLARININ OKUL-AİLE BİRLİKLERİNİN 2010-2011 TAHMİNİ BÜTÇE GELİR TABLOSU

Okul Kodları	C	K	L	M	N	P	R	S
Otopark geliri	-	-	-	-	-	11.000	3.300	-
Kantin kira geliri	-	23.985	7.494	20.952	4.194	6.500	58.457	18.475
Servis geliri	-	-	-	-	-	3.000	-	-
Okul kooperatif kulübü	2.010	-	-	-	-	-	-	-
Spor salonu kira geliri	-	-	-	-	-	-	9.663	-
Bağış	5.577	35.000	20.000	62.096	300	85.000	5.728	60.000
Özel idare	3.000	-	-	-	-	-	-	-
Repo faizi	-	-	-	500	-	-	-	-
Devir bakiyesi	-	-	-	15.454	-	-	-	-
Misafir okul katkısı*	-	-	-	-	-	-	13.000	-
Tiyatro gelirleri	-	-	-	-	-	-	1.355	-
Kurs fon geliri	-	-	-	-	-	-	-	4.025
Etkinlik organizasyon geliri	-	6.000	-	-	-	-	-	-
TOPLAM	10.587	64.985	27.494	99.002	4.494	105.000	91.503	82.500
ÖĞRENCİ SAYISI	452	2.016	2.392	1.348	310	344	1.039	1.141
OAB BÜTÇESİNDEN ÖĞRENCİ BAŞINA DÜŞEN HARCAMA MİKTARI (TL)	23	32	11	73	14	307	88	72

Kaynak: Yazartların doküman incelemesi yoluyla elde ettiği veriler

* Misafir okul katkısı: Okullardaki deprem güçlendirme çalışmaları nedeniyle, okullarını boşaltıp başka bir okulda geçici süre ikamet eden okullar için "misafir okul" ifadesi kullanılmaktadır. Misafir okul ise ev sahibi okulun masraflarına ortak olmak için bir miktar ödemede bulunmuştur. Bu miktar, Okul R tarafından "misafir okul katkısı" olarak ifade edilmiştir.

ÖNEMLİ NOT: Araştırmaya 15 okul dahil edilmesine rağmen, yukarıdaki tabloda yalnızca sekiz okulun gelirleri yer almıştır. Çünkü, okullardan üç tanesi gelir-gider tablosu oluşturamamaktadır. Diğer ikisi YİBO olduğu için gelir ve giderleri yukarıdaki kategorizasyona uygun değildir. Tabloda yer almayan son okul ise köy okuludur ve hiçbir geliri yoktur.

KAYNAK SAĞLAMAK İÇİN DÜZENLENEN ÖZEL FAALİYETLER

Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nde, okulların sosyal, kültürel ve sportif kurslar, proje, kampanya ve benzeri etkinliklerden gelir sağlayabileceği belirtilmiştir. Ancak, Tablo 12'de de görüldüğü gibi, okulların bu tür faaliyetlerden ne kadar gelir elde ettiği Okul K ve Okul R hariç, araştırma kapsamındaki diğer hiçbir okulda ayrı bir kalem olarak belirtilmemiştir. Dolayısıyla, araştırmanın çalışma grubuna giren okulların düzenledikleri özel faaliyetler ile ilgili bilgiler mülakatlar yoluyla edinilmiş ve aşağıda detaylandırılmıştır.

İncelenen okullardan sadece dört tanesi kermesler, veli yemekleri, sıra geceleri gibi organizasyonları gerçekleştirdiklerini ve bunlardan belirli miktarda gelir elde ettiklerini belirtmişlerdir. Bu dört okuldan ikisi, planlama ve düzenlemenin çok zaman alması ve büyük çaba gerektirmesi nedeniyle bu faaliyetleri düzenli olarak gerçekleştiremediklerini ifade etmiştir. Etkinlik gelirlerini bütçede ayrı bir kalem olarak

gösteren tek okul olan Okul K’de ise her yıl düzenli olarak kermes ve velileri bir araya getirme amaçlı yemek, sıra gecesi ve okul çayı gibi organizasyonlar yapıldığı gözlenmiştir. Tablo 12’ye bakıldığında bu okulun yıllık 6.000 TL etkinlik ve organizasyon geliri olduğu görülmektedir. Okul P’de ise bu yıl dördüncüsü düzenlenen, gelenekselleşmiş bir kermes organizasyonu yapılmaktadır; ancak yukarıda ifade edildiği gibi kermesten ne kadar gelir elde edildiği okulun gelir-gider tablosuna yansıtılmamıştır.

Bu tür organizasyonları yapan okullar daha yakından incelendiğinde, bunların üst SED’de yer alan, okul-aile birliğinin okul idaresine destek verdiği okullar olduğu tespit edilmiştir. Bu tür etkinlikler bir ön planlama, özellikle kalabalık okullarda ciddi bir organizasyon ve organizasyonun gerçekleştirilmesi için gönüllü olarak görev alınmasını gerektirmektedir. Bu tür etkinlikler velilerin okula katkıda bulunmasını amaçlamaktadır. Alt SED’deki okulların okul-aile birliklerinin öngörülmediği şekilde çalışmadığı, bu okullarda veli-okul bağlantısının sağlanamadığı ve velilerin gelir düzeylerinin düşük olduğu düşünüldüğünde, bu tür faaliyetler yoluyla kaynak geliştirmenin alt SED’deki okullar için bir seçenek olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Benzer şekilde, alt SED’deki okullarda gezi ve kültürel faaliyetler de okula kaynak yaratmak için bir yol olarak görülmemektedir. Tam tersine, gezi ve kültürel faaliyetlerin düzenlenebilmesi için bu okulların parasal desteğe ihtiyaçları vardır. Buna karşın, üst ve orta SED’deki okullarda durum farklıdır. Örneğin, Okul P’nin 2010-2011 yılı içinde iki yurtdışı gezisi, bir Ankara gezisi, bir şehir içi gezisi ve üç müze ziyareti yaptığı ve bunlardan gelir elde ettiği ifade edilmiştir; ancak gelir miktarı okulun bütçesine kaydedilmemiştir.

Diğer yandan, oldukça modern bir çok amaçlı salona sahip olan Okul R’nin sadece tiyatro gösterimleri ile elde ettiği gelir, alt SED’deki bir okulun toplam gelirinin dörtte biri kadardır. Kısacası, gezilerden ve kültürel faaliyetlerden gelir elde etmek üst SED’deki okulların sahip olduğu bir ayrıcalıktır.

Okulların gelir sağlamak amacıyla yaptıkları özel faaliyetlerden bir tanesi de okul dergisi çıkarmaktır. Dergi çıkaran okullardan ikisinin öğrencileri henüz dergiye reklam geliri elde edemediklerini ama önümüzdeki yıllarda bunu hedeflediklerini belirtirken, bir diğer okulun öğrencileri dergiyi tamamen reklam geliri elde etme amacıyla çıkardıklarını ve reklam satma işini öğretmenlerinin üstlendiğini belirtmişlerdir. Okul dergisine reklam alan okulda, reklam satışından elde edilen gelir okul gelirleri tablosuna kaydedilmemiştir.

Okullara gelir getiren ancak yine okulların gelir tablolarında ayrı bir kalem olarak yer almayan özel faaliyetlerden biri de okullarda açılan hafta sonu kurslarıdır. Okul yöneticilerinin ifadelerinde göre, bu kurslardan okul için hatırı sayılır bir gelir elde edilmemektedir. Hatta, bir okul yöneticisi “Bırakın okula gelir olmasını, dersi veren öğretmenlere bile o kadar komik ücretler ödeniyor ki öğretmenler için teşvik edici olmuyor!” diyerek, diğer yöneticilerin de paylaştığı bir şikayeti ifade etmiştir.

Tüm bu özel faaliyetlerin yanı sıra, bir okulda, okul formalarının satıldığı ve bu yolla gelir elde edildiği; bir başka okulda ise okul arması satışı yapıldığı ifade edilmiştir. Özel faaliyet altında değerlendirilmese de okullarda diploma karşılığında para almak neredeyse kurumsallaşmıştır; diploma ücretleri yine okulun SED’ine göre değişmektedir.

Veli anketlerinin üçüncü sorusunda “Okula gelir getirmek için yapılan etkinliklere (kermes, sergi, kültürel ve sportif etkinlikler vb.) katılır mısınız?” diye sorulmuştur ve böylelikle okula gelir sağlamak için düzenlenen özel faaliyetler ile ilgili veli görüşleri anket yoluyla da toplanmaya çalışılmıştır. Çıkan sonuca göre, kendilerini alt gelir grubunda tanımlayan velilerin % 47’si, kendilerini orta ve üst gelir grubunda tanımlayan velilerin ise % 57’si okul tarafından düzenlenen etkinliklere katıldığını belirtmiştir. Aynı soruya velinin eğitim durumu açısından bakıldığında ise, eğitim düzeyi arttıkça, velilerin okul etkinliklerine katılımının da arttığı görülmektedir. Okulun ihtiyaçlarının karşılanması için velilerden para toplanmasını doğru bulanların % 63’ü bu tür etkinlikleri desteklediklerini belirtirken; okulların veli desteği ile finanse edilmesini doğru bulmayanların % 50’sinin, buna rağmen okula gelir getirmek için yapılan etkinliklere katıldığı tespit edilmiştir. Anketlerden çıkan sonuç saha bulgularını destekler niteliktedir. Kısacası, velilerin okulların gelir sağlaması için yapılan etkinliklere verdikleri destek gelir ve eğitim düzeylerine göre farklılaşmaktadır.

OKUL-AİLE BİRLİKLERİ

2005 yılında yürürlüğe giren Okul-Aile Birliği Yönetmeliği ile okul-aile birlikleri okul gelirlerinin kabulü, harcanması ve okula ait mekanların işletilmesi konularında okuldaki tek yetkili organ haline gelmiştir. Yönetmeliğe göre, birliğe başkanlık edecek ve birliğin organlarında görev alacak velilerin seçim yoluyla göreve getirilmesi gerekmektedir.

Saha araştırmasından elde edilen bulgulara göre, OAB’lerin yönetmelikte tanımlanan şekilde oluşturulması ve çalıştırılması konularında çeşitli zorluklarla karşılaştığı saptanmıştır. Bu zorlukların en başında yönetim kurulunun seçimi sırasında yaşanan sorunlar gelmektedir. Uygulamada, özellikle alt SED’deki, YİBO ve taşıma merkezi okullarda velilerin okul-aile birliklerinde aktif rol almak konusunda çekimser kaldıkları, oylama değil, “zorlama” yoluyla seçildikleri görülmüştür. Bir okul müdürü durumu şu şekilde aktarmıştır:

“Biz okul-aile birliğini kurarken çok sıkıntı çekiyoruz. Yönetmelik olarak OAB kurulması zorunlu, bunu kurmaya çalıştık. Bizde ‘Ben OAB’ye geçeyim, başkan olayım; hizmet ederim’ diye karşımıza çıkan hiç olmadı... Herkesin kendine göre işi var; OAB’de görev alan kişi yeri gelecek bankaya gidecek, yeri gelecek Belediye’ye gidecek. Bu nedenle OAB kurmak zor.”

“Bu okul taşıma merkezli olduğu için, OAB başkanını bile kendimiz [okul yönetimi] belirliyoruz. Velilerin seçmesi gerekirken, biraz zorlayarak oluyor bu.”

“Sıra okul-aile birliği başkanı seçmeye gelince, herkes görevi başkasının üzerine atmaya kalkıyor. ‘Yok, benim işim gücüm var, şuyum var, buyum var...’ Zoraki birini seçiyoruz. Bu yıl emekli bir öğretmeni başkan yaptık; istemeye istemeye geliyor. Bırakmak istiyor.”

Yukarıda ifade edilenlere benzer durumlarla karşı karşıya kalan okul yöneticileri, birliğin yönetim kurulunu oluşturabilmek için, ya kendilerini kıramayacak kadar yakın olan ya da çevresi geniş olan, okula fayda sağlayabilecek kişi ve kurumlarla bağlantıları olan velilere, rica ve ısrar yoluyla, aktif görev vermeye çalışmaktadırlar. Dolayısıyla,

veliler açısından okul-aile birliğinde rol almak seçim ve gönüllülük esasına dayalı bir iş olmaktan çıkıp hatır için yapılan bir nevi "angaryaya" dönüşmektedir.

OAB yönetim kurullarının zoraki şekilde oluşturulması bu birliğin fonksiyonlarını yerine getiremeyen bir birlik olmasına neden olmaktadır. Okul yöneticilerinin ifadelerine göre, birçok OAB başkanı okula ancak imza atması gereken evrak olduğunda, okul yönetiminin çağrısı üzerine gelmektedir. Dolayısıyla, bu okullarda okul-aile birliklerinin, gerek okula gelir kazandırılması gerekse de harcanması ile ilgili karar alma süreçlerinde rol aldığını ve yönetmelikte belirtilen görevleri yerine getirdiğini söylemek mümkün değildir. OAB başkanları kendi işlevlerini şu şekilde dile getirmektedirler:

"Beni çağırıyorlar, Ziraat Bankası'ndan para çekiyorum. Dekontu veriyorum. Ne derlerse onu yapıyorum."

"Benim iş yerim okula yakın diye beni seçtiler. Müdür, 'Alo' dediğinde hemen buraya gelecek biri lazımdır; çünkü çok fazla imza işi var. Ben imzaları atıp işime geri dönüyorum."

Okul yöneticileri ise OAB'lerin durumunu şöyle tanımlamaktadırlar:

"OAB çok önemli; ama sadece var mı var, yönetim kurulu oluşturuldu mu oluşturuldu, yönetim kurulundakilerin isimleri var, ama bir şey olduğu zaman kendileri yok."

"OAB'nin denetim kurulu var aslında, ama o da OAB gibi, adı var kendi yok."

"OAB başkanı bile o kurulun neden var olduğunu bilmez; sadece o kurulun başkanı olduğunu biliyor adam, 'İmza at' diyorlar, atıyor, böyle bir kurum var ortada."

"Aslında OAB'nin önemi çok fazla, ama... Buradaki veli potansiyeliyle ne kadar yapabiliyorsun bu işi? Sadece prosedür. Paranın kaybolmadığını gösterebilmek için o kişilerin imzasına gerek duyuluyor. Bu [kişiler] paraların toplanabilmesi için aslında yetkili olarak kullanılıyor."

Yukarıda tasvir edildiği gibi, OAB'nin aktif çalışmadığı okullarda, okul-aile birliklerinin üstlenmesi gereken görev ve sorumlulukları okul müdür veya müdür yardımcılarını üstlenmektedir. Bu durum, okul yönetimi için fazladan iş yükü yarattığı gibi, okul-aile birliklerinin varlık nedenine ilişkin bir sorgulamayı da beraberinde getirmektedir. Bir okul müdürünün söyledikleri, bu sorgulamayı oldukça iyi yansıtmaktadır:

"Her şeyini benim yürüttüğüm, hesabını benim tuttuğum, her şeyi ile benim ilgilendiğim [bir] okul-aile birliğinin olmasını ben çok mantıklı bulmuyorum. Ha tamam, desinler ki 'Okul-aile birliği ayrı bir bünyedir, siz hiç karışmayın,' oraya bir iktisatçı müdür yardımcısı atarsınız, ben hiç karışmam."

Okul paydaşlarına göre, okul-aile birliklerinin gerek kuruluşunda yaşanan zorlukların gerekse fonksiyonlarını yerine getiremeyen birimler olmasının temel nedenlerinden biri okul-veli bağlantısının zayıf olmasıdır. Özellikle, araştırma kapsamındaki alt SED'deki okulların yöneticilerinin temel sorunlarından biri budur. Diğer yandan, OAB'lerin sadece göstermelik olarak kurulduğu YİBO ve taşınmalı okullarda da fiziksel uzaklıktan ötürü velilere ulaşma konusunda sıkıntı yaşanmaktadır. Okul-veli ilişkisinin zayıf olduğu bu okullarda, OAB'de aktif rol almak isteyen veliler bulmak, okul yöneticilerine göre, neredeyse imkansızdır.

Diğer yandan, okul-aile birliğinde görev almanın yaratacağı sorumluluklar da velilerin bu görevi üstlenmek istememelerine neden olmaktadır. Çünkü, uygulama bakımından alınmış kararlara imza atmak, bankadan para çekip, para yatırmakla sınırlı kalan okul-aile birliği yönetim kurulu başkanlığı görevi bir nevi “angarya” olarak görülmektedir. Bir okul müdürünün duruma ilişkin görüşleri şu şekildedir:

“Okul-aile birliklerinin etkin çalışmasını sağlayacak bir sistem oluşturulmalı. Erkekler çalışıyor, kadın desen zaten evde en az beş-altı çocuk var. Kimse kendi işinden zaman bulamıyor. Başkanımız artık başkanlık yapmak istemiyor; çünkü 15 günde bir çağırıp bankaya göndermek zorunda kalıyorum. ‘Biz para çekmek için mi bu birliğe üyeyiz?’ diye sitem ediyorlar. İşleyişi biraz kolay hale getirmek lazım.”

OAB'nin kuruluş ve işleyişinde çeşitli zorluklar yaşanıyor olsa da bu birliğin okula aynı ve nakdi kaynak sağlayabilecek kurum ve kişilerle okul arasında çeşitli ilişkilerin kurulmasında önemli bir rol oynadığı da görülmektedir. Zaten okul yöneticilerinin, birlik başkanlarını yerel halkla kişisel, güçlü bağlantıları olan veliler arasından seçmeye çalışmasının temel sebebi de budur. Aşağıdaki alıntı bu durumu betimlemektedir:

“OAB yönetim kurulunu seçerken kişilerin kariyer sahibi [olmasına] ve tanıdığının çok olmasına dikkat ediliyor... Tanıdığı çoktur, emniyette çalışıyordu ya da büyük bir firmanın sahibidir. Bu tür kişileri, tabii ki seçilirken ön plana çıkarıyoruz. Çünkü işlerimizi onlar halledecek bir şekilde.”

Bu bağlamda okul-aile birliklerini hem nimet hem de külfet olarak tanımlayan bir okul müdürünün sözleri de durumu yansıtmaları açısından anlamlıdır:

“Bence okul-aile birlikleri nimet, külfet, angarya! Nimet tarafı sizin birçok yükünüzü alıyorlar; sizin siyasetle uğraşma şansınız yok, ama belediye başkanları siyasi. Ya da Milli Eğitim [Müdürlüğü'ndeki] memurlar, [İl] Özel İdare'deki memurlarla iletişimde kendi ikili ilişkilerini sizden çok daha rahat kullanıyorlar. Milli Eğitim Müdürü benim amirim, Vali benim amirim, Belediye Başkanı'yla hiçbir alakam yok. Ben mesela Milli Eğitim Müdürü ile konuşurken arz ederim, ama sizin okul-aile birliği başkanınız arz etmez, çalar kapıyı girer, ‘Bunlara, bunlara ihtiyacım var hocam!’ der ve alır, bu nimet tarafı.”

Diğer yandan, saha çalışması sırasında ziyaret edilen okulların dördünde, okul-aile birliklerinin yukarıda anlatılanların aksine, farklı özellikleri olduğu tespit edilmiştir. Bu dört okulda (Okul M, P, R, S), OAB'nin günlük hayatın bir parçası olduğu ve sadece okul-aile birliği başkanının değil, birliğin diğer organlarında görev yapan velilerin de okul işleyişinde oldukça aktif şekilde görev aldıkları görülmüştür. Bu okulların ortak özellikleri şöyle sıralanabilir: Okullarda okul-aile birliğinde aktif görev alan veliler için ayrı bir ofis ve bilgisayar sağlanmıştır. Birlik üyeleri adeta yarı zamanlı bir işte çalışırcasına vakitlerinin bir kısmını okulda geçirmektedirler. Bu kişiler seçimle, gönüllü olarak iş başına gelmiş ve diğer okulların aksine yerel halkla olan bağlantılarının ne kadar güçlü olduğu seçilmeleri için bir ölçüt olmamıştır; hatta daha dikkatli incelendiğinde bu kişilerin çoğunun ev hanımı olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu okullarda hesap işlerinden sorumlu olan OAB üyelerinin rakamsal kayıt tutma gibi konulara aşina olan adaylar arasında seçilmiş olması da dikkat çekicidir. Örneğin, Okul M'de görev yapan OAB başkanı ticaret lisesi mezunu, geçmişte ön muhasebe işinde çalışmış bir ev hanımıdır. Okul R'de görev yapan başkan kendi bakkal dükkanlarının

gelir-gider defterlerini tutan bir diğer ev hanımıdır. Okul P'nin OAB saymanı ise bir firmanın muhasebe müdürüdür.

Bu okullarda okul yöneticileri, gelir-gider kayıtlarının tutulması, banka işlemleri, küçük çaplı alımlar için teklif alınması, öğretmenlerin sınıflardaki ufak tefek ihtiyaçlarının giderilmesi, yoksul öğrencilerin tespit edilip sınıflara kırtasiye ve giyecek yardımı yapılması gibi operasyonel konuların tümünde okul-aile birliğinin tam desteğini almaktadırlar. Ancak bu durum, OAB'nin karar mekanizmalarına katıldığı anlamına gelmemektedir. Bu okullarda OAB'nin üstlendiği görevler daha çok sekreteryä türü görevlerdir.

Aktif olarak çalışan okul-aile birliklerine SED açısından bakıldığında, sosyoekonomik düzeyin ayırt edici bir etmen olarak öne çıkmadığı görülmektedir. Örneğin, alt SED'de tanımlanabilecek olan Okul M'nin OAB'si, üst SED'de olan Okul P'nin OAB'si kadar aktif çalışmaktadır. Bu durum, okul-aile birliklerinin işlerlik durumunun sadece sosyoekonomik düzey değişkeniyle açıklanamayacağını göstermektedir. Okul M'deki durumu, veli desteği olduğu sürece öğrencinin akademik başarısının artacağına veliyi inandıran vizyon sahibi bir okul müdürünün yarattığı farkla açıklamak mümkündür.

İLKÖĞRETİM OKULLARINDA ÖZEL GELİRLERİN HARCANMASI SÜRECİNE İLİŞKİN BULGULAR

Bu araştırmanın ikinci sorusunda, ilköğretim okullarında aynı ve nakdi gelirlerin harcanmasına ilişkin sürecin uygulamada nasıl işlediği ele alınmıştır. Daha spesifik olarak, okullardaki temel harcama kalemlerinin neler olduğu, harcama kalemlerinde okulların bulunduğu sosyoekonomik düzeye göre farklar olup olmadığı, okullara gelen aynı ve nakdi gelirlerin kullanımına ilişkin karar verme süreçlerinin nasıl işlediği incelenmiştir.

Bulgu 1) Harcama kalemleri ve okulun özel gelirlerinden öğrenci başına düşen harcamalar

Bu incelemeye bir temel oluşturmak ve okulların başlıca harcama kalemlerini tespit etmek amacıyla okullardan 2010-2011 yılı tahmini bütçeleri istenmiş ve bu bütçeler tablolaştırılmıştır. Okulların giderlerini kayıt altına alırken kullandıkları standartlaştırılmış bir sistem olmadığı için, her okul harcamalarını kendi oluşturduğu ve isimlendirdiği harcama grupları içinde kaydetmiştir. Tablo 13'e yansıtılan rakamlar ve harcama kalemlerine verilen isimler okulların gelir-gider tablolarından alınmıştır. Tablo 13, okullardaki harcama kalemlerinin çeşitliliğini görmek açısından bir fikir verse de standartlaşmanın olmaması nedeniyle harcama kalemlerini tek tek birbirleri ile karşılaştırmak mümkün değildir.

Tablo 13'te 29 farklı harcama kalemi mevcuttur. Ancak, okullara aktarılan aynı yardımların nakdi karşılıkları gelir-gider tablosunda yer almadığı için, okulların kendi oluşturduğu kaynaklar açısından öğrenci başına düşen harcama miktarını hesaplamak mümkün değildir. Örneğin, Okul M, R, S ve K'de bilişim araçları için yapılan bir harcama gözükmezken, aslında bu okullarda her yıl 1. sınıf velileri, sınıfların teknolojik donanımlarını tamamlamaktadırlar. Benzer şekilde Okul P'de fotokopi kağıtları ve temizlik malzemeleri bağışlar yoluyla temin edilmektedir. Dolayısıyla, tabloda kırtasiye ve temizlik malzemesi gideri olarak yazan rakamlar, bu alanlarda yapılan gerçek harcamaları yansıtmamaktadır.

TABLO 13: ARAŞTIRMA KAPSAMINDA YER ALAN İLKÖĞRETİM OKULLARININ OKUL-AİLE BİRLİKLERİNİN 2010-2011 TAHMİNİ BÜTÇE GİDER TABLOSU

Okul Kodları	C	K	L	M	N	P	R	S
Personel giderleri	-	48.000	11.000	55.000	-	60.000	66.016	45.500
Telefon giderleri	346	-	-	3.000	-	2.500	1.351	-
Diğer	-	-	-	2.003	-	9.500	1.307	-
Tamir ve bakım giderleri	4.269	23.300	7.000	-	1.100	5.000	1.334	10.000
Nalburiye giderleri	-	-	-	-	-	2.000	2.000	-
Kırtasiye giderleri	187	2.000	2.000	-	1.100	6.000	4.333	1.500
Temizlik malzemeleri alımı	359	4.500	3.000	-	-	2.500	3.644	2.500
Okul kamera sistemi	-	-	-	-	-	12.000	-	-
Bilişim araçları alımı	-	-	-	-	-	6.000	-	-
Bilgisayar, yazıcı, elektronik cihaz alımı	-	850	500	3.000	-	-	4.499	3.000
Demirbaş alımı, derslik donanım malzemeleri	2.336	4.150	-	15.000	-	-	-	2.500
Milli bayram ve tören giderleri	-	-	-	5.000	-	-	-	-
Eğitim-öğretim çalışmaları araç-gereç	-	3.000	500	10.000	-	-	-	-
Öğrenciye yapılan yardımlar (nakdi-ayni)	-	-	-	6.000	-	-	-	-
PTT fatura giderleri	-	-	-	-	-	-	-	1.500
Posta giderleri internet aidatı	-	-	-	-	-	-	-	1.500
Sportif ve kültürel etkinlik giderleri	-	-	-	-	-	-	-	2.500
Resmi toplantı gideri	-	-	-	-	-	-	-	500
Sivil savunma ve teçhizat alımı	-	-	-	-	-	-	-	2.500
Sabit giderler	-	4.000	500	-	1.430	-	-	-
Milli eğitim müdürlükleri aktarım	-	-	-	-	864	-	-	-
Etkinlik organizasyon	830	-	-	-	-	-	-	-
Yakacak	300	-	-	-	-	-	-	-
Ödül malzemeleri alımı	-	-	450	-	-	-	-	-
Spor malzemeleri alımı	-	-	2.500	-	-	-	-	-
Sınıf donatım malzemesi alımı	-	-	-	-	-	-	-	-
Tanıtım ve temsil ağırlama	-	2.500	-	-	-	-	-	-
Yayın ve basım giderleri	-	2.500	-	-	-	-	-	-
Yarışma proje giderleri	-	3.300	-	-	-	-	-	-
TOPLAM	8.627	98.100	27.450	99.003	4.494	105.500	84.484	73.500
ÖĞRENCİ SAYISI	452	2.016	2.392	1.348	310	344	1.039	1.141
ÖĞRENCİ BAŞINA DÜŞEN HARCAMA MİKTARI (TL)	19	49	11	73	14	307	81	64

Kaynak: Yazartların doküman incelemesi yoluyla elde ettiği veriler

ÖNEMLİ NOT: Bu araştırmanın kapsamına 15 okul dahil edilmesine rağmen, yukarıda yalnızca 8 okulun giderleri yer almıştır. Çünkü okullardan üç tanesi gelir-gider tablosu oluşturmamaktadır. Diğer ikisi YİBO olduğu için gelir ve giderleri yukarıdaki kategorizasyona uygun değildir. Tabloda yer almayan son okul ise köy okuludur ve hiçbir geliri ve gideri yoktur.

Mevcut veriler temel alındığında, okulların elde ettiği özel gelirler itibarıyla, öğrenci başına yapılan harcamaların okullar arasında farklılaştığı, alt SED'deki okullar ile üst SED'deki okullar arasında bu açıdan ciddi farklar bulunduğu görülmektedir. Örneğin, öğrenci başına yapılan harcama Okul L'de 11 TL iken, üst SED'deki Okul P'de 307 TL'dir. Türkiye'de, ilköğretim kademesinde merkezi yönetim kaynaklarıyla okulların ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin alımı için 2009 yılında (2010 fiyatlarıyla) öğrenci başına ortalama 39 TL harcanmış olduğu düşünülürse aradaki farkın önemi daha da iyi anlaşılabilir.

Bulgu 2) Okul gelirleri ve fiziki imkanlar

Araştırma kapsamına giren okullarda yapılan gözlemler, üst SED'deki okulların derslikleri, koridorları, bahçeleri ve en önemlisi tuvaletlerinin alt SED'deki okullara göre daha temiz ve hijyenik olduğunu göstermektedir. Bunun temel nedeni, üst SED'deki okulların OAB bütçelerinde temizlik elemanı istihdamı için ayırabilecekleri bir gelirlerinin bulunmasıdır. İl özel idareleri tarafından finanse edilen ve son yıllarda okullarda hizmet alımı yoluyla çalıştırılmaya başlanan temizlik elemanları sayıca yeterli değildir. Bu durumda, ancak daha fazla gelir yaratabilen OAB'ler ek personel istihdam edebilmekte, okullarını temiz ve hijyenik tutabilmektedir. Bu durum, sonraki bölümde ayrıntılandırılacaktır. Tablo 13'teki harcama kalemlerinden de görüleceği üzere, okul bütçelerinde en büyük pay temizlik personelinin giderleri için ayrılmaktadır. Okulun geliri arttıkça, temizlik için harcadığı miktar da artmaktadır. Bu durum, okulun hijyen şartlarına uygunluğuna yansımaktadır. Araştırma örneğine giren alt SED'deki okullarda "Paran olsa okulun için ne yapmak isterdin?" sorusunun yöneltildiği neredeyse tüm öğrencilerin "Tuvaletleri ve sınıfları temizletmek isterdim," demesi durumu açıkça ortaya koymaktadır.

Benzer şekilde, geliri görece daha düşük olan okullarda okul koridorlarının ve sınıfların daha yalın ve renksiz olduğu; buna karşın diğer okullarda koridorların tablolar, mozaikler, öğrenci çalışmaları ve çeşitli dekoratif nesnelere renklendirildiği gözlenmiştir. Bir başka gözlem ise, okul-aile birliği bütçesinden öğrenci başına yapılan harcamanın daha yüksek olduğu okullarda, gözle görülür bakım-onarım eksiklerinin olmadığı; diğerlerinde ise boya-badana ihtiyacı, duvarlardaki çatlaklar, çalışmayan tuvalet sifonları, eskimiş camlar, perdeler ve mobilyaların bulunduğudır. Örneğin, 2.392 öğrencisi olan ve alt SED'de yer alan bir okul olan Okul L'nin tamir ve bakım giderleri için yapabildiği harcama 7.000 TL iken, 2016 öğrencisi olan Okul K'nin tamir ve bakım giderleri için yapabildiği harcama 23.000 TL'dir. Bu miktar, Okul L'nin tamir ve bakım gideri için yaptığı harcamanın üç katından daha fazladır. Okul L'nin durumunu değerlendirirken, öğrenci sayısının çokluğu ve bu okulun küçük bakım-onarım konularında İl Özel İdaresi'nden yeterli destek alamadığı da akılda tutulmalıdır.

Okul mevcudunun yüksek olduğu okullarda OAB gelirinin çok önemli bir bölümü tamir ve bakım giderlerine gitmektedir. Örneğin, 2.000'den fazla öğrencisi olan Okul L ve Okul K'de OAB gelirlerinin dörtte biri bu kalemlere harcanmaktadır. Buna karşın, küçük bir okul olan Okul P'de OAB gelirinin sadece % 4'ü tamir ve bakıma harcanmaktadır. Buna rağmen Okul P, diğer iki okuldan çok daha bakımlı bir okul olarak göze çarpmaktadır. Okul L'nin müdürüne "Okulunuzun daha fazla geliri olsaydı harcama önceliğiniz ne olurdu?" sorusu yöneltildiğinde yanıtı "Okulun bakım-onarımı ve temizliğine harcardım," olmuştur. Okul P'nin müdürünün aynı soruyu, "Paramız olsa yüzme havuzu yaptırmak ve bahçemizi panayır alanına çevirmek istiyoruz," diyerek cevaplaması, okulların harcama önceliklerindeki farklılıkları yansıtması açısından çarpıcıdır.

Bulgu 3) Stratejik planlar ve okul gelişim planları

Okul yöneticileri, stratejik planlarında yazmış oldukları hedef ve amaçlara bağlı bir bütçe planlaması yapamadıklarını, planda yazılı olan amaç ve hedeflerin harcama önceliklerini belirlemede hiçbir etkisinin olmadığını belirtmişlerdir. Bunun temel nedeni olarak hiç bütçelerinin olmamasını ya da öngörülebilir bir bütçelerinin olmamasını göstermişlerdir. Kimi okullarda ise stratejik planların, zaten başka

okulların planlarından kopyalandığı, kağıt üzerinde var olmak dışında bir anlam ifade etmediği görülmüştür. Okulların bütçelerinin olmamasının stratejik hedeflere ulaşmak konusunda nasıl bir engel oluşturduğu okul yöneticileri tarafından şu şekilde ifade edilmektedir:

“Stratejik planlarda kaynağa göre planlama yapılıyor. Bu da tam bir planlama değil, günü kurtarmak şeklinde. Okulumuzun stratejik planı var. Şimdi bütçe olmadığı için, onu da aslında tekrar planlamamız lazım. Bütün bu planlara sadece kağıt üzerinde yer veriliyor, uygulamada yok.”

“Bütçenin olmaması stratejik planları kağıt üzerinde bırakıyor. Mesela bütün okulların ilk maddesi veya planı eğitim ve öğretimin kalitesini artırmak. Şimdi ben okulumda ne yapabilirim bu konuda? Derslerin düzgün işlenmesi haricinde hiçbir şey yapamıyorum. Öğretmene bir materyal desteği veremiyorum, ya da dışarıdan [hizmetiçi eğitim için] uzman çağırma şansım yok. Bunlar tamamen bütçe ile ilgili. O yüzden bu planlar sadece kağıt üzerinde kalıyor.”

Stratejik planlar gibi, okul gelişim ve yönetim ekibinin belirlediği hedefler de finansman bulunmadığı için ertelenmektedir:

“Okul gelişim ekibinin yaptığı anket sonuçlarına göre okulun daha hijyenik olması gerektiği ortaya çıktı. Veli, çalışan ve öğrenci anketlerimiz yapılıyor ve bu anket sonunda aksayan yönler tespit ediliyor ve ondan sonra okul gelişim ekibi kuruluyor. Sonra bunun bütçelemesi yapılıyor. Mesela, biz ne dedik? ‘Okulumuzun daha temiz, hijyenik bir ortam olması.’ Bunu bütçelendiriyoruz; ama temizlik malzemeleri sarfiyat giderimiz hemen iki katına çıkıyor. Bir bahçe düzenlemesi diyoruz; elimizde para olmadığı için, gidiyoruz Belediye’den toprak alanın çimlenmesini veya kum dökülmesini, asfaltın düzeltilmesini, duvarın örülmesini istiyoruz. Bunlar tamamen yardımlarla oluyor; Belediye gerekli yardımı yapmadığı zaman öteliyor, ‘Bekleyin!’ diyor. Biz de bekliyoruz, ilerleme olmuyor bu konuda.”

“Okul gelişim ve yönetiminin çalışmaları kağıt üzerinde güzel ama işin bir tarafı maddiyata dayanıyor. Tıkanıklık orada. Şu anda okul gelişim ekibinden ne isteniyor? Parasız, maliyetsiz, fikirle yürütülebilecek işler.”

Bir diğer okul müdürü, finansal kaynakların miktarının stratejik planlara yazılan amaç ve hedeflerin belirleyicisi olduğunu; bir başka deyişle, hedefe göre değil, okulun gelirine göre stratejik planların oluşturulduğunu şu sözlerle anlatıyor:

“Stratejik planı okulun koşulları ve kaynağına göre hazırlıyoruz. Geçmiş yıllardaki kaynaklara da bakarak bu planı yapıyoruz. Kafadan atıp uçmuyoruz. Kaynağın da altında tutuyoruz ki gerçekleştiremeyiz diye. Gerçekleştirdiklerimizi de raporlar halinde düzenliyoruz. İlçe Milli Eğitim [Müdürlüğü] bizden istediğinde ‘şunu yaptık, şunu yaptık’ diye...”

Bazı okullarda stratejik planlar başka okullardan kopyalama yöntemi ile hazırlanmaktadır. Bu planların, Bakanlık tarafından talep edilen bir görevi yerine getirmek dışında okul için hiçbir işlevi yoktur. Bazı okullar stratejik planlarını yapmış olmalarına rağmen amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için gerekli olan bütçeyi sağlayamadıkları için planlar göstermelik olmaktan öteye gitmemektedir. Bazı okullarda ise, uzun vadeli amaç ve hedefler okulun vizyonuna göre değil, elindeki

finansal kaynaklara göre oluşturulmaktadır. Kısacası hiçbir durumda stratejik plan hedefine hizmet etmemekte, bütçe yetersizliği sebebiyle okullarda stratejik hedeflere bağlı bütçe planlaması yapılamamaktadır.

Bulgu 4) Okulların yarattığı aynı ve nakdi gelirlerin harcanmasına ilişkin karar verme süreci

Düşük OAB geliri olan okullarda, okulun gelirleri doğrudan eğitim ve öğretim ile ilgili alanlardan çok; zorunlu, günlük operasyonun devamına dönük alanlara harcanmaktadır (temizlik, bakım-onarım, teknolojik donanımların çalışır durumda tutulması, zorunlu kırtasiye giderleri gibi). Bu tür ihtiyaçların giderilmesi hem önem hem de aciliyet açısından baskı yarattığı için, alt SED'deki okulların harcamalarında öne çıkmaktadır. Yine alt SED'deki okullarda bu türden temel ihtiyaçların karşılanması, var olan okul-aile birliği bütçesinin önemli bir kısmını kullanmak anlamına gelmektedir. Konuların aciliyeti nedeniyle, bu okullarda harcama kararlarını tüm okul paydaşlarının katılımının sağlanacağı bir süreç sonucu almak mümkün olmamaktadır.

Okul-aile birliğinin aktif olarak rol aldığı okullarda ise OAB üyeleri daha çok velilerden aidatları tahsil etmek, öğrencileri okula kaydetmek, banka işlemlerini yapmak, satın almalar öncesinde fiyat teklifi toplamak ve bunları değerlendirmek gibi kolaylaştırıcı roller üstlenmektedirler. Bu okullarda harcama kararları verilirken OAB üyelerinin ve öğretmenlerin fikirlerinin alındığı, ama son kararın okul müdürü tarafından verildiği bildirilmiştir. Paydaşların fikirlerinin alınması noktasında, okullarda belirlenmiş bir rutin olup olmadığı konusu derinlemesine incelenmiştir. Veri incelemesi sonuçlarına göre, okulun tüm genel ihtiyaçlarının belirlenip değerlendirildiği ve önceliklendirmenin tüm paydaşların katılımıyla tartışmaya açıldığı toplantı türü bir etkinlik yapılmamaktadır. Daha çok, öğretmenler odasında ya da okulun gündelik hayatı içindeki enformel konuşmalarda öğretmenlerin fikirlerinin alındığı ya da ihtiyaçlarının ve bunlara bağlı taleplerinin konuşulduğu tespit edilmiştir.

Bu anlamda Okul M'yi diğer okullardan ayrı tutmak gerekebilir. Çünkü, Okul M'de son kararı okul müdürü almakla beraber, okulun tümüne yönelik ihtiyaç belirlemesi açısından daha sistematik bir yöntem kullanılmaktadır. Alt SED'de olmasına rağmen özel gelirleri olan bir okul olan Okul M'de, öğretmenlerin her dönem başında kendi sınıflarındaki ihtiyaçları yazdıkları yapılandırılmış bir form kullanılmaktadır. Bu form öğretmenler tarafından doldurulup eğitim-öğretim yılı başında okul-aile birliğine teslim edilmektedir. OAB, öğretmenlerin ihtiyaç olarak belirledikleri araç-gereç ve hizmetlerin dökümünü yapmakta ve böylelikle ortaya okulun tümüne yönelik bir ihtiyaç analizi çıkmaktadır. Son aşamada ise okul müdürü, ihtiyaç analizinin sonuçlarını baz alarak okulda yapılacak öncelikli harcamaların kararını vermektedir. Okul gelirlerinin kullanımına ilişkin son kararı yine okul müdürü verse de, Okul M'de diğer okullara göre daha planlı ve katılımcı bir süreç işlediği söylenebilir.

Bu konudaki karar mekanizmalarına katılımı ile ilgili olarak veli anketlerinden çıkan sonuca bakıldığında, örneklemevelilerin % 35'inin okulun parasının nereye ve ne kadar harcanması gerektiği konusundaki fikirlerini, okul yönetimi, öğretmen ya da okul-aile birliği temsilcileriyle paylaştığını ifade ettiği görülmektedir. Velilerin eğitim seviyesi arttıkça, fikirlerini paylaşmak konusunda daha aktif oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır (bkz. Ek 4 - Soru 5).

Örneklemedeki velilerin % 40'ı okulun parasının nereye ve ne kadar harcanacağı konusunda velilerin fikirlerine değer verildiğine inanırken, % 37'si fikirlerine değer verilmediğine inanmakta, % 22'si ise bu konuda bir fikri olmadığını belirtmektedir. Bu rakamlar saha çalışmasının bulguları ile birleştirildiğinde, parasal konularda velilerin karar mekanizmalarına katılımının yeterli olmadığı sonucuna ulaşılabilir. Yılda bir kez yapılan okul-aile birliği genel kurul toplantısına düzenli katılımın % 26'larda kalması da bu bulguyu destekler niteliktedir.

Bulgu 5) Bütçe dokümanları

Okul-aile birliğinin tutmuş olduğu gelir-gider kayıtları, hesap verebilirliği sağlamanın yanı sıra okullar için iyi birer veri kaynağı da olabilir. Ancak, gözlem yapılan okullarda bu verilerin kullanılabilir bir bilgiye dönüştürülemediği tespit edilmiştir. Bir başka deyişle, "Son beş yılda bağış ve işletme gelirlerinden elde edilen kazanç nasıl bir değişim izliyor?", "Velilerin yüzde kaç bağış yapıyor ve bu bağışlar tüm gelirlerin ne kadarını oluşturuyor?", "Veli bağışları aylara ve sınıflara göre bir örüntü izliyor mu?", "Yıllar ve aylar bazında bağış oranlarında nasıl bir değişim oluyor?", "Harcamaların gider kalemlerine göre yıllar içindeki dağılımı nedir?" gibi basit rakamsal analizler yapılmamaktadır.

Okulların gelirleri ve harcamaları konusunda, veriye dayalı ve sistematik bir incelemeye rastlanmamıştır. Bu da finansal yönetim konusunda daha etkin ve etkili kararlar alma fırsatlarının yaratılmasını engellemektedir. Ziyaret edilen 15 okuldan dördünün tahmini bütçesinin olmaması, okullarda rakamsal verilerin kullanılmadığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Okul-aile birliği gelir-gider kayıtlarının tutulduğu defterlere yazılan bilgiler, daha çok gerekli durumlarda hesap verebilirliği sağlamak amacıyla kaydedilmektedir. Bu açıdan, okullarda TEFBİS'in kullanımı doğru gelir-gider planlaması yapılması ve bu konudaki karar alma süreçlerini etkinleştirmesi açısından yararlı olabilir.

Diğer yandan, Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin 19. maddesine göre, OAB yönetim kurulu, yıllık tahmini bütçeyi, yılsonu mali raporunu ve gelir-gider kayıtlarını okul ilan panosu ve diğer iletişim araçlarından yararlanarak okul paydaşlarına duyurmak durumundadır. Ancak, saha çalışması gözlemlerinde okul-aile birliği kayıtlarının sadece bir okulda düzenli olarak OAB ilan panosunda duyurulduğu tespit edilmiştir. Diğer okullarda kayıtlar ya hiç duyurulmamakta ya da düzenli olarak duyurulmamaktadır. Bu durumun düzeltilmesi için, velilerin de herhangi bir talepte bulunmadıkları tespit edilmiştir. Bu durumu, velilerin ve hatta öğretmenlerin okul bütçesinin nasıl kullanılacağı konusunda katılımcı olmadıkları ve hesap verebilirlik konusunda okul yönetimine bir baskı oluşturmadıkları şeklinde yorumlamak mümkündür.

Veli anketlerinden çıkan sonuç da yukarıda bahsedilen saha bulgusunu desteklemektedir. Anketlerde "Okula gelen paranın ve okulda harcanan paranın kayıtları, ilan panosu yoluyla ya da farklı şekillerde velilere duyuruluyor mu?" diye sorulmuştur. Bu soruya kendini alt sosyoekonomik düzeyde tanımlayan velilerin sadece % 23'ü, orta ve üst sosyoekonomik düzeyde tanımlayan velilerin ise sadece % 36'sı evet yanıtı vermiştir.

OKUL PAYDAŞLARININ OKULLARIN FİNANSE EDİLMESİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR HAKKINDAKİ ALGILARI

Araştırmanın üçüncü sorusu "Okul paydaşlarının okullarının finanse edilmesine ilişkin uygulamalar hakkındaki algıları ne yöndedir?" idi. Bu bağlamda, veliler, okul-aile birliği üyeleri, okul yöneticileri ve öğretmenlerin görüşleri alınmış ve bu görüşler ışığında aşağıda sıralanan bulgulara ulaşılmıştır.

Bulgu 1) Haksız bulunan kesintiler

Okul-Aile Birliği Yönetmeliği'nin 18. maddesi gereği, işletme geliri olan okullarda belli bir oranda payın il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılmasının zorunlu olması, okul yöneticileri tarafından onaylanmamaktadır. Temel amacı kaynak yaratabilen okullardan pay alıp ihtiyaç sahibi okullara yardım ederek hakkaniyet sağlamak gibi gözükken bu yönetime karşı güvensizlik duyulmaktadır. İlgili yönetmelik maddesi şu şekildedir:

Madde 18 - Okulların kantin, açık alan, salon ve benzeri yerlerinden sağlanan kira gelirlerinden arz bedeli düşüldükten sonra kalan net işletme gelirlerinin % 80'i birliğin, % 10'u ilçe milli eğitim müdürlüğünün, % 10'u il milli eğitim müdürlüğünün ilgili banka hesaplarına aktarılır. Büyükşehir statüsünde olmayan il merkezlerindeki birliklerde ise gelirin % 20'si il milli eğitim müdürlüğünün ilgili banka hesabına yatırılır.

İl/ilçe milli eğitim müdürlükleri hesaplarına yatırılan paralar, il/ilçe milli eğitim müdürü veya görevlendireceği ilgili müdür yardımcısı/şube müdürü başkanlığında iki okul müdürü ve iki birlik başkanından, mülki amirin onayı ile oluşturulan komisyonca öncelikle imkanları kısıtlı olan okulların ve öğrencilerinin eğitim-öğretimle ilgili ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili birliğin hesabına aktarılır. Ayrıca, il/ilçe milli eğitim müdürlüklerinin eğitim-öğretimle ilgili gerekli ihtiyaçlarında kullanılabilir.

Bu yönetmelik maddesinde belirtilen, okulların işletme gelirlerinin yaklaşık % 20'sinin il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine aktarılması zorunluluğu iki yönden eleştirilmektedir. Birincisi, okul ve okul-aile birliği yöneticileri, zaten kısıtlı olan ve okulun temizlik gibi zorunlu giderlerini dahi karşılamaya yetmeyen işletme gelirleri üzerinden yapılan kesintilerin haksız ve manasız olduğu görüşünde birleşmektedirler. Temel amacı imkanları kısıtlı olan okullara yardım etmek için bir fon oluşturmak olan bu girişimin, zaten imkanları kısıtlı olan okulların gelirinden de kesinti yaparak bu fonu oluşturması çelişki olarak yorumlanmaktadır. Bir okul müdürü bu konudaki görüşünü şu şekilde dile getirmiştir:

"Biz kendimizi zar zor ayakta tutan bir okuluz. Taşımali olduğumuz için burayı bir sosyalleşme merkezi olarak görüyoruz. Köyden gelen çocuğun durumu belli, köyün dışında bir yer, şehir merkezini görmemiş çocuklarımız var. Onlara burada bir tiyatro izletmek büyük bir nimettir, bunu herkes anlayamaz. Aslında Milli Eğitim bizim öğrencilere tiyatrodur, sinemadır ne bileyim [çeşitli etkinlikler sağlayacağı ve öğrencileri] sosyalleşmek için teşvik edeceği yerde bir de yaptığımız etkinlikler üzerinden para kesiyor!"

İkincisi, okul yöneticileri, okulların elde ettiği işletme gelirlerinden yapılan kesintilerle oluşturulan fonun yönetmelikte belirtilen amaç doğrultusundan kullanıldığına inanmamaktadırlar:

“Bizim nasıl bütçemiz yoksa, milli eğitim müdürlüklerinin de bir bütçesi yok, ben yakinen biliyorum, komisyonlarında bulundum. Onların da bir sürü temsil giderleridir, yok vali gelecek, yok bakan karşılanacak bunun gibi şeyler için harcamaları oluyor. Okullara bir şey kalmıyor, fakir öğrencilere yardım ediliyor tabii, ama öyle okullar için büyük harcama yapabilecek bir para yok ortada, olan da dediğim gibi harcanıyor, gidiyor.”

“O yüzde 10'luk giden paradan okullara bir geri dönüş oluyor mu bilemiyorum ama biz pek göremedik.”

İl/ilçe milli eğitim müdürlüklerinin, okullardan yapılan kesintiler yoluyla toplanan bu paranın kullanımı ile ilgili şeffaf davranmaması, yukarıda bahsedilen inançsızlığı daha da artırmaktadır. Bu durumun aşırı bir güvensizlik boyutuna vardığı dahi gözlenmiştir. Okul müdürlerinden biri bu güvensizliği şöyle ifade etmiştir:

“Ben bizim okullarımızdan kesilen paraların, muhtaç okulların değil, Milli Eğitim’de bir takım müdürlerin menfaatleri yararına kullanıldığını düşünüyorum. Okulumuzun [konumunun] çok merkezi olması sebebiyle, binanın çatısına reklam almayı düşünmüştük. Çok çok iyi bir rakama, bir yıllığına bir firma ile anlaştım. İlçe Milli Eğitim [Müdürlüğü] ile yazışmalar yaptık; sonra İlçe Milli Eğitim [Müdürlüğü] bundan da yüzde yirmi keseceğini söyleyince vazgeçtim; çünkü biliyorum bunlar ihtiyaç sahiplerine gitmeyecek.”

Okul ve il/ilçe milli eğitim müdürlükleri gibi, organizasyonel yapı içinde birbirlerine doğrudan bağı olan iki kurumun karşılıklı güven sorgulamasında bulunması, üzerinde durulması gereken bir konudur; çünkü bu tür güvensizlikler değişim politikalarının önünde engel oluşturmaktadırlar (Covey, 2008). Kurumlar arası güven ilişkisi özellikle yerleşme uygulamalarının başarılı olması açısından önemlidir.

Bulgular 2) Okulların gereksinimlerine ilişkin MEB’in çelişkili bakış açısı

Okul paydaşlarına göre Milli Eğitim Bakanlığı, ilköğretim okullarının temel birtakım ihtiyaçlarının mevcut sistem içinde ve var olan kaynaklarla yeterince ve zamanında karşılanmadığını bildiği halde, basın açıklamaları yoluyla kamuoyuna farklı bir izlenim vermeye çalışmaktadır. Okul yöneticilerine göre, medyada yaratılan izlenim, gerçekte söylem arasında bir çelişki yaratmaktadır. Bu nedenle, Bakanlık’ın açıklamalarını temel alan veliler kaynak yetersizliğinden bahsederek veli katkısı toplamaya çalışan okul yöneticilerine karşı güven sorgulaması içine girmektedir. Okul paydaşları bu durumu şu şekilde ifade etmişlerdir:

“Bakanlık bilmiyor mu bizim ihtiyaçlarımızı? Tabii ki biliyor; ama öyle bir durum yaratıyorlar ki sanki her şey tamam. Yani öyle bir şey ki onlar iyi, biz para isteyenler kötü oluyoruz. Gelin de velileri para vermeye ikna edin.”

“Sivil toplum kuruluşları dahi okulu bir bütün olarak göremiyor. Biz onlardan okula yardım istiyoruz, onlar fakir öğrencilere bireysel yardım yapıyorlar; çünkü dönem başı oldu mu devlet velilerden para almayın diye televizyonlarda konuşuyor. Sanki

okulun hiçbir eksiği yokmuş, ama biz velilerden para topluyormuşuz gibi oluyor. Sivil toplum kuruluşları bile buna kanıyor.”

“Büyüklerimiz sağolsun, her sene başında velilerden bir şey almak yok diye bizi azarlıyorlar. Veliden para isterken onu inandırmaya çalışıyoruz; çünkü vatandaş tuvaletteki sabundan, fotokopi makinesindeki kağıda, kartuşa kadar her şey devletten geliyor sanıyor. Yok diyoruz, inanmıyor vatandaş.”

Yukarıda bahsedilen bu çelişkili durum nedeniyle, okul yöneticileri kendilerini okul-bakanlık-veli üçgeninde çaresizlik içinde bulmaktadır. Yöneticiler yaşadıkları çıkmazı şu şekilde anlatmaktadır:

“Bakanlığımız her sene başında, kayıt parası yasak, şu[nu] almak yasak, bu[nu] almak yasak diye konuşuyor... Eski okulumda ‘Yaa hocam’ diyorlardı, ‘biz bulamıyoruz ki size verelim,’ biz de diydük, ‘Siz vermezseniz bu işler kalacak, Milli Eğitim [Müdürlüğü] de oralı değil, devlet de oralı değil, peki ne yapacağız, yarın geldiniz, tuvaleti pis buldunuz, sınıfları kirli buldunuz, o zaman bizim çalışmadığımızı söyleyeceksiniz. Peki, ne yapacağız, çıkar yolu ne?’”

“Milli Eğitim Bakanlarımız’ın çıkıp ‘Velilerden para toplayan okul müdürünü yakarım, canına ot tıklarım, kayıt parası alanı şikayet edin,’ diyerek telefon hatları kurduğu bir yerde siz nasıl para toplarsınız, nasıl bütçe yaparsınız?”

“Milli Eğitim hiçbir para aktarmıyor, medyada ‘Yardım toplamayacaksınız, ilköğretim ücretsizdir,’ diyor, ama bir şekilde de ‘Başınızın çaresine bakın’ diyor. Bu sistem değil, sistemsizlik. İdareci nereden para bulacak, bunu kimse düşünmüyor.”

Diğer yandan, yine paydaşlara göre, kamuoyuna her şey yolundaymış gibi bir izlenim veren Milli Eğitim Bakanlığı, okullara alt birimler kanalıyla, dolaylı olarak “kaynak bulun, kaynak yaratın” mesajı göndermektedir. Bu durum, birbiri ile çelişen söylemler üreten Bakanlık’a kızgınlık duyulmasına neden olmaktadır. Okul müdürlerinin konuşmalarından seçilen aşağıdaki üç alıntıda da bu kızgınlığı hissetmek mümkündür:

“Müfettiş gelse, cam kırık olsa önce ‘Bu cam niye kırık?’ diye sorar, ‘Tamir için para var mı?’ diye sormaz. ‘Para yok’ desek, ‘Bulacaksınız!’ der. Zaten para yok deyince siz, kötü müdür olursunuz.”

“Milli Eğitim [Bakanlığı’nın] yaptığı şu, ne diyor: ‘Okullar öğrenci kaydı parası almayacak, bilmem ne almayacak!’ Vatandaşa şirin gözükmeye çalışıyorlar. Ama ondan sonra okulun bir ihtiyacı olduğu zaman, para istediğimiz zaman: ‘Yok!’ Bu ne perhiz, bu ne lahana turşusu?”

“Milli Eğitim Müdürü sizin amiriniz, karşısına geçip, ‘Okulda şu yok, bu yok, yardım edin’ diyemezsin. Eğer dersin ‘Sen ne biçim müdürsün, senin işin eksikleri gidermek’ derler, sorun istemezler. Burası güvenli bir bölge değil. Kapıda güvenlik tutmak zorundasınız. Para kalmadı, güvenliği çıkarttık. Bu sefer okulun güvenlik kameraları çalındı. Milli Eğitim [Müdürlüğü’ne] yazdık, durumu anlattık, kamera istedik. Müfettiş de gelmişti, o da yazdı. Milli Eğitim [Müdürlüğü] bize geri yazı yazmış, ‘Okulunuza acilen güvenlik kamerası taktırılması, gereğini’ diye. Biz nasıl taktıralım? Taktırabilsek size yazmayız! Sorumluluğu üzerlerinden atmaya çalışıyorlar, bir gün okulda bir olay olursa, ‘Biz müdürü kamera alması için uyarıştık’ diyecekler.”

Bulgu 3) Velilerin okula destek algıları

Velilerin ilköğretimin finansmanında üstlendikleri rol ile ilgili algılara bakıldığında iki farklı tema ortaya çıkmaktadır. Birinci algıya göre, okulun öğrenci üzerinde olumlu, somut bir etkisi oldukça ve veli yaptığı maddi yardımın öğrenciye fayda sağladığını gördükçe okula maddi anlamda destek olma konusunda istekli davranmaktadır. İkincisi, okulun maddi olarak desteklenmesinde rol almak istemeyen veliler ilgisizlikle suçlanmaktadır.

Okul paydaşlarından okul yöneticisi ve öğretmenlerin algılarına göre, veliler okulun öğrencinin akademik başarısını artıracak yönde yatırımlar yaptığına ve öğrencide olumlu değişiklikler yaratabildiğine inanırsa okula bağış yapmakta çok daha istekli olmaktadır. Aşağıdaki alıntılar bu bulguyu desteklemektedir. Alt SED'deki bir okulun sınıf öğretmeni, okul-aile birliği bütçesi ile sınıflara alınan plazma televizyonların, velilerin bakış açısını nasıl değiştirdiğini şöyle açıklıyor:

"Veliler 'Okul-aile birliğine yardım olsun diye 100 TL verdim, nereye gitti?' diyorlardı. Tamam, hizmetli çalışıyor, memur çalışıyor, ama hani 'ben vermek zorunda değilim' gözüyle bakıyorlardı. 'Başkaları versin' anlayışı vardı. Ama bu sene biraz daha farklı oldu. Sınıflara televizyonlar konulunca, 'Ha tamam, işte bizim sınıftan ne kadar para toplandı, işte atıyorum toplam 1.200 TL,' ne oluyor hemen şeyi görüyorlar, plazma televizyonu gördükleri zaman veliler de 'Ha tamam, verdiğimiz para gerçekten hani yararlı bir yerde kullanılmış' gözüyle baktıkları için, katılım olumlu oluyor."

Yine alt SED'deki bir okulun müdürü, son yıllardaki OAB gelirlerinin artmasını, okulun öğrenciler üzerinde yarattığı farkın veliler tarafından görülmesine bağlıyor.

"Bizim okul-aile birliği bilinçli değil. Kırsal kesim olduğu için ihtiyaçlarımıza inanmıyorlar; ama yine de son yıllarda daha iyi. Çünkü eskiden bu okulda yetişen çocuklar bir yere gelemeyince inancı vardı; ama bu okuldan mezun olanlar bir yere gelince millet baktı, burada da bir şeyler oluyor diye inandı. O yüzden, eskiye göre okula destek biraz daha iyi, ama yine de yetersiz."

Benzer bir yorum bir başka okuldaki öğretmenden de geliyor:

"Dışarıda bir sıra olduğunuzda, [veliler] toplu şekilde muhabbet ediyorlar. Ev hanımı oldukları için birbirleri üzerinden bilgi ediniyorlar. Okuldaki en ufak değişikliği fark ediyorlar. Fark ettiklerinde desteği esirgemiyorlar. Veli[ler] maddi olarak kötü [durumda], ama çocukları için çok şey yapıyorlar. Bana hep destek oldular. Çocuklarına değer veriyorlar gerçekten de."

Aşağıdaki sınıf öğretmenin sözlerini de "Veli okula yaptığı katkının doğrudan çocuğu için yarar sağlayacağını düşündüğünde, aynı ve nakdi destek vermek konusunda daha istekli oluyor," şeklinde yorumlamak mümkündür:

"Veliler işte katkı payı yatırma konusunda pek duyarlı davranmasalar da böyle toplu bir şey alınacağı zaman ortak davranabiliyorlar. Mesela [Okula] 100 TL katkı payı ödeyin' dediğimiz zaman kimse ödememişti; ama 'Sınıflara bilgisayar alınacak, sınıflara projeksiyon takılacak, 100 lira getirin' denildiği zaman herkes getirdi."

Velilerin okullara aynı ya da nakdi bir katkı yapıp yapmama noktasında karar verirken, okulun çocuğuna sağladığı yararı temel aldığını düşünen bir okul müdürü şöyle diyor:

“Veliye ‘Okulun temizliği için, fotokopi kağıdı için, cam için, kapı için, tamir için para lazım, bize bağış yap’ dediğinizde etkili olamazsınız. Veli ‘Benim kendi çocuğum için ne yapılıyor?’ diye olaya bakar. Eğer siz veliyi inandırırsanız, mesela ben burada tüm velilere söz verdim, ben beş yıl sonra bu okuldan ayrılırken, bu okul bölgede SBS birincisi olacak, iddialıyım. Veliyi buna inandırdım ve pazar parasından artırıp okula getiriyor.”

Diğer yandan, okul-veli ilişkisinin para ilişkisi ekseninde kurulmasından ötürü velileri suçlayan bir bakış açısı olduğu gözlenmiştir. Bu algıya göre, okulda işlerin iyi gitmemesinin nedeni, velilerin okulun ihtiyaçlarının karşılanması noktasında duyarsız kalmalarıdır. Aşağıdaki alıntılar velilerin bu konudaki algılarını yansıtmaktadır.

“Okulun kapısından içeriye girdiğiniz zaman eğer bir okulda tuvalet pis kokuyorsa, sınıflar pis, tebeşir yoksa, tahta kırıkta, benim şimdi maddi gücüm var düşünürüm ben, ne yapabilirim bu okula, bir şekilde yardım ederim diye. Ama orada tuvaleti pis görüp de siz para istediğinizde, ‘Bana ne ya, devlet orayı temizletmek zorunda’ diyor, bu kadar duyarsız veliler var bizde. Tuvaleti pis görüp de orayı temizletmeyi düşünmüyor.”

“‘Aramızda para toplayalım’ dedim. ‘Okulun temizliği için ek personel alalım’ [dedim]. Bizim buranın velileri kesinlikle duyarlı değil, vermediler.”

“Eğitime karşı kayıtsızlık var bu şehirde. Çok zengindir, 5 TL katkı sunmaz mesela.”

“Katkı anlamında benim şahsi fikrim, bu tamamen velinin duyarlılığı ve duyarsızlığı ile ilgili bir şey. Ekonomik olarak katkıda bulunabilecek veliler var; ama duyarsızlar, herhangi bir katkıda bulunmaktan kaçınıyor[lar].”

“Her şeyi devletten bekliyorlar bizde, ‘Şu okula bir katkım olsun’ diyen çok az.”

Yukarıdaki alıntıların en ilginç tarafı hepsinin veli görüşmelerinden alıntılanmış olmasıdır. İfadelerde, okulların finansmanında ailelerin aktif rol olması gerektiğini kabullenen velilerin, bu durumu kabullenmeyen velilere karşı yönelttiği duyarsızlık suçlaması öne çıkmaktadır. Bazı öğretmenler bu tarz suçlamaların zaman zaman veli toplantılarında da dile getirildiğini ifade etmişlerdir.

Bulgu 4) Milli eğitim müdürlükleri ve il özel idareleri tarafından okulların ihtiyaçlarının karşılanması

Saha çalışması sırasında “İl/ilçe milli eğitim müdürlüklerinin okulların ihtiyaçlarını karşılamadaki rolü nedir?” sorusu her okulda incelenmiştir. Ortaya çıkan sonuçlar şöyledir: Araştırma kapsamındaki ilköğretim okullarının tümü elektrik, su, yakıt ve internet faturalarının sorunsuz ve düzenli bir şekilde özel idare müdürlükleri tarafından karşılandığını beyan etmiştir. Talep olması durumunda sınıfların masa, sıra, tahta ve tebeşir ihtiyaçlarının ve fen, sosyal bilgiler ve matematik setlerinin milli eğitim müdürlüklerince okullara gönderildiği ifade edilmiştir.

Okulların ihtiyaçları elbette faturalarının ödenmesi ve sınıfların en temel malzeme ihtiyaçlarının karşılanmasıyla bitmemektedir. Okulların büyük ve küçük çaplı onarımlarının yapılması, temizlik görevlilerinin maaş ve sigorta giderlerinin ödenmesi, temizlik ve hijyen malzemeleri ile teknolojik araç-gereçlerin sağlanması ve rutin bakımlarının yapılması, kırtasiye malzemelerinin alınması, telefon ve ek internet bağlantısı kurulması ve yardımcı ders kitaplarının sağlanması gibi daha pek çok ihtiyaç sıralanabilir. Bu tür ihtiyaçların giderilmesi konusunda okullar, il milli eğitim

müdürlükleri tarafından sağlanan hizmetleri düzensiz, yetersiz ve güvenilir olarak tanımlamışlardır. İl/ilçe milli eğitim müdürlüklerine yapılan taleplerin karşılanmadığını okul yöneticileri şu şekilde anlatmaktadır:

“Her sene İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile görüşüyoruz, en azından bilgisayarlarımızın güçlendirilmesi için; ama bu güne kadar hiçbir yardım yapılmadı.”

“Milli Eğitim [Müdürlüğü’ne] yazıyoruz, ama bu güne kadar öyle dört dörtlük bir destek alamadık. Mesela, bir fotokopi makinesi alacağımızı söyledik. ‘Tamam, parasını verelim’ dediler. Neredeyse altı-yedi ay oldu, hala parası verilmedi ve sonunda makineyi biz aldık. Bütün tamiratlarımızı, bakım ve onarımlarımızı da kendi bütçemizden yapıyoruz. Milli Eğitim [Müdürlüğü’ne] yazıyoruz, böyle böyle, ‘Tamirat yapacağız, masraflarımızın karşılanması [gerekliyor]’ şeklinde, bu güne kadar hiçbir yardım alamadık.”

Bir ilçe ilköğretim okulunun vekil müdürü ise o ilçenin Milli Eğitim Müdürlüğü’nden aldığı yardımın yetersizliğini şu şekilde anlatmaktadır:

“Bu yıl kartuş aldık ve biraz fotokopi kağıdı aldık; ancak bunlar bir yılda kullandığımızın beşte biri bile değil. İki yıl önce temizlik malzemesi verdiler; ama hiçbir zaman Milli Eğitim [Müdürlüğü’ne] güvenmiyoruz. İlçe olduğu için iş dışı ortamlarda da Milli Eğitim [Müdürlüğü] memurları ile sık sık okul ihtiyaçlarını konuşuyoruz; onlar da biliyorlar ihtiyaçları, ama yardım yok.”

Bir başka okul müdürü ise il milli eğitim müdürlüklerinden talep ettikleri yardımların oldukça geç karşılandığını şu şekilde ifade etmiştir:

“Onca yıldır çalışıyorum, ama İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nden bu güne kadar hiçbir yardım görmedim. Ancak, dediğim gibi, bina ile ilgili çok büyük bir harcama olursa, o da hemen olmaz, birkaç yıl geçer aradan öyle programlarlar... Bizim çatı akıyordu, belki altı-yedi yıl yazdım. Müfettişler geliyordu, onlar da çatının durumunu yazıyorlardı raporlarında, ama pek dikkate almıyorlardı. Bire bir gidip söylemekle, ancak öyle programa aldılar. Tam altı-yedi yılda bir çatıyı zor yaptırıldı.”

2006 yılında kurulan bir okulun kurucu okul müdürü, okulu teslim aldığı zamanki müdür odasının durumundan bahsediyor:

“Şu anda burada gördüğünüz [araç-gerecin, ofis malzemelerinin] ne kadarı Milli Eğitim [Müdürlüğü’nden] verilmiş olabilir sizce? Sadece şu iki sandalye! Özel bir okul vardı, bazı eşyalarını hurdaya çıkarmışlar, koltuklar onların, masa onların, şu iki sandalye hariç, bu odadaki her şey onlardan.”

Çatısı aktığı için yağmurlu günlerde çok sıkıntı çeken ve tuvaletleri tamamen kullanılamaz olan bir köy okulunda görev yapan bir öğretmen bu eksikleri gidermek için gösterdiği çabanın nasıl karşılıksız kaldığını anlatıyor:

“Şu anda şu gördüğünüz, şurası damlıyor (tavandaki izi gösteriyor). Yağmurlu günlerde sıraları çekiyorum geriye. Ben Milli Eğitim [Müdürlüğü’ne] gidiyorum sık sık, adam diyor, ‘Bize göre bütçe yok’. Geçen sene askerin yapmasına rağmen yine damlıyor. Milli Eğitim [Müdürlüğü’nden] fazla bir şey yok. Gelen öğretmenler yabancı olduğu için, kimse gidip bir şey diyemiyor, korkuyor, cesaret edemiyor. Ama ben sık sık gidiyorum; hemşerimdir tanıyorum. ‘Ya,’ diyorum, ‘kardeşim okul olmuyor, tuvalet yok.’ Ben iki-üç sefer dile getirmeme rağmen ilgi yok... Onlar ‘Biz gereken şeyi not aldık’ diyorlar; ama o not havada kalıyor.”

Okul paydaşlarının il özel idareleri ile ilgili algılarına bakıldığında, ilk dile getirilen konu, okullara il özel idareleri tarafından sağlanan sözleşmeli temizlik elemanlarının sayıca yeterli olmaması ve bu elemanların, okullara dağılımında izlenen standardın belirsizliğidir. Tablo 14'e bakıldığında bu yakınmaların temelini anlamak mümkündür. Örneğin, 2.392 öğrencisi olan Okul L'ye İl Özel İdaresi tarafından iki temizlik personeli gönderilirken, 246 öğrencisi olan Okul B'ye de aynı şekilde iki personel gönderilmiştir. Üstelik Okul B'nin 657 sayılı kanuna tabi olarak çalışan temizlik işlerinden sorumlu iki personeli daha bulunmaktadır. 2.016 öğrencisi olan Okul K'de ise, ne İl Özel İdaresi'nden ne de 657 kadrosundan istihdam edilen temizlik elemanı bulunmaktadır. Talep edildiği halde, talepleri "Siz zengin okulsunuz," denilerek reddedilmiştir. İl özel idarelerinin hizmet satın alma yoluyla okullarda görevlendirdiği temizlik personelinin okullara neye göre dağıtıldığı belirsizdir.

TABLO 14: ARAŞTIRMA KAPSAMINDAKİ OKULLARDA GÖREVLİ TEMİZLİK ELEMANI, MEMUR, BEKÇİ SAYILARI										
Okul Profili				Temizlik Personeli			Bekçi		Memur	
Okul Kodu	SED	Okul Türü	Öğrenci Sayısı	OAB	İÖİ	Devlet Memuru	OAB	Devlet Memuru	OAB	Devlet Memuru
A	Alt	Tekli-normal	816	1	1	2	0	0	0	0
B	Alt	Tekli-taşımali	246	0	2	2	0	0	0	0
C	Alt	Tekli-taşımali	452	0	1	1	0	0	0	1
D	Üst	Tekli-normal	264	0	1	1	0	0	0	1
F	Alt	Birleştirilmiş sınıf	181	0	0	0	0	0	0	0
G	Alt	Çiftli-taşımali	1.604	0	2	0	0	0	0	1
K	Üst	Çiftli-normal	2.016	6	0	0	1	0	0	1
L	Alt	Çiftli-normal	2.392	1	2	1	1	0	0	1
M	Alt	Çiftli-normal	1.348	5	2	0	0	1	1	0
N	Alt	Tekli-normal	310	0	2	0	0	0	0	0
P	Üst	Tekli-normal	344	2	1	1	0	0	1	0
R	Üst	Tekli-normal	1.039	6	1	1	1	0	1	0
S	Orta	Çiftli-normal	1.141	3	2	0	1	0	0	0

Kaynak: Yazartların mülakatlar ve doküman incelemeleri yoluyla elde ettiği veriler

ÖNEMLİ NOT: YİBO'lardaki istihdam biçimi yukarıdaki kategorizasyona uygun olmadığı için, yatılı bölge okulu olan Okul E ve H tabloya dahil edilmemiştir.

İl özel idareleri ile ilgili olarak okulların şikayet ettiği diğer bir nokta ise, il özel idare gelirlerinin tamamına yakınının sermaye harcamalarına aktarılması, dolayısıyla mevcut okulların bakım ve onarımı için geriye bütçe kalmamasıdır. Bir başka deyişle, okulların bakış açısına göre, il özel idaresinin bütçesi planlı bir şekilde kullanılamamaktadır. Ayrıca Tablo 12'de görüldüğü üzere, Okul C'ye il özel idaresinden 3.000 TL nakit para aktarılmıştır. Bu istisnai bir durum olmakla birlikte, il özel idaresinin okullara kaynak aktarma kurallarındaki muğlaklığı göstermesi açısından ilgi çekicidir. Diğer yandan, konumu gereği okulların ihtiyaçlarını bütüncül olarak görmesi mümkün olmayan bir kurum olan il özel idare müdürlüğünün, okulların mali yönetim zincirinde rol alması, bürokrasiyi artıran buna karşın okul düzeyinde olumlu katkı yaratmayan bir durum olarak algılanmaktadır.

Özet olarak, milli eğitim müdürlükleri ve il özel idareleri tarafından okullara yapılan yardımlar ile ilgili olarak ortaya çıkan durum şudur: Birincisi, bu iki kurumdan okullara aktarılan kaynaklar yetersizdir. İkincisi, il/ilçe milli eğitim müdürlüklerinden talep

edilen ihtiyaçlar zamanında karşılanmamaktadır. Üçüncüsü, okul tarafından il/ilçe milli eğitim müdürlüklerine bildirilen ihtiyaçların karşılanıp karşılanamayacağı oldukça belirsizdir. Bütün bunların sonucunda, milli eğitim müdürlükleri, ilköğretim okullarının güvenilebileceği bir üst makam olmaktan çıkmıştır.

İl/ilçe milli eğitim müdürlüklerinin okulların ihtiyaçlarını karşılamadaki fonksiyonunun netlik kazanması gerekmektedir. Okullar ihtiyaçlarını üst makamlara bildirdikleri zaman, ihtiyaçlarının giderilip giderilemeyeceğine hangi aşamalar sonucu karar verileceğine dair ve, eğer karşılanacaksa, ihtiyaçlarının hangi zaman diliminde karşılanacağına dair bilgilendirilmelidir. Eğer milli eğitim müdürlüklerinin, ilköğretim okulları tarafından iletilen kaynak taleplerini planlamaya ilişkin yapılandırılmış bir sistemi yoksa, böyle bir sistemin bir an önce oluşturulması, gerek okulların süreci takip edebilmesi gerekse iki kurum arasında güven ilişkisi kurulması açısından son derece önemlidir.

OKUL PAYDAŞLARININ İLKÖĞRETİM FİNANSMANININ İYİLEŞTİRİLMESİ İÇİN ÖNERİLERİ

Araştırmanın dördüncü alt sorusu “Okul paydaşlarının ilköğretim finansmanının iyileştirilmesine ilişkin görüş ve önerileri nelerdir?” idi. Bu bağlamda, veli, okul-aile birliği üyeleri, okul yöneticileri ve öğretmenlerin görüşleri alınmış ve öneriler içeriklerine göre dört alt başlıkta incelenmiştir. Aşağıda da görüleceği gibi, kimi öneriler okul temelli bir mali yönetim yapısının, kimi öneriler ise belediye ya da ilçe temelli bir mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasına yöneliktir. Okul paydaşlarının ilköğretim finansmanının iyileştirilmesine ilişkin önerileri farklılık gösterse de, şu anki sistemin eğitimin amaçlarını karşılamakta etkili ve verimli olmadığı ve okullar, hatta sınıflar arası eşitsizlik ürettiği herkesin üzerinde hemfikir olduğu bir noktadır.

OKUL TEMELLİ MALİ YÖNETİM VE KONTROL YAPISININ OLUŞTURULMASINI DESTEKLEYEN ÖNERİLER

Okul temelli mali yönetim ve kontrol yapısını destekleyen önerilere bakıldığında, temelde birleşilen nokta, okulların temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak ödeneklerin belirli formüller kullanılarak MEB tarafından hazırlanması ve doğrudan okullara aktarılması yönündedir. Bu formüller belirlenirken, taşıma merkezi okullar, alt sosyoekonomik bölgelerde konumlanan okullar ya da köy okulları gibi dezavantajlı okulların, söz konusu dezavantajları da göz önüne alınmalıdır. Olanak eşitsizliğinin giderilmesi için bu okullar ek ödeneklerle desteklenmelidir. Dolayısıyla, kaynak aktarımı yapılırken tek tip bir formül yeterli olmayacaktır. Bu formüller belirlenirken, yalnızca su, elektrik ve ısınma gibi en temel ihtiyaçlar baz alınmamalı, aynı zamanda öğrencilerin sosyal, kültürel ve fiziksel gelişimlerini destekleyecek etkinlikler için donanım ihtiyacı duyulduğu da unutulmamalıdır.

Okul, merkezden gelen ödeneğin harcanmasında özerklik sahibi bir kurum olarak tanımlanırken, katılımcılığı ve hesap verebilirliği sağlamak için harcama kararlarının tüm okul paydaşlarını temsil eden bir komisyon tarafından alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu şekilde okul stratejik planlarının daha gerçekçi bir şekilde

hazırlanacağı ve şu an raflarda “göstermelik” olarak duran stratejik planlarının uygulanabileceği yönünde fikir birliği vardır.

Diğer yandan, okul temelli bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması durumunda, okullarda finansman konusunda yeterli bilgiye sahip uzmanlara ihtiyaç duyulabileceği de yine okul paydaşları tarafından belirtilmiştir. Bu nedenle, okul müdür yardımcılarının hizmetiçi eğitimlerle finansman işleri konusunda donanımlı hale getirilmeleri ya da işletme, muhasebe, finans gibi alanlarda uzmanlığı olan bir kişinin okulun personel kadrosuna alınması gerektiği vurgulanmıştır. Tüm bu önerilerin ortaklaştığı üç temel nokta şu şekilde sıralanabilir:

- (1) Merkez, aracı bir kurum kullanmaksızın ödenekleri doğrudan okullara aktarmalıdır.
- (2) Okulların özerkçe kullanması için merkezden ne kadar ödenek aktarılacağı belli formüllerle belirlenmelidir.
- (3) Harcama kararlarını veren ve sistemi kontrol eden mekanizma okul paydaşlarından oluşan bir komisyon olmalıdır.

Böylesi bir modelde, il özel idare müdürlüklerinin okul finansman zincirinden çıkarılması öngörülmektedir. İl özel idarelerinin halihazırda bu zincirde rol almasının bürokrasiyi artırdığı, buna karşın okul düzeyinde olumlu bir katkısı olmadığı paydaşlar tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Bu modelde, il ve ilçe milli eğitim müdürlüklerine de okul finansmanı konusunda bir rol tanımlanmadığı görülmektedir.

Yukarıda görüşleri aktarılan okul paydaşları, okul temelli bir mali yönetim sisteminin okullar arası eşitsizliği gidereceğini; okulun ihtiyaçlarının, aylarca ve hatta yıllarca beklemeye gerek kalmadan karşılanabileceğini, parasal konularda okul yönetimi-öğretmen-veli-öğrenci arasında yaşanan sorunların ortadan kalkacağını, müdürlerin gerçekten eğitim liderliği yapabileceklerini ve okul stratejik planlarının işler hale geleceğini savunmaktadırlar.

Diğer yandan, okul temelli mali yönetim ve kontrol yapısının oluşturulmasını destekleyen, ama yukarıdaki önerilerden çeşitli yönlerle farklılaşan bir başka öneri ise şu şekildedir: Okullara doğrudan gönderilecek ödenekler paranın okul tarafından doğru kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir güven sorgulamasını da beraberinde getireceğinden, MEB okullara doğrudan bir bütçe göndermemelidir. Buna karşın, okulların her türlü ihtiyaçlarını anında bildirebileceği internet tabanlı bir “okul ihtiyaç bildirme sistemi” oluşturulmalı ya da e-okul sistemine ihtiyaç bildirimi için bir modül eklenmelidir. Okullar tarafından sisteme girilecek olan ihtiyaçlar, merkez tarafından onaylandıktan sonra, il/ilçe milli eğitim müdürlükleri aracılığı ile okula temin edilmelidir.

Bu öneride ihtiyaçların okul temelli olarak belirlenmesi öngörülürken, ilgili ihtiyaca kaynak aktarımına konusunda son kararı Bakanlık'ın vermesi öngörülmüştür. Bu şekilde, özel idare müdürlükleri devreden çıkarılarak, il/ilçe milli eğitim müdürlükleri parayı aktaran aracı kurumlar olarak tanımlanmıştır. Yukarıdaki öneri kısmen, raporun üçüncü bölümünde ayrıntılandırılan, MEB Strateji Geliştirme Başkanlığı İç Kontrol Dairesi tarafından geliştirilen e-Performans Bütçe'yle benzerlik göstermektedir.

MEVCUT MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNİN İYİLEŞTİRİLEREK DEVAM ETMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Okul paydaşlarının önerileri incelendiğinde, bunların bir kısmının mevcut mali yönetim ve kontrol sisteminin iyileştirilerek devam etmesine yönelik olduğu görülmüştür. Bunlardan en önemlisi, okullarda uzman kişilerin görevlendirileceği kaynak geliştirme birimleri kurulması yönündeki öneridir. Bu önerinin temel dayanağı, okul bünyesindeki kaynak geliştirme birimleri sayesinde okul yöneticileri ve öğretmenlerin parasal işlerden uzaklaşacağı inancıdır. Bu öneriye göre okul bünyesinde bağışçı tabanı oluşturulmasını sağlayan, bağışçılar ile okul arasında kalıcı ve yapıcı bir iletişim ve işbirliği oluşturan, olası bağışçıları okula katkıda bulunmaları için ikna eden; okula kaynak sağlayabilecek mevcut proje ve hibelerin takibini yapan ve okulun bu proje ve hibelere başvurması için gerekli işleri koordine eden; kermes, yemek, okul dergisine reklam toplama, gezi gibi kaynak getirici etkinlikler düzenleyen ve okul-sosyal çevre bağını güçlendirici faaliyetleri yapan, okulun olanaklarını işletme gelirlerine çevirme çabası gösteren birimler oluşturulmalıdır.

Ancak, yukarıdaki öneri mevcut sistemin devamına yönelik olduğu için, bunu fırsat eşitsizliğini giderecek bir model olarak düşünmek pek mümkün değildir. Bu öneri, okul yönetimini bağış toplama yükünden kurtarıırken, resmi ilköğretim okullarını yarı-özel kurumlar haline getirmeyi hedeflemektedir.

BELEDİYE TEMELLİ MALİ YÖNETİM VE KONTROL YAPISININ OLUŞTURULMASINI DESTEKLEYEN ÖNERİLER

Okul paydaşlarının bir kısmı, belediyelere ilköğretim okulları için merkezden ödenek ayrılmasını ve belediyelerin koordinasyonunda bu ödeneklerin okullara dağıtılmasını desteklerken; bir kısmı bu fikre kesinlikle karşı olduğunu dile getirmiştir. Kısacası, belediye temelli bir mali yönetim ve kontrol sistemi konusundaki görüşlerin net bir şekilde birbirinden ayrıldığını söylemek mümkündür.

Bu fikri destekleyen okul paydaşlarına göre, belediyeler, yerel ihtiyaçları diğer tüm kurumlardan daha iyi bilmektedir. Bu nedenle, okulların karşı karşıya kaldıkları finansal sorunları yerinde ve zamanında çözebilirler. Kaldı ki bazı belediyeler zorunda olmadığı halde bu görevi halihazırda üstlenmiştir. Ayrıca, diğer devlet kurumlarından hesap soramayan velilerin belediyelerden rahatlıkla hesap sorabileceklerine inanılmaktadır. Böylelikle, belediyelerin okullara en iyi hizmeti vermek için kaynaklarını verimli şekilde kullanmak durumunda kalacakları düşünülmektedir.

Bu görüşe karşı çıkan okul paydaşları ise, belediyelerin hakkaniyet sınırları içinde davranmayacağını düşünmektedir. Siyasi görüş ve bireysel ilişkileri sayesinde bazı okulların, belediyelerin olanaklarından diğer okullara göre daha çok yararlanacağı konusundaki çeşitli kaygılar dile getirilmiştir.

İLÇE TEMELLİ MALİ YÖNETİM VE KONTROL YAPISININ OLUŞTURULMASINI DESTEKLEYEN ÖNERİLER

İlçe temelli mali yönetim ve kontrol yapısının oluşturulmasını destekleyen okul paydaşlarına göre, ilçe milli eğitim müdürlükleri okulların cari ihtiyaçlarını belirlemek

için gezici ekipler oluşturmalıdır. Bu gezici ekipler, ilçeye bağlı okulları tek tek yerinde incelemeli ve ihtiyaç listesi çıkarmanın yanı sıra, okulların ihtiyaçlarını önceliklendirmeli ve bütçelendirmelidir. Merkezden ilçelere gönderilen ödenekler kullanılarak bu ihtiyaçlar karşılanmalıdır.

Bu öneriyi destekleyen okul paydaşlarına göre, bu sistem sayesinde milli eğitim müdürlükleri okulların ihtiyaçlarını daha yakından takip edebilecek ve kendi kontrollerinde olan bütçeler sayesinde ihtiyaçlara zamanında cevap verebilecektir. Bu öneride özel idare müdürlüklerinin kaynak aktarımına aracılık eden bir kurum olmaktan çıkarıldığı görülmektedir.

Sermaye yatırımlarının yapılması kararı verilirken milli eğitim müdürlüklerinin de rol alması gerektiği vurgulanmıştır. Bu vurgunun altındaki gerekçe ise şu anki sistemde sermaye yatırımlarının doğru şekilde yapılamadığı görüşüdür. Örneğin, var olan okulların iyileştirilmesi yerine, yeni okul binaları yapılması yersiz bulunmaktadır.

Okul paydaşlarının ilköğretim finansman sisteminin iyileştirilmesine ilişkin önerileri yukarıdaki dört başlık altında gruplanarak sunulmuştur. Bu öneriler mevcut kaynakların etkili ve verimli kullanımını sağlayan model önerilerinin geliştirilmesi için politika yapıcılara fikir verebilir.

SONUÇ

Her şeyden önce şunu vurgulamak gerekir: Türkiye’de genel olarak eğitim, özel olarak da ilköğretimle ilgili toplam kamu ve özel eğitim harcamalarına ilişkin yeterli veri yoktur. Eldeki veriler, kamu eğitim harcamalarını (merkezi yönetim ve yerel yönetimler) kapsamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de eğitimin ana finansörü olarak merkezi yönetim ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin (il özel idareleri ve belediyeler) toplam eğitim finansmanı içindeki payları çok düşük kalmaktadır. Bir başka deyişle, yerel yönetimler eğitimin finansmanı konusunda istenen performansı gösterememektedir. Öte yandan, özel harcamalarla ilgili düzenli olmayan veriler ve özel öğretim kurumlarının (özel okullar, vakıf üniversiteleri, dershaneler vb.) yaygınlaşması, Türkiye’deki özel kaynaklar tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamalarının giderek arttığı ve toplam eğitim harcamaları içinde önemli bir paya ulaştığı konusunda sinyaller vermektedir.

Bu araştırmada ortaya çıkan en önemli sonuç, ilköğretim okullarının finansmanını sağlayan mevcut sistemin okullar arası eşitsizliğe yol açtığıdır. Bunun temel sebebi, merkezi yönetim tarafından ilköğretim hizmetleri için ayrılan bütçenin, ancak öğretmen maaşlarını karşılayabilmesi, öğretmen maaşları karşılandıktan sonra geriye kalan miktarın ise okullardaki ihtiyaçları karşılamaya yeterli olmamasıdır. Fakat bu yetersizlik, bugün ilköğretim okullarının karşılaştıkları finansman sorunlarının tek sebebi değildir. Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler tarafından ayrılan kaynakların dağıtımı ve kullanılmasında, bir başka deyişle kaynak akış mekanizmalarında yaşanan sorunlar da dikkat çekicidir. İlköğretim okullarının finansmanında rol alan kamu kurumları arasındaki koordinasyon zaafiyetlerinin yanı sıra, bakanlık düzeyinden okullara kadar, tüm kademelerde planlama konusunda yaşanan eksiklikler var olan kısıtlı kaynağın da verimsiz şekilde kullanılmasına neden olmaktadır.

Merkezi yönetim, yürürlükteki mevzuatlarla, öğretmen maaşları dışındaki diğer gider kalemlerini mahalli idareler ve velilerle paylaşmak yönünde bir irade göstermektedir. Okulların özellikle aile desteğine mecbur kalması, ilköğretimin parasız olması gerektiği ilkesine aykırı olmakla birlikte; aile katkısı okula gelir sağlayan önemli bir kaynak haline gelmiştir. Bu durumda, ailelerin sosyoekonomik düzeyi okulun sahip olduğu olanakların niceliği ve niteliğine doğrudan yansımaktadır. Dolayısıyla, bir anlamda toplumsal eşitsizlik okullarda yeniden üretilmektedir.

“Eğitim hakkı”nın yalnızca eğitime erişim hakkıyla sınırlanamayacağı, kabul edilen bir gerçek halini almıştır. Her çocuğun zengin öğrenme ortamlarında eğitim almaya; her çocuğun hijyen şartlarına uygun bir okula gitmeye; her çocuğun sadece zihinsel değil, aynı zamanda bedensel, ruhsal ve sosyal gelişimine katkıda bulunacak olanaklara okulu aracılığı ile ulaşmaya hakkı vardır. Ancak, bu raporda da açıkça ortaya konulduğu üzere, ülkemizde kimi okullarda bu haklar çocuklara sağlanabilirken, kimi okullarda tüm bunlar haktan çok “lüks” olarak görülmektedir.

Kısacası, çocuklara haklarının teslim edilebilmesi için, sadece ilköğretime ayrılan kamu eğitim harcamalarının artırılmasına değil, aynı zamanda ilköğretime ayrılan kaynakların adil dağılımını, etkili ve verimli kullanımını sağlayacak mali yönetim modellerinin geliştirilmesine de ihtiyaç olduğu açıkça görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akça, Ş. (2002). *Ailelerin ilköğretim kademesinde yaptıkları eğitim harcamaları (Ankara ili örneği)* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü.
- Altuntaş, S. Y. (2005). *İlköğretim okullarının finansman ihtiyaçlarını karşılama düzeyleri* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Van: Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Boissiere, M. (2004). *Rationale for public investments in primary education in developing countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Candaş, A., B. E. Akkan, S. Günseli, ve M. B. Deniz (2011). *Devlet ilköğretim okullarında ücretsiz öğle yemeği sağlamak mümkün mü?* İstanbul: Açık Toplum Vakfı.
- Chawla, M. (2005). How much does Turkey spend on education? Development of national education accounts to measure and evaluate education expenditures. Türkiye Eğitim Sektörü Analizi için sipariş edilmiş arka plan çalışması. Washington, DC: World Bank.
- Covey, S. M. R. ve R. R. Merrill (2006). *The speed of trust: The one thing that changes everything*. New York: Free Press.
- ERG (Eğitim Reformu Girişimi) (2010). *Eğitim İzleme Raporu 2009*. İstanbul: ERG.
- Ertürk, E. (2010). Türkiye’de öğretmenlik mesleğinin dönüşümü. *Sınıftan sınıfa: Fabrika dışında çalışma manzaraları* (der. Ayşe Buğra) içinde, 113-149. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Gencan, R. ve M. Karasu (tarihsiz). Eğitim yöneticilerinin sorunları ve çözüm önerileri. Mayıs 2011, <http://www.eyuder.org/bilimselyayinlar/7.pdf>.
- Kavak, Y., E. Ekinci ve F. Gökçe (1997). İlköğretimde kaynak arayışları. *Eğitim Yönetimi*, 3 (3), 309-320.
- Koç, H. (2007). Eğitim sisteminin finansmanı. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitimi Fakültesi Dergisi*, 20, 39-50.
- Korkmaz, İ. (tarihsiz). *İlköğretim okullarının karşılaştıkları finansman sorunları*. Mayıs 2011, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler/%C4%B0sa%20KORKMAZ/429-434.pdf.
- Kotter, J. P. ve D. S. Cohen (2002). *The heart of change: Real-life stories of how people change their organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Lindlof, T. R. ve B. C. Taylor (2010). *Qualitative communication: Research methods* (Üçüncü Baskı). Thousand Oaks: Sage.
- MEB (Milli Eğitim Bakanlığı) (1996). *15. Milli Eğitim Şurası: Eğitim Sisteminin Finansmanı Komisyon Raporu*. Ankara: Şura Genel Sekreterliği, 13-17 Mayıs.
- MEB (2005). Okul-Aile Birliği Yönetmeliği. Mayıs 2011, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25831_0.html.

- MEB SGB (Milli Eğitim Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı) (2010). *2010 Mali Yılı Performans Programı*. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.
- MEB SGB (2011). *2011 Mali Yılı Performans Programı*. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı.
- Merriam, S. B. & Associates (2002). *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OECD (Organization of Economic Co-operation and Development) (2010). *Education at a Glance 2010*. Paris: OECD.
- Özdemir, N. (2011). *İlköğretim finansmanında bir araç: Okul-aile birliği bütçe analizi (Ankara ili örneği)* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztürk, Ş. (2002). *İlköğretim okullarının finansman kaynakları (Ankara ili Polatlı ilçesi örneği)* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü.
- Rossman, G. B. ve S. F. Rallis (2003). *Learning in the field: An introduction to qualitative research* (İkinci Baskı). Thousand Oaks: Sage.
- Süzük, İ. (2002). *İlköğretim okul harcamalarında genel bütçe dışındaki kaynakların yerine ilişkin okul yöneticileri ve öğretmen görüşleri (Ankara ili örneği)* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2006). *Türkiye eğitim harcamaları araştırması 2002*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu.
- Yıldırım, A. ve H. Şimşek (2006). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yolcu, H. (2007). *Türkiye’de ilköğretim finansmanının değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış doktora tezi). Ankara: Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü.
- Yolcu, H. ve N. Kurul (2009). Evaluating the finance of primary education in Turkey within the context of neo-liberal policies. *International Journal of Educational Policies*, 3 (2), 24-45.
- Zoraloğlu, Y. R., İ. Şahin ve N. Ş. Fırat (2004). İlköğretim okullarının finansal kaynak bulmada karşılaştıkları güçlükler ve bu güçlüklerin okula etkileri. *Eğitim Bilim Toplum*, 2 (8), 4-17.
- Zoraloğlu, Y. R., İ. Şahin ve N. Ş. Fırat (2005). İlköğretim okullarında kaynak sorunu. *Eğitim Bilim Toplum*, 3 (12), 86-101.

EKLER

EK 1: İL SEÇİM KRİTERLERİ

Kriterler	Okulöncesi eğitim ve ilköğretimde öğrenci başına düşen harcama (merkezi yönetim), 2009		İl nüfusu içinde 6-13 yaş arası çocukların payı		Kişi başına düşen GSYH	Üç kriterden alınan toplam puan
	Değerler	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	Değerler	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	
KIRIKKALE	1.762	57	% 13,2	37	72	166
KARAMAN	1.748	56	% 14,4	51	56	163
KONYA	1.842	67	% 14,8	56	39	162
ARTVİN	2.160	80	% 11,5	18	61	159
NEVŞEHİR	1.733	53	% 13,9	46	59	158
NİĞDE	1.696	48	% 15,3	59	49	156
ELAZIĞ	1.770	58	% 14,3	50	46	154
BAYBURT	2.066	74	% 14,8	55	16	145
KIRŞEHİR	2.110	75	% 12,9	33	36	144
ÇORUM	1.800	61	% 13,1	36	44	141
YALOVA	1.623	40	% 11,8	23	78	141
GÜMÜŞHANE	2.148	78	% 13,6	42	20	140
ERZİNCAN	2.123	76	% 13,2	38	25	139
KİLİS	1.405	23	% 17,0	64	52	139
BURDUR	1.964	71	% 11,2	13	54	138
MALATYA	1.742	54	% 14,6	53	31	138
ARDAHAN	2.006	72	% 15,0	58	7	137
BOLU	1.702	49	% 10,9	8	80	137
SİVAS	1.772	59	% 14,0	48	30	137
TOKAT	1.776	60	% 13,9	47	29	136
MERSİN	1.354	20	% 14,1	49	66	135
ERZURUM	1.704	50	% 17,1	66	17	133
BİNGÖL	1.804	62	% 17,0	65	5	132
KAHRAMANMARAŞ	1.498	28	% 16,8	63	41	132
YOZGAT	1.880	70	% 14,7	54	8	132
ADANA	1.222	10	% 14,9	57	64	131
ÇANAKKALE	1.838	66	% 9,5	2	63	131
KASTAMONU	2.138	77	% 10,8	6	48	131
RİZE	1.664	46	% 12,7	32	53	131
SİNOP	2.160	79	% 11,5	17	35	131
ZONGULDAK	1.567	38	% 11,6	19	74	131
GİRESUN	1.858	69	% 12,2	26	34	129
KOCAELİ	1.197	7	% 13,3	39	81	127
HATAY	1.327	18	% 16,0	61	47	126
ADIYAMAN	1.656	45	% 17,5	68	12	125
DENİZLİ	1.555	35	% 12,4	30	60	125
KAYSERİ	1.385	22	% 14,5	52	51	125
MUĞLA	1.551	32	% 11,4	16	77	125

(DEVAMI)

Kriterler	Okulöncesi eğitim ve ilköğretimde öğrenci başına düşen harcama (merkezi yönetim), 2009		İl nüfusu içinde 6-13 yaş arası çocukların payı		Kişi başına düşen GSYH	Üç kriterden alınan toplam puan
	Değerler	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	Değerler	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	İlin bu kriterden aldığı puan (en yüksek=81, en düşük=1)	
AMASYA	1.814	63	% 12,4	28	33	124
SAMSUN	1.552	33	% 13,7	45	45	123
KARS	1.649	44	% 17,3	67	11	122
TUNCELİ	2.931	81	% 9,1	1	40	122
HAKKARİ	1.631	41	% 21,3	73	6	120
ISPARTA	1.847	68	% 11,2	14	38	120
TRABZON	1.722	52	% 12,7	31	37	120
KARABÜK	1.830	65	% 11,2	12	42	119
ANKARA	1.318	17	% 12,2	27	73	117
MANİSA	1.468	25	% 12,1	25	67	117
AYDIN	1.564	37	% 11,8	22	57	116
GAZİANTEP	1.081	4	% 18,4	69	43	116
KÜTAHYA	1.744	55	% 11,1	11	50	116
BATMAN	1.231	11	% 22,5	78	26	115
ÇANKIRI	2.025	73	% 11,6	20	22	115
BURSA	1.266	15	% 12,4	29	69	113
SİİRT	1.314	16	% 22,3	76	21	113
BİTLİS	1.553	34	% 21,5	74	4	112
OSMANIYE	1.478	26	% 16,0	62	24	112
SAKARYA	1.244	13	% 13,4	41	58	112
ANTALYA	1.254	14	% 13,0	35	62	111
BİLECİK	1.504	30	% 11,1	10	71	111
AFYONKARAHİSAR	1.584	39	% 13,7	44	27	110
EDİRNE	1.647	42	% 9,6	3	65	110
İSTANBUL	874	1	% 13,0	34	75	110
KIRKLARELİ	1.482	27	% 10,1	4	79	110
BALIKESİR	1.680	47	% 10,9	7	55	109
UŞAK	1.722	51	% 12,0	24	32	107
ESKİŞEHİR	1.530	31	% 10,6	5	70	106
ORDU	1.648	43	% 13,7	43	19	105
DİYARBAKIR	1.142	5	% 20,1	71	28	104
İZMİR	1.351	19	% 11,0	9	76	104
İĞDIR	1.418	24	% 19,5	70	9	103
AKSARAY	1.504	29	% 15,5	60	13	102
MUŞ	1.358	21	% 22,6	79	2	102
TEKİRDAĞ	1.235	12	% 11,7	21	68	101
DÜZCE	1.563	36	% 13,4	40	23	99
BARTIN	1.814	64	% 11,3	15	18	97
MARDİN	1.219	9	% 21,3	72	14	95
VAN	1.155	6	% 22,4	77	10	93
ŞANLIURFA	992	2	% 22,1	75	15	92
AĞRI	1.202	8	% 22,9	80	1	89
ŞIRNAK	1.061	3	% 23,4	81	3	87

EK 2: GÖZLEM TABLOSU

GÖZLEM TABLOSU			
	E	H	KANIT
Tuvaletler temiz ve bakımlı mı?			
Tuvaletlerin suları akıyor mu? Sifonları çalışıyor mu?			
Tuvaletlerde sabun, kağıt havlu, tuvalet kağıdı gibi malzemeler mevcut mu?			
Sınıflar, koridorlar, okul bahçesi temiz ve bakımlı mı?			
Okul-aile birliği gelir-gider envanteri okul panosunda duyurulmuş mu?			
Envanter veli, öğretmen ve öğrencilerin rahatlıkla görebileceği bir yerde mi?			
Envanter okunaklı ve anlaşılır mı?			
Okulun web sayfasında gelir-gider tablosu duyuruluyor mu?			
Okulun stratejik planı okulun web sayfasında duyuruluyor mu?			
Okulun web sayfasında mali konuları ilgilendiren başka bilgiler var mı?			
Okulun yatakhane/pansiyonu var mı?			
Okulun yatakhane temiz ve bakımlı mı?			
Okulun yatakhane yeterince ısıyor mu?			
Okulun yatakhanesinde kalan öğrenciler için sağlanan yemekler sağlıklı ve lezzetli mi?			
Taşınan öğrenciler için sağlanan yemekler sağlıklı ve lezzetli mi?			
Laboratuvar kullanıma açık mı? Gözle görülür ihtiyaçları var mı?			
Kütüphane kullanıma açık mı? Gözle görülür ihtiyaçları var mı?			
Spor salonu kullanıma açık mı? Gözle görülür ihtiyaçları var mı?			
Bilgisayar odası kullanıma açık mı? Gözle görülür ihtiyaçları var mı?			
Diğer.....			
Diğer.....			
Okulun, başka gözle görülür temel ihtiyaçları var mı?			

EK 3: VELİ ANKETİ

...../...../.....

Sayın Veli,

Bu anket, Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Genel Müdürlüğü, UNICEF (Çocuklara Yardım Fonu) Türkiye Temsilciliği ve Sabancı Üniversitesi'nin birlikte yürüttüğü bir araştırmanın parçası olarak yapılmaktadır. Anketin amacı, okullara gelen nakdi ve aynı kaynakların yönetim süreci hakkında velilerin görüşünü almaktır. Aşağıdaki soruları içtenlikle cevaplandırmanız araştırmanın amacına ulaşması açısından oldukça önemlidir.

• Araştırmada gizlilik esastır ve anket formunun üzerine isim yazma zorunluluğu yoktur.

• Lütfen, anketi doldurduktan sonra zarfın içine yerleştirip kapatınız ve/...../..... tarihine kadar, sınıf öğretmenine teslim edilmesini sağlayınız.

Anketler araştırma ekibi tarafından okuldan alınacaktır.

Yardımlarınız için teşekkür ederiz. Saygılarımızla...

Cinsiyetiniz Kadın (1) Erkek (2)

Eğitim Durumunuz Okuryazar (1) İlkokul (2) Ortaokul (3) Lise (4) Yüksekokul (5) Üniversite ve üstü (6)

Sosyoekonomik durumunuz Alt (1) Orta (2) Üst (3)

SORULAR		EVET	HAYIR	FİKRİM YOK
1	Okulunuzda, öğretim yılı başında, kayıt parası/bağış toplanıyor mu?	1	2	3
2	Okulun ihtiyaçlarının karşılanması için velilerden para toplanmasını doğru buluyor musunuz?	1	2	3
3	Okula gelir getirmek için yapılan etkinliklere (kermes, sergi, kültürel ve sportif etkinlikler vb.) katılır mısınız?	1	2	3
4	Okula gelen para ve okulda harcanan paranın kayıtları, ilan panosunda ya da farklı şekillerde velilere duyuruluyor mu?	1	2	3
5	Okulun parasının nereye ve ne kadar harcanması gerektiği konusundaki fikirlerinizi, okul yönetimi ile, öğretmenlerle ya da okul-aile birliği temsilcileriyle paylaşıyor musunuz?	1	2	3
6	Okulun parasının nereye ve ne kadar harcanacağı konusunda velilerin fikirlerine değer verildiğine inanıyor musunuz?	1	2	3
7	Sizden okul ihtiyaçlarını karşılamak için para istenmesi, okul yöneticileriyle ya da öğretmenlerle sorun yaşamınıza neden oldu mu?	1	2	3
8	Veli toplantısında okul ihtiyaçları için para isteniyor mu?	1	2	3
9	Para istenir endişesiyle veli toplantılarına katılmadığınız oldu mu?	1	2	3
10	Yılda bir kez yapılan, olağan okul-aile birliği genel kurul toplantısına katılır mısınız? <input type="checkbox"/> Her toplantıya katılırım. (1) <input type="checkbox"/> Mümkün olduğunca katılırım. (2) <input type="checkbox"/> Katılmam. (3) <input type="checkbox"/> Okul-Aile Birliği'nin toplantılarına hiç davet edilmedim. (4)			
11	Okulunuz, aşağıda belirtilen seçeneklerin hangilerinden gelir elde ediyor? Lütfen uygun seçenekleri işaretleyiniz. <input type="checkbox"/> Kantin (1) <input type="checkbox"/> Servis araçları ihalesi (2) <input type="checkbox"/> Otopark (3) <input type="checkbox"/> Okul kıyafetleri ihalesi (4) <input type="checkbox"/> Spor Salonu (5) <input type="checkbox"/> Kırtasiye satışları (6) <input type="checkbox"/> Diğer (7)..... <input type="checkbox"/> Bir fikrim yok (8)			
Ekleme istediğiniz başka bir şey var mı?				
Görüş, öneri ve sıkıntılarınızı bizimle daha detaylı olarak paylaşmak isterseniz, aşağıdaki kutucuğu işaretleyiniz ve telefon numaranızı yazınız. Ya da 0 544 282 26 26 no'lu telefondan Dr. Aysen Köse'ye ulaşabilirsiniz. Tüm görüşmelerde gizlilik ilkesi esastır. <input type="checkbox"/> Evet, yüz yüze ya da telefonla, konu hakkında daha detaylı olarak görüşmek isterim. Bana numaralı telefondan ulaşabilirsiniz.				

EK 4: VELİ ANKETLERİ ANALİZ TABLOLARI

CİNSİYET DURUMUNA GÖRE ANKETE KATILIM		
Cinsiyet	Frekans	Yüzde (%)
Kadın	574	46,29
Erkek	666	53,71
Genel	1.240	100,00

SOSYOEKONOMİK DURUMA GÖRE ANKETE KATILIM		
SED	Frekans	Yüzde (%)
Alt	288	25,49
Orta	817	72,3
Üst	25	2,21
Genel	1.130	100,00

OKULA GÖRE ANKETE KATILIM		
Okul	Frekans	Yüzde (%)
R	127	9,72
H	109	8,35
L	107	8,19
C	102	7,81
M	101	7,73
P	99	7,58
D	90	6,89
B	86	6,58
S	82	6,28
N	80	6,13
K	78	5,97
G	71	5,44
F	69	5,28
A	66	5,05
E	39	2,99
Genel	1.306	100,00

İLLERE GÖRE ANKETE KATILIM		
Şehir	Frekans	Yüzde (%)
İstanbul	489	37,44
Şanlıurfa	434	33,23
Karaman	383	29,33
Genel	1.306	100,00

EĞİTİM DURUMUNA GÖRE ANKETE KATILIM		
Eğitim	Frekans	Yüzde (%)
Okur-yazar	59	4,87
İlkokul	573	47,28
Ortaokul	207	17,08
Lise	209	17,24
Yüksekokul	74	6,11
Üniversite+	90	7,43
Genel	1.212	100,00

SORU 1: OKULUNUZDA, ÖĞRETİM YILI BAŞINDA, KAYIT PARASI/BAĞIŞ TOPLANIYOR MU?			
Okul Kodu	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
A	59	25	16
B*	18	72	10
C*	8	75	18
D	47	43	10
E*	44	49	8
F*	20	67	14
G	62	24	15
H*	16	50	35
K	51	33	16
L	70	18	12
M	68	21	11
N*	34	48	18
P	49	30	21
R	84	10	6
S	58	36	6
Genel	47	38	15

* İşaretli okullarda, kayıt sırasında bağış alınmadığı mülakatlarda ifade edilmiştir.

SORU 2: OKULUN İHTİYAÇLARININ KARŞILANMASI İÇİN VELİLERDEN PARA TOPLANMASINI DOĞRU BULUYOR MUSUNUZ?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	26	67	7
Orta-Üst	38	55	7
Genel	35	58	7

SORU 2: OKULUN İHTİYAÇLARININ KARŞILANMASI İÇİN VELİLERDEN PARA TOPLANMASINI DOĞRU BULUYOR MUSUNUZ?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	28	62	10
İlkokul	31	60	9
Ortaokul	29	62	8
Lise	44	51	5
Yüksekokul	50	46	4
Üniversite+	46	51	3
Genel	35	57	8

SORU 3: OKULA GELİR GETİRMEK İÇİN YAPILAN ETKİNLİKLERE (KERMES, SERGİ, KÜLTÜREL VE SPORİF ETKİNLİKLER VB.) KATILIR MISINIZ?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	47,0	40,6	12,5
Orta-Üst	57,3	29,7	13,1
Genel	54,7	32,4	12,9

SORU 3: OKULA GELİR GETİRMEK İÇİN YAPILAN ETKİNLİKLERE (KERMES, SERGİ, KÜLTÜREL VE SPORİF ETKİNLİKLER VB.) KATILIR MISINIZ?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	45,6	38,6	15,8
İlkokul	48,9	37,7	13,5
Ortaokul	51,7	33,3	14,9
Lise	62,3	26,5	11,3
Yüksekokul	64,4	20,6	15,1
Üniversite+	75,6	15,6	8,9

2 VE 3. SORULARIN ÇAPRAZ ANALİZİ

	Etkinliklere Katılım (%)	Etkinliklere Katılmam (%)	Fikrim Yok (%)
Doğru buluyorum	62,98	25,51	11,51
Doğru bulmuyorum	49,65	37,24	13,11
Fikrim yok	49,47	28,42	22,11

SORU 4: OKULA GELEN PARA VE OKULDA HARCANAN PARANIN KAYITLARI, İLAN PANOSUNDA YA DA FARKLI ŞEKİLLERDE VELİLERE DUYURULUYOR MU?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	23,0	49,8	27,2
Orta-Üst	36,2	43,1	20,8
Genel	32,8	44,8	22,4

SORU 4: OKULA GELEN PARA VE OKULDA HARCANAN PARANIN KAYITLARI, İLAN PANOSUNDA YA DA FARKLI ŞEKİLLERDE VELİLERE DUYURULUYOR MU?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	19,0	60,3	20,7
İlkokul	29,9	48,9	21,2
Ortaokul	29,9	47,1	23,0
Lise	38,8	34,0	27,2
Yüksekokul	50,7	27,4	21,9
Üniversite+	54,6	21,6	23,9

SORU 5: OKULUN PARASININ NEREYE VE NE KADAR HARCANMASI GEREKTİĞİ KONUSUNDAKİ FİKİRLERİNİZİ, OKUL YÖNETİMİ İLE, ÖĞRETMENLERLE YA DA OKUL AİLE BİRLİĞİ TEMSİLCİLERİYLE PAYLAŞIR MİSİNİZ?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	33,8	47,7	18,5
Orta-Üst	35,3	47,3	17,5
Genel	34,9	47,4	17,7

SORU 5: OKULUN PARASININ NEREYE VE NE KADAR HARCANMASI GEREKTİĞİ KONUSUNDAKİ FİKİRLERİNİZİ, OKUL YÖNETİMİ İLE, ÖĞRETMENLERLE YA DA OKUL AİLE BİRLİĞİ TEMSİLCİLERİYLE PAYLAŞIR MİSİNİZ?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	16,1	57,1	26,8
İlkokul	30,0	51,3	18,7
Ortaokul	42,0	42,4	15,6
Lise	39,1	39,6	21,3
Yüksekokul	46,0	46,0	8,1
Üniversite+	50,0	39,8	10,2

SORU 6: OKULUN PARASININ NEREYE VE NE KADAR HARCANACAĞI KONUSUNDA VELİLERİN FİKİRLERİNE DEĞER VERİLDİĞİNE İNANIYOR MUSUNUZ?

SED	Evet	Hayır	Fikrim Yok
Alt	29,7	47,2	23,1
Orta-Üst	44,0	34,3	21,7
Genel	40,4	37,6	22,0

SORU 6: OKULUN PARASININ NEREYE VE NE KADAR HARCANACAĞI KONUSUNDA VELİLERİN FİKİRLERİNE DEĞER VERİLDİĞİNE İNANIYOR MUSUNUZ?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	49,1	33,3	17,5
İlkokul	37,9	40,9	21,2
Ortaokul	39,9	38,4	21,7
Lise	42,5	32,9	24,6
Yüksekokul	48,0	20,6	31,5
Üniversite+	43,8	31,5	24,7

2 VE 6. SORULARIN ÇAPRAZ ANALİZİ

	Değer Veriliyor (%)	Değer Verilmiyor (%)	Fikrim Yok (%)
Doğru buluyorum	50,7	20,2	32,3
Doğru bulmuyorum	42,7	75,0	53,7
Fikrim yok	6,7	4,9	14,0

SORU 7: SİZDEN OKUL İHTİYAÇLARINI KARŞILAMAK İÇİN PARA İSTENMESİ, OKUL YÖNETİCİLERİYLE YA DA ÖĞRETMENLERLE SORUN YAŞAMANIZA NEDEN OLDU MU?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	20,6	74,9	4,5
Orta-Üst	12,2	84,6	3,3
Genel	14,3	82,1	3,6

SORU 7: SİZDEN OKUL İHTİYAÇLARINI KARŞILAMAK İÇİN PARA İSTENMESİ, OKUL YÖNETİCİLERİYLE YA DA ÖĞRETMENLERLE SORUN YAŞAMANIZA NEDEN OLDU MU?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	22,81	75,44	1,75
İlkokul	15,29	81,2	3,51
Ortaokul	13,17	81,95	4,88
Lise	8,17	88,46	3,37
Yüksekokul	10,96	83,56	5,48
Üniversite+	17,05	79,55	3,41

SORU 8: VELİ TOPLANTISINDA OKUL İHTİYAÇLARI İÇİN PARA İSTENİYOR MU?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	47,0	46,3	6,7
Orta-Üst	40,9	51,8	7,3
Toplam	42,5	50,4	7,1

SORU 8: VELİ TOPLANTISINDA OKUL İHTİYAÇLARI İÇİN PARA İSTENİYOR MU?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	29,6	55,6	14,8
İlkokul	44,6	48,3	7,1
Ortaokul	40,7	53,4	5,9
Lise	39,3	51,9	8,7
Yüksekokul	41,4	51,4	7,1
Üniversite+	50,6	44,9	4,5

SORU 9: PARA İSTENİR ENDİŞESİYLE VELİ TOPLANTILARINA KATILMADIĞINIZ OLDU MU?

SED	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Alt	14,8	79,9	5,3
Orta-Üst	9,3	86,8	4,0
Genel	10,7	85,0	4,3

SORU 9: PARA İSTENİR ENDİŞESİYLE VELİ TOPLANTILARINA KATILMADIĞINIZ OLDU MU?

Eğitim	Evet (%)	Hayır (%)	Fikrim Yok (%)
Okur-yazar	5,3	86,0	8,8
İlkokul	11,5	84,7	3,9
Ortaokul	14,6	81,0	4,4
Lise	7,3	89,8	2,9
Yüksekokul	8,2	86,3	5,5
Üniversite+	7,9	87,6	4,5

SORU 10: YILDA BİR KEZ YAPILAN, OLAĞAN OKUL AİLE BİRLİĞİ GENEL KURUL TOPLANTISINA KATILIR MİSİNİZ?

SED	Her Toplantıya Katılım (%)	Mümkün Olduğunca Katılım (%)	Katılmam (%)	Hiç Davet Edilmedim (%)
Alt	22,9	61,6	5,0	10,5
Orta-Üst	27,4	56,9	7,3	8,5
Genel	26,3	58,0	6,8	8,9

SORU 10: YILDA BİR KEZ YAPILAN, OLAĞAN OKUL AİLE BİRLİĞİ GENEL KURUL TOPLANTISINA KATILIR MİSİNİZ?

Eğitim	Her Toplantıya Katılım (%)	Mümkün Olduğunca Katılım (%)	Katılmam (%)	Hiç Davet Edilmedim (%)
Okur-yazar	23,1	51,9	13,5	11,5
İlkokul	27,6	59,8	6,0	6,6
Ortaokul	24,2	56,5	6,5	12,9
Lise	30,1	53,7	7,9	8,4
Yüksekokul	31,9	50,0	8,3	9,7
Üniversite+	35,3	43,5	8,2	12,9

EK 5: İZİN MEKTUBU

Katılımcı: _____

Araştırmacılar: Yrd. Doç. Dr. Ayşen Köse, Maltepe Üniversitesi, Eğitim Fakültesi
Uzman Ayşe Nal, Sabancı Üniversitesi, Eğitim Reformu Girişimi
Asistan Deniz İlhan, Sabancı Üniversitesi, Eğitim Reformu Girişimi.

Araştırmanın Amacı:

Bu araştırma Milli Eğitim Bakanlığı İlköğretim Genel Müdürlüğü, UNICEF (Çocuklara Yardım Fonu) Türkiye Temsilciliği ve Sabancı Üniversitesi'nin birlikte yürüttüğü bir araştırmanın parçası olarak yapılmaktadır. Araştırmanın amacı, ilköğretim okullarının finanse edilmesi ile pratikte uygulanan sistem hakkında okul paydaşlarının görüş ve önerilerini öğrenmektir. Araştırma sonuçları, ilköğretim okullarındaki mali yönetimin daha etkin bir hale getirilmesine hizmet eden bir model oluşturmak için kullanılacaktır. Katılımınız ve değerli görüşlerinizi bizimle paylaştığınız için teşekkür ederiz.

Araştırmanın temel ilkeleri:

1. Görüşme sırasında açık uçlu sorular sorulacaktır ve mülakat yaklaşık olarakdk./saat sürecektir.
2. Araştırma sırasında edinilen bilgilerin unutulmaması, karıştırılmaması ve daha sağlıklı bir veri analizi yapabilmek için görüşmeler ses kayıt cihazı ile kaydedilecektir. İstediğim zaman ses kayıt cihazını durdurma hakkım vardır. Araştırma raporu bittiğinde tüm kayıtlar silinecektir.
3. Araştırma raporunda hiçbir şekilde ismim ya da kimliğimi ortaya çıkaran bir bilgi yer almayacaktır. Araştırmanın her aşamasında gizlilik esastır.

Araştırmanın amacı ve ilkeleri tarafıma açıklanmıştır. Okudum ve kabul ediyorum. Bu formun bir kopyasını aldım.

İmza

Tarih

Araştırma Ekibi Adına: Ayşen Köse

İmza

Tarih

EK 6: HESAPLAMALAR İÇİN TEKNİK NOT

YARARLANILAN BELGELER:

- a) **MEB Kesin Hesap Cetveli 2005-2009.** MS Excel belgesi olarak ERG'yle Haziran 2010 tarihinde, Maliye Bakanlığı tarafından paylaşılmıştır. Bu belge 2010 belgesinden farklı olarak illere dağılımı da içermektedir.
- b) **MEB 2010 Mali Yılı Kesin Hesabı.** Yazılı belge olarak ERG'yle Ocak 2012 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığı tarafından paylaşılmıştır.
- c) **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2010 Yılı Faaliyet Raporu.** İlgili Genel Müdürlük'ün internet sitesinden Şubat 2012'de indirilmiştir. Erişim adresi: http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/upload/mce/2008-2010/birimler/strateji/faaliyet_raporlari/sydg_m_2010_yili_faaliyet_raporu.pdf
- d) **Milli Eğitim Bakanı Ömer Dinçer'in 2012 Yılı Bütçe Sunuşu.** 15 Kasım 2011'de TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda gerçekleşen sunuşa ilişkin ayrıntılı belge, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin internet sitesinden Şubat 2012'de indirilmiştir. Erişim adresi: <http://www.akparti.org.tr/tbmm/tbmmgrup/MEB.pdf>
- e) **MEB İlköğretim Genel Müdürlüğü'nün 5 Ocak 2011 tarihli, 112 sayılı ve "Ödenek Dağıtım Kriterleri" konulu yazısı.** İlköğretim Genel Müdürlüğü kontrolündeki ödeneklerin illere nasıl dağıtılacağını gösteren belge, ERG'yle Temmuz 2011'de paylaşılmıştır.
- f) **Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Yönetim Bütçe İstatistikleri.** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde bulunan veritabanından elde edilen veriler kullanılmaktadır. Erişim adresi: <https://portal.muhasebat.gov.tr>
- g) **Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Eğitim İzleme Raporu 2009 için paylaşılan veriler.** Mayıs 2010'da paylaşılan bu veriler MS Excel belgesi olarak ERG'de bulunmaktadır.
- h) **Milli Eğitim Bakanlığı tarafından Eğitim İzleme Raporu 2010 için paylaşılan veriler.** Nisan 2011'de paylaşılan bu veriler MS Excel belgesi olarak ERG'de bulunmaktadır.

KAMU KESİMİNİN EĞİTİM HİZMETLERİ VE İLKÖĞRETİM HİZMETLERİ İÇİN YAPTIĞI HARCAMALAR (2010 FİYATLARIYLA) HESAPLANIRKEN İZLENEN YOL (s. 43, Tablo 9):

Hesaplamalar yukarıdaki belgeler kullanılarak ve 2009 yılı temel alınarak gerçekleştirilmiştir. Kategorilerin oluşturulmasında 2009 yılının temel alınmasının sebebi, en ayrıntılı ve güvenilir verilerin bu yıl için bulunuyor olmasıdır. Her kategoriyle ilgili hesaplamanın nasıl yapıldığına ilişkin ayrıntılar aşağıda sunulmaktadır:

- **Personel giderleri,** (a) ve (b) belgeleri kullanılarak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden "Personel Giderleri" ekonomik kodu (01) kullanılarak hesaplanmıştır. Bu koddan aynı zamanda YİBO öğrencilerine harçlık ödemeleri yapılmaktadır. (e) belgesine göre harçlık

ödemelerinin kaydedildiği ekonomik koddaki (01.5) harcamalar toplamdan çıkarılmıştır.

- **SGK'ya devlet primi giderleri**, (a) ve (b) belgeleri kullanılarak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden "Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri" ekonomik kodu (02) kullanılarak hesaplanmıştır.
- **Tedavi ve cenaze giderleri ve sürekli görev yollukları**, içindeki tedavi ve cenaze giderleri, kullanılarak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden "Tedavi ve Cenaze Giderleri" ekonomik kodu (03.9) kullanılarak hesaplanmıştır. Sürekli görev yollukları, İlköğretim Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmiş, ancak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodunda gösterilmeyen bir harcama kalemidir. 2009 ve 2010 yılları için bu harcama "Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri" (09.9.9.5) fonksiyonel kodunda ve "Yolluklar" ekonomik kodunda gösterilmiştir. 2006, 2007 ve 2008 senelerinde bu harcamanın "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundaki "Mal ve Hizmet Alımları" (03) ekonomik kodundan yapılmış olduğu tahmin edilmektedir. Bu harcamanın ağırlığının yıllar içinde değişmeyeceği varsayılarak ve oranlama yöntemi kullanılarak, 2006-2008 arasındaki sürekli görev yollukları hesaplanarak toplama katılmıştır.
- **Mal ve hizmet alım giderleri**, (a) ve (b) belgeleri kullanılarak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden "Mal ve Hizmet Alım Giderleri" ekonomik kodu (03) kullanılarak hesaplanmıştır. Bu kod içindeki "Tedavi ve Cenaze Giderleri" ekonomik kodundaki (03.9) harcamalar ayıklanmıştır. Ayrıca 2006-2008 yılları arasında taşıma ve sürekli görevli yolluklarının da bu kalem içinden yapıldığı tahmin edilmiştir. Harcamaların ağırlıklarının yıllar içinde değişmeyeceği varsayılarak ve oranlama yöntemi kullanılarak, 2006-2008 arasındaki taşıma giderleri ve sürekli görev yollukları hesaplanmış ve toplamdan çıkarılmıştır.

(b) belgesine göre, 2010 yılında bu koddan 380 milyon TL'lik bir ek ödenek kullanılmıştır. Bu ödenek, bu yıl hızla azaltılan tedavi ve cenaze giderleri için ya da okullar için gerekli olan mal ve hizmet alımları için (örneğin temizlik hizmetlerinin il özel idareleri tarafından satın alınması) kullanılmış olabilir. Kesin ve tatmin edici bir yanıtı ulaşılamamış olsa da bu ek ödenek "mal ve hizmet alım giderleri"ne eklenmiştir.

- **Cari transferler (YİBO'lara transfer edilen ödenekler)**, (a) ve (b) belgeleri kullanılarak "İlköğretim Hizmetleri" fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden "Cari Transferler" ekonomik kodu (05) kullanılarak hesaplanmıştır. (e) belgesi bu ödenekten yapılan harcamaların YİBO/pansiyon giderlerinde kullanıldığını açıkça göstermektedir.
- **Taşıma giderleri**, 2009 ve 2010 yılında (a) ve (b) belgeleri kullanılarak İlköğretim Genel Müdürlüğü tarafından yapılan ve "Eğitime Yardımcı Hizmetler-Taşımalı İlköğretim Uygulaması" fonksiyonel kodu (09.6.0.09) kullanılarak hesaplanmıştır. 2006, 2007 ve 2008 senelerinde bu harcamanın "İlköğretim Hizmetleri"

fonksiyonel kodundaki “Mal ve Hizmet Alımları” (03) ekonomik kodundan yapılmış olduğu tahmin edilmektedir. Bu harcamanın ağırlığının yıllar içinde değişmeyeceği varsayılarak ve oranlama yöntemi kullanılarak, 2006-2008 arasındaki taşıma giderleri hesaplanarak toplama katılmıştır.

- **Sermaye giderleri** ve **sermaye transferleri**, (a) ve (b) belgeleri kullanılarak “İlköğretim Hizmetleri” fonksiyonel kodundan (09.1.2.00) yapılan harcamalar içinden sırasıyla “Sermaye Giderleri” ekonomik kodu (06) ve “Sermaye Transferleri” ekonomik kodu (07) kullanılarak hesaplanmıştır.
- **MEB tarafından sağlanan burslar**, (a) ve (b) belgeleri kullanılarak bulunmuştur. Bu kategoriye dahil iki harcamadan ilki YİBO öğrencilerine verilen ve MEB kesin hesaplarında “İlköğretim Hizmetleri” fonksiyonel kodunda (09.1.2) olan, ancak “Geçici Personel Giderleri” ekonomik kodunda (01.5) gözüken harcamalardır. İkincisi Ortaöğretim Burslar ve Yurtlar Dairesi tarafından “İlköğretim Hizmetleri” fonksiyonel kodundan (09.1.2) yapılan harcamalardır.
- **Merkezi yönetimin gerçekleştirdiği diğer harcamalar** başlığı altında, diğer kategorilere konmamış harcamalar yer almaktadır. Bu başlık altında, (f) verilerine göre merkezi yönetimin “İlköğretim Hizmetleri” fonksiyonel kodundan yaptığı harcamalar içinden MEB tarafından gerçekleştirilmeyenler ve SYDTF tarafından gerçekleştirilip diğer kategorilerde gösterilmemiş harcamalar yer alır. SYDTF kaynaklarıyla yapılan harcamalar (c) belgesinden alınmıştır.
- **Ücretsiz ders kitapları için yapılan harcamalar (SYDTF kaynaklarıyla)** için (d) belgesi kullanılmıştır (s. 15).
- **Eğitim materyali yardımları (SYDTF kaynaklarıyla), Taşımali eğitim için öğlen yemeği yardımları (SYDTF kaynaklarıyla) ve Şartlı nakit transferi (SYDTF kaynaklarıyla)**, (c) belgesinden alınmıştır (s. 87). Bu harcamaların ilköğretim ve ortaöğretim arasındaki dağılımına ilişkin bir bulguya rastlanmamıştır. Bu nedenle, bu kalemlerden gerçekleştirilen harcamaların sırasıyla % 80, % 95 ve % 80’inin ilköğretim için yapıldığı varsayılmıştır.
- **İl özel idarelerinin ve belediyelerin kendi kaynaklarıyla gerçekleştirdikleri harcamalar** başlığı altında (f) veritabanından elde edilen veriler kullanılmıştır. Öncelikle mahalli idarelerin “İlköğretim Hizmetleri” fonksiyonel kodundan (09.1.2) yaptıkları harcamalar bulunmuştur. Ancak, bu harcamalara MEB tarafından gönderilen ödeneklerle yapılan harcamalar da dahildir. Bu sorunu çözmek için, tabloda gösterilen mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderleri, bu harcamalar için kullanılan ödenekler MEB tarafından transfer edildiği için, toplamdan çıkarılmıştır.

Toplam kamu eğitim harcamaları hesaplanırken (c) ve (f) belgelerinden yararlanılmıştır. (f) belgesinde bulunan yerel yönetimlerin “Eğitim Hizmetleri” fonksiyonel kodundan (09) yaptıkları harcamalardan ilköğretim için MEB tarafından gönderilen ödenekler çıkarılmıştır.

İlköğretim için öğrenci başına kamu harcamaları hesaplanırken İlköğretim Genel Müdürlüğü’ne bağlı resmi ilköğretim okullarında okuyan öğrenci sayıları ve bu okullar içinde bulunan resmi anasınıflarında okuyan öğrenci sayılarının toplamı kullanılmıştır.

Bunun nedeni, bu okullarda hizmet veren anasınıfı öğretmenlerinin ücretlerinin de tabloda gösterilen personel giderlerine dahil olmasıdır.

ÖĞRENCİ BAŞINA MAL VE HİZMET ALIM HARCAMASI HESAPLANIRKEN İZLENEN YOL (s. 57, Şekil 3):

Bu şekilde, MEB tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alım harcamalarının Türkiye genelinde ve illerde öğrenci başına nasıl gerçekleştiği sorusunun yanıtı aranmaktadır. Sorunun özgül formülü şu şekilde özetlenebilir:

- Öğrenci başına harcama = (MEB İGM'ye bağlı resmi ilköğretim okulları için gerçekleştirilen toplam harcama) / (MEB İGM'ye bağlı resmi ilköğretim okullarında okuyan öğrenci sayısı)

(Öğrenci başına mal ve hizmet alımı harcaması hesaplanırken anasınıflarında okuyan öğrenci sayısı hesaba dahil edilmemiştir. Bunun nedeni, anasınıflarının personel dışı cari harcamalarının karşılanması için velilerden resmen ücret toplanmasıdır.)

- MEB İGM'ye bağlı resmi ilköğretim okulları için gerçekleştirilen toplam mal ve hizmet alım harcaması ve bunun illere dağılımı (a) belgesinden alınmıştır. Bu belgedeki iller arasında Kütahya bulunmamaktadır; bunun veri girişindeki bir hatadan kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Cari fiyatlarla toplam 366.294.753,69 TL civarındaki harcamanın 1.344.255,62 TL'si merkezi teşkilat için gerçekleştirildiğinden, illerde yapılan harcama toplamına katılmamıştır.
- MEB İGM'ye bağlı resmi ilköğretim okullarında okuyan öğrenci sayısına ilişkin veri il ayrıntısında bulunmamaktadır. Bu sorunun çözümü için şu yol izlenmiştir: 2008-2009 öğretim yılında illerde açıköğretim hariç toplam ilköğretim öğrenci sayısından Özel Eğitim, Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne bağlı öğrenciler çıkarılmıştır (bu veriler (g) belgesinden alınmıştır). Ardından özel okullarda okuyan öğrencileri toplamdan çıkarmak amacıyla, 2009-2010 yılında illerde özel ilköğretim okullarında okuyan öğrencilerin tüm ilköğretim öğrencilerine oranı kadar öğrenci, her ilin öğrenci sayısından çıkarılmıştır (bu veri (h) belgesinde bulunmaktadır). Bu hesaplamayla illerdeki öğrenci toplamı 10.083.387 olarak hesaplanmıştır. *Milli Eğitim İstatistikleri 2008-2009*'a göre MEB İGM'ye bağlı resmi ilköğretim okullarında 10.107.614 öğrenci kayıtlıdır. Yeterince yaklaşık bir sonuç olduğu düşünülerek bu veri kullanılmıştır.
- Son aşamada illerde öğrenci başına yapılan harcamalar, deflatör yardımıyla 2010 fiyat düzeyine çekilmiştir.

