

Eğitim Hizmetlerinin Yerelleşmesinin Muhtemel Etkileri: Türkiye’de Uygulanabilirliği

Hakkı ODABAŞ, Uşak Üniversitesi TR

hakkiodabas@gmail.com

Mustafa TEKDERE, Erzincan Üniversitesi, TR

mustafatekdere@gmail.com

Eray AKTEPE, Kastamonu Üniversitesi

erayaktepe@hotmail.com

ABSTRACT

Since the early 1980s, liberalization, globalization, administrative decentralization and such approaches pioneered by neo-liberal policies have led to a change in the understanding of public services and public administration in Turkey and in the world. Traditional public administration which has continued for over a hundred years without any remarkable change until the 1970s has begun to exposure to heavy criticism with the impact of neo-liberal approach. In the 1980s, new public management advocates have begun to focus on the need for reform in the bureaucratic, insensitive, inefficient and cumbersome management models. Educational services has also received its share from this process of change and remained under the influence of the change caused by the decentralization movement in many countries.

In this study, the relationship between the current decentralization theories and local education services practice results has examined to investigate the applicability of the decentralization of education services in Turkey. Thus, decentralization of educational services and the emergence probable positive and negative economic, social and political effects have revealed. In this context, the necessity of infrastructure for the decentralization of educational services in Turkey has examined within the framework of the legal basis, the political environment, and the technical, administrative and financial capacities of the local government units, the status of property income and equity concerns. In result of this study, it has been shown that the decentralization of educational services in Turkey (especially in the level of devolution and the responsibility of the municipality) does not show parallelism with the decentralization trend on a global scale in terms of existing conditions.

Key words: Decentralization, education, devolution, semi-public good.

Jel Code: H1, H52, I21

Öz

Günümüzde kamusal hizmet alanında tüm dünyada teori ve uygulamada çok önemli ve köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler; devlete bakış açısındaki değişme, yönetim ve hizmet anlayışında yerleşme ve sivilleşme, özel kesimdeki yönetim mantığı ve tekniklerinin kamu yönetimine ve hizmetlerine uygulanması olarak kendini göstermektedir. Bu doğrultuda değişime uğrayan en önemli kamusal hizmetler arasında eğitim hizmetleri de yerini almaktadır.

Türkiye’de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesinin uygulanabilirliğini araştırma amacıyla hazırlanmış bu çalışmada mevcut teoriler ile eğitim hizmetlerinin yerelleşmesiyle ilgili uygulama sonuçları birleştirilmiştir. Böylece eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi ile ortaya çıkması muhtemel olumlu ve olumsuz ekonomik, sosyal ve siyasal etkiler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yasal zemin, siyasi ortam, yerel yönetim birimlerinin teknik, idari ve mali kapasitesi, rant durumu, eşitlik endişesi gibi faktörler çerçevesinde Türkiye’de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi için gerekli altyapının varlığı da incelenmiştir. Söz konusu çalışmanın sonucunda Dünya’da eğitim alanında bir yerleşme akımının olduğu fakat Türkiye özelinde eğitim hizmetlerinin yerelleşmesinin (özellikle devölüsyon seviyesinde ve belediyelerin sorumluluğunda) mevcut koşullar ve ele alınan kriterler açısından uygun olmadığı, küresel ölçekteki yerleşme akımıyla paralellik göstermediği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, eğitim, devölüsyon, kamusal mal.

Jel Kodu: H1, H52, I21

1-GİRİŞ

Kelime anlamı olarak eğitim; belli bir bilim veya sanat dalında yetişme kendini geliştirme ve eğitime işidir (Söyler, 2008: s. 59). Bir diğer ifadeyle eğitim kısaca, kişinin toplum için yararlı bir varlık olmasını sağlayan en önemli faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Mutluer, 2010: 98). Eğitimin amacı, bilgi seviyesi yüksek hem bireysel hem de evrensel bir kültüre sahip, sağlıklı bir toplum yetiştirmektir. Çünkü bir ülkenin refahı; o ülke insanların nitelikli ve sürekli eğitim almaları ve bununla kazandıkları bilgi, beceri ile ekonomik büyümeye yapabilecekleri katkıya bağlıdır. Bunun için, sosyo-ekonomik gelişmenin en önemli itici gücü ve verimlilik artışının en önemli unsuru, toplumun eğitim düzeyidir (Çakmak, 2008: 34). Türkiye’de cumhuriyet döneminden günümüze bu önemin bilincinde hareket etmiş ve eğitim ekonomik ve toplumsal gelişmenin en önde gelen belirleyici etmeni olarak görülmüştür (Kepenek ve Yentürk, 2010: 51).

Ekonomik ve sosyal önemli dışsallıklar içeren, sosyal, kişisel ve yarı kamusal bir yatırım malı olarak görülen ve bütçeden aldığı pay nedeniyle ekonomik ve mali önemli sonuçlar ortaya çıkarabilen eğitim hizmeti cumhuriyet döneminden beri merkezi idare çatısı altında yönetilirken, günümüze yaklaştıkça bu idare yöntemi bazı sorunların (kırtasiyecilik, bürokratiklik, etkin ve verimli hizmet sunamama vs.) kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Merkezi yönetimin karşılaştığı sorunlar ise eğitim yönetiminde alternatif çözümler bulma çabalarına yol açmıştır (Kabadayı, 1997: 100). Bu nedenle eğitim hizmetinin idaresi ve sunumu sürecinde merkezi idarenin rolünün azaltılması, yerel, özel ve üçüncü sektörde denilen gönüllü kuruluşların rolünün artırılması yönünde bir baskı oluşmaya başlamıştır.

Özellikle Neo-liberal yaklaşımların hâkim olduğu 1980’li yıllar Dünya’da ve Türkiye’de hemen her konuda olduğu gibi kamu yönetimi, kamu malı ve hizmeti konusunda da pek çok anlayışın değişmesine vesile olmuştur. 1970’li yıllara kadar büyük bir değişime uğramadan yüzyılı aşkın süre devam eden geleneksel kamu yönetimi anlayışı bu yıllardan sonra Neo-liberal yaklaşımların etkisi ile ağır eleştirilere maruz kalmaya başlamıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde ise yeni kamu yönetimi savunucuları bürokratik, duyarsız, verimsiz ve hantal yönetim modellerinde reform yapılması gerektiği üzerine odaklanmaya başlamışlardır (Sözen, 2005: 31-37). Bu reformun içeriği; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statülerinde, kısacası kamu yönetiminin kendi içinde ve çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini ifade etmektedir (Eken, 2005: 30). Bu yeni anlayış, devletin üretici konumundan çıkmasını, piyasa mekanizması ve yerelleşmenin tercih ve teşvik edilmesini, devletin özel ve gönüllü kuruluşlar arasında katalizör görevi yapmasını ve vatandaşların bir müşteri gibi algılanıp onlara farklı tercihler sunulması gerektiğini savunmaktadır (Bilgiç, 2008: 37). Söz konusu bu faktörler ise yerelleşmeyi, özelleşmeyi ve serbestleşmeyi açıkça teşvik etmenin yanında kamusal mal ve hizmetlerin ilkeleri ve kamusal hizmet sunma tekniklerini de değiştirmektedir.

Eğitim hizmetleri de bu değişim sürecinden payını almış ve dünyanın birçok ülkesinde yerelleşme akımının yarattığı değişimin etkisi altında kalmıştır. Bu çalışma Türkiye’de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesinin uygulanabilirliğini araştırmak amacıyla hazırlanmıştır. Bu amaçla mevcut yerelleşme teorileri ile eğitim hizmetlerinin yerelleşmesiyle ilgili uygulama sonuçları birleştirilmiştir. Böylece eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi ile ortaya çıkması muhtemel olumlu ve olumsuz ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yasal zemin, siyasal ortam, yerel yönetim birimlerinin teknik, idari ve mali kapasitesi, rant durumu, eşitlik endişesi gibi faktörler çerçevesinde Türkiye’de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi için gerekli altyapının varlığı da incelenmiştir. Bu incelemelerin sonucunda hem ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlarıyla hem de kendi diğer iç dinamiklerimiz çerçevesinde incelenen eğitim hizmetlerinde yerelleşme akımının

rasyonallitesi üzerine değerlendirmeler yapılmaya çalışılmıştır. Söz konusu çalışmanın sonucunda Dünya’da eğitim alanında bir yerelleşme akımının olduğu fakat Türkiye özelinde eğitim hizmetlerinin yerelleşmesinin (zellikle belediyelerin sorumluluğunda ve devolüsyon seviyesinde) mevcut koşullar altında uygun olmadığı, küresel ölçekteki yerelleşme akımıyla paralellik göstermediği sonucuna ulaşılmıştır.

2-YERELLEŞME VE EğİTİM HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİ

Gün geçtikçe önemi artan siyasi, idari, ekonomik ve kültürel boyutları olan “yerelleşme” kavramı birçok ülkede uygulama alanı bulmaktadır. 1980’lerin başlarından itibaren popülaritesi artan yerelleşme (Dyer and Rose, 2005: s. 105) konusunda eşsiz, evrensel ve tek bir tanımlama yapılamamaktadır. Buna rağmen yerelleşmenin; karar alma sorumluluğu, gücü ve yetkisinin kuruluşlar arasında, st seviyedeki kuruluşlardan alt seviyedeki kuruluşlara transferi (Leung, 2004: s. 1), siyasi, idari ve ulusal hiyerarşi içinde merkezi yönetimden düşük seviyedeki yönetim birimlerine gücün transferi, karar alma gücünün merkezi yönetimden bölgelere, belediyelere veya yerel yönetimlere transferi gibi geniş bir alana yayılımı ve yerel yönetimlerin ve vatandaşların katılımını sağlayan bir araç olarak tanımlandığı görülmüştür (Yuliani, 2004). Dünya Bankası tanımına göre ise yerelleřme¹, kamusal yetki ve sorumlulukların, merkezi yönetimden taşra örgütüne ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk yönetim rgtlerine ve/veya özel sektöre devredilmesi olarak ifade edilmektedir (Keskin, 2008: s. 2). Bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi kamusal etkinliklerin halka yakın kuruluşlarca yürütülmesi ön plana çıkarılmakta ve yarı özerk, gönüllü ve özel kuruluşların ağırlığı arttırılmaktadır.

Eğitimin yerelleşmesi ise okul sistemlerinde politika oluşturma yöntemleri, kaynakların paylaşımı, gelirlerin harcanması, öğretmenlerin yetiştirilmesi, müfredatın belirlenmesi ve yerele devredilen okulların işletilmesi veya yönetilmesi işlerini kapsayan bir süreçtir (Winkler, 1989: s. 2, Edquist, 2005: s. 19, Keskin, 2003). Bir başka ifadeyle eğitimin yerelleşmesi ile yukarıda belirtilen eğitim bileşenlerinde yönetimin alt kademeleri yetkili kılınmaya çalışılmaktadır.

İdari yerelleşme çatısı altında ve yapılan tanımlama çerçevesinde eğitim hizmetlerinin yönetim seviyelerinin alt kademelerine bırakılmasında dekonsantrasyon, delegasyon ve devolüsyon yöntemleri uygulanmaktadır.

Dekonsantrasyon (Yetki Genişliği): Dekonsantrasyon, tüm kontrol merkezin elindeyken, merkezden yerel yönetimlere yönetim sorumluluklarının aktarılması olarak ifade edilebilir (Hinsz et al., 2006: s. 3, Dyer and Rose, 2005: s. 106, Lo, 2010: s. 129). Bir diğer deyişle merkezi yönetim kuruluşları içerisinde hiyerarşik olarak alt seviyedeki yönetim kademelerine (merkezin taşra rgtleri) otoritenin transferine dekonsantrasyon denilmektedir (Yılmaz vd., 2012: s. 19). Bu zellikle Latin Amerika lkelerinde kullanılan bir yerelleşme şeklidir (Winkler, 1989: s. 4). Yerelleşmenin en zayıf türü olarak tanımlanabilecek dekonsantrasyon (Keskin, 2008: s. 3) eğitim bakanlığının yerel teşkilatının kurulması şeklinde uygulanmaktadır. Bu yöntemde yerel birimlerin görevleri açıkça tanımlanmakta ve referanslarını bakanlıklardan almaktadırlar. Ancak yetkisini taşra teşkilatına vermiş olan birim her an bu yetkiyi geri alabilir (Mutlu, 2006: s. 33, zmş, 2005). Bu açıdan “şube Modeli” de denilen yöntem temel eğitim, önleyici sağlık hizmetleri ve tarımsal hizmetlerde en çok

¹ Yerelleşme dört temel şekilde ve gücün transferi açısından üç seviyede gerçekleşmektedir. Bu dört şekli siyasi, idari, mali ve piyasa yerelleşmesi olarak ifade ederken, gücün transfer yapısına göre yerelleşmeyi tamamlayan seviyeleri ise dekonsantrasyon, delegasyon ve devolüsyon olarak ifade edebiliriz (Hinsz et al., 2006: s. 2). Bu üç farklı seviyeye son zamanlarda özelleşme de dâhil edilmektedir.

kullanılan yerelleşme modelidir (Silverman, 1992: s. 1). Bu kapsamda Türkiye'deki eğitim hizmetlerinde dekonsantrasyon nitelikli (İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri) bir örgütlenmeden bahsedilebilir.

Delegasyon (Yetki Devri): Delegasyon, merkezi otorite tarafından yarı-özerk kuruluşlara ve yönetim birimlerinin alt seviyelerine güç ve yetkinin ödünç olarak verilmesidir. Yani bir diğer ifadeyle verilen otorite geri çekilebilir (Lo, 2010: s. 129). Kararlar yerel seviyede alınabilir ancak alınan kararlar merkez tarafından bozulabilir veya değiştirilebilir (Hinsz et al., 2006: s. 3). Yani otorite yarı-özerk kuruluşlara veya yönetim birimlerinin alt seviyelerine devredilirken mutlak güç merkezin elinde bulunmaktadır (Edquist, 2005: s. 10, Tatar, 1993: 140). Devolüsyondan önceki yönetim basamağı olan delegasyonda merkezi yönetimin sadece dolaylı kontrolü söz konusudur. Hükümetler, doğrudan yönetimin etkin olmadığı ve artan maliyetleri kontrol altına almanın zor olduğu durumlarda yetkiyi devredebileceği esnek organizasyonlar oluşturabilirler. Bölgesel kalkınma, altyapı yatırımları, ulaşım projeleri ve özel okul alanlarının oluşturulması gibi uygulamalarda sık sık başvurulan bir yöntemdir. Delegasyon yöntemi ile oluşturulan yapılanmada hizmette parçalanma söz konusu olabilmekte, sağlık ve eğitim vb. bakanlıklarla hizmetlerin koordinasyonunu sağlamada sorunlar çıkabilmektedir (Mutlu, 2006: s. 34, Özmüş, 2005). Buna rağmen bölgesel kalkınma ajansları gibi özerk kamu kuruluşlarına yönetimin görev ve fonksiyonlarının devredildiği bu sistem, en geniş şekilde eğitim sektöründe özellikle de mesleki eğitim ve yükseköğrenim seviyesinde uygulanmaktadır (Winkler, 1989: s. 4). Bu kapsamda Türkiye'de yarı özerk kamu kurumları (YÖK ve Üniversiteler) tarafından belirli eğitim hizmetlerinin yönetildiği ve sunulduğu ifade edilmeli ve delegasyon modelinin uygulandığı belirtilmelidir.

Türkiye'de eğitim hizmetleri merkezi idarenin taşra kuruluşları (İl ve İlçe Milli Eğitim Müdürlükleri) ve yarı özerk kamu kurumları (YÖK ve Üniversiteler) tarafından idare edilmekte ve sunulmaktadır. Bu durum eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi açısından değerlendirilirse ülkemizde eğitim hizmetlerinde dekonsantrasyon ve delegasyon modellerinin uygulandığı görülmektedir. Bu nedenle çalışma da eğitim hizmetleri devolüsyon modeli üzerinden analiz edilmiştir.

Devolüsyon (Yerinden Yönetim): Devolüsyon idari yerelleşmenin en önemli şekli ve gerçek anlamda yerinden yönetim olarak görülmektedir (Yılmaz vd., 2012: s. 19). Çünkü merkezi yönetimin doğrudan kontrolü olmaksızın sorumluluk ve yetki devri bu seviyede gerçekleşmektedir (Edquist, 2005: s. 10). Delegasyondan daha ileri bir yerelleşme türü olan devolüsyon, gelir toplama ve harcama yetkisine ve özerkliğe sahip yerel birimlerin varlığına izin verir. Yerel yönetimler bölgelerinin sınırları çizilmiş, yasal statüleri açıkça tanımlanmış, gelir toplayabilen, gelirlerini arttırabilen ve harcayabilen bir dizi fonksiyona sahip birimler haline gelmişlerdir. Merkezden taşraya ve yerel yönetimlere sadece idari fonksiyonlar değil, yetki devride gerçekleşmiştir. Ancak hala merkezi yönetime kısmen bağlılık söz konusu olabilmekte ve nadiren tümüyle otonomi gerçekleşmektedir (Mutlu, 2006: 35, Özmüş, 2005, Tatar, 1993: 140-141). Bu seviyede gücün devri süreklilik arz etmekte veya devredilen otorite kolayca geri alınamamaktadır. Devolüsyon süreci yerel otoritelerin güçlenmesiyle sonuçlanabilir. Toplum tarafından finanse edilen ve yönetilen okulların oluşturulmasında bir yol olarak bu yöntemin ön plana çıktığı görülmektedir (Hinsz et al., 2006: s. 3). Yerelleşmenin bu türüne Türk eğitim sisteminden verilecek somut örnek, il özel idareleri veya belediyelere MEB merkez örgütünün bazı yetkilerinin (müfredat oluşturma, gelir toplama vs.) aktarılması durumu olarak ifade edilebilir (mevcut yasal hükümler çerçevesinde böyle bir aktarım yapmak mümkün değildir) (Yolcu, 2010: s. 255-256).

Eğitimde yerelleşme ihtiyacı, ekonomi ve teknolojiye yaşanan yeni gelişmelerden kaynaklanmıştır. Bu gelişmelerle birlikte birkaç faktör daha süreçte etkili olmuştur. Bunlardan birincisi, 1970 ve 1980'lerde siyaset ve ekonomi alanında yapılan tartışmalardır. Bu dönemde

güçlü merkezileşmiş yönetimlere dayanan Keynezyen düşünce sistemi dağılmaya veya zayıflamaya başlamıştır. Benzer durum Rusya ve Doğu Avrupa'da da yaşanmıştır. Kendi kendine çöken merkezi ve planlamacı yönetim anlayışlarının bir sonucu olarak, merkezi hükümetlerin rolü azalmış ve piyasanın gücü artmaya başlamıştır. Piyasa kökenli yaklaşımlar eğitim hizmetlerini de etkilemeye başlamış ve açıkça söylemek gerekirse merkezileşmiş eğitim sistemleri artık etkin ve verimli görülmemeye başlanmıştır. Bir başka ifadeyle eğitim sisteminde piyasa ilkelerine göre kaynak tahsisinin merkezileşmiş sistemden daha etkin olduğu görüşü kabul görmeye başlamıştır (Edquist, 2005: s. 21, McGinn and Welsh, 1999: s. 27).

İkinci olarak, ekonomik ve finansal küreselleşmenin yaşanması merkezi yönetimleri zayıflatmıştır. Merkezi yönetimlerin zayıflamasında bir yandan uluslararası kuruluşların etkinliğinin artması etkili olurken diğer yandan piyasa tabanlı karar alma süreçlerinin gelişmesi yerel grupları güçlendirmiştir. Sosyal programlar için yönetimler kaynak bulmakta sıkıntı çeker hale gelmişlerdir. Sonuç olarak yerelleşme taraftarları, hükümet dışı kuruluşlar ve özelleştirmenin rolünün artırılması gerektiğini savunmuşlardır ki bu durum eğitim hizmetlerine de yansımıştır (McGinn and Welsh, 1999: s. 27). Nitekim özellikle gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda ilk ve ortaöğretim seviyesinde kayıtların artması eğitim harcamalarını da hızlı bir şekilde arttırmıştır. Merkezi yönetimler bu süreçte eğitim ile ilgili olanakların genişletilmesinde ciddi mali sıkıntılar yaşamaya başlamışlardır. Yaşanan mali sıkıntıları ise eğitim kalitesinde düşüşlerin takip etmesi muhtemeldir. Bu nedenle yönetimin alt seviyelerini eğitimin finansmanına daha ilgili kılma çabası içine girilmiştir. Böyle bir çaba içine girilmesindeki amaç ise hem eğitimin kalitesi ve miktarını arttırmak için yeni kaynaklar bulmak hem de ulusal bütçe üzerindeki yükü hafifletmektir (Winkler, 1989: s. 2, Edquist, 2005: s. 19, Hinsz et al., 2006: s. 4-5).

Üçüncü olarak, belirtilen dönemlerde dünyada eğitim sisteminde kayıtlar önceki yıllara kıyasla iki-üç kat artış göstermiştir. Bu artış ulusal bütçe üzerinde eğitim adına yapılacak harcamalar için geniş bir yük oluşturmaya başlamıştır. Öğretmen ve öğrenci sayılarındaki artışla birlikte kaliteyi devam ettirmek isteyen merkezileşmiş bürokrasi kapasitesi mevcut yükü kaldırmada yetersiz kalmıştır. Bu durum sonucunda oluşan kamu memnuniyetsizliği ise karar alma gücünün yerel gruplara verilmesi yönünde bir baskı oluşturmuştur ki, eğitim sektörü de bu değişimden etkilenmiştir (McGinn and Welsh, 1999: s. 27-28). Ayrıca eğitimde etkinlik ve verimlilik arayışları ve merkezileşmiş eğitim sisteminin eğitimde yüksek birim maliyete neden olduğu yönünde genel bir kabul vardır. Buna göre, eğitimsel sorumluluklar yönetimin alt seviyelerindeki kademelere bırakılırsa, farklı toplumlardaki yerel çeşitlilikler daha iyi analiz edilecek ve birim maliyetlerde azalmalar yaşanacaktır (Hinsz et al., 2006: s. 4-5).

Merkezileşmiş sistemde en basit kararları almanın çok zaman aldığı düşüncesi ise bir diğer nedeni oluşturmaktadır. Eğer zamandan tasarruf edilmek veya bürokratik tikanlıklar giderilmek isteniyorsa, karar alma gücü yerel otoritelere bırakılmalı görüşü hâkimdir. Diğer taraftan eğitimde etkinliğin sağlanması için toplumsal grupların ve ailelerin eğitime katılımının artırılması gerekmektedir. Aileler ve toplumsal gruplar karar alma sürecine katıldığında, para, insan gücü ve eğitimin idaresi gibi konulara katkı sağlamada daha istekli olacaklar veya bu süreçlere katılımları artacaktır. Bunun sonucunda karar alma sürecine katılan aileler çocuklarının eğitimleri ile ilgili onların lehine olacak pozitif davranışlar sergileyeceklerdir (Winkler, 1989: s. 2-3, Edquist, 2005: s. 19-20).

Beşinci etken olarak gücün paylaşımı ile toplumdaki marjinal grupların sürece dahil edilmesinin bir yolu açılacaktır. Güç ve yetkinin yönetimin alt seviyelerindeki birimler ile paylaşımı, marjinal grupların kendi ihtiyaçlarını daha iyi ifade etmelerini sağlayacak ve daha etkili ve verimli bir eğitim sisteminin oluşmasına katkıda bulunacaktır (Winkler, 1989: s. 2-3, Edquist, 2005: s. 19-20).

Son olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan yenilikler yerleşmiş yönetim sistemleri üzerinde önemli bir kontrol gücüne sahip olma imkânı vermektedir. Bunun sonucu olarak merkezi yönetimler yerel organlara eğitimin yönetimi konusunda söz hakkı verebilmektedir. Fakat eğitimin kalitesi ve amaçları üzerindeki kontrol hala merkezi yönetimlerde kalmaktadır (Edquist, 2005: s. 21). Özetle eğitim konusunda yerel yönetimleri söz sahibi yapmanın altında yatan nedenler yerleşmeden beklenen muhtemel olumlu etkilerle aynı tabanda buluşmaktadır. Eğitimin kalitesi ve amaçları üzerinde kontrolün merkezi yönetimin elinde bulunması ise oluşabilecek olumsuz etkileri minimize etmenin bir yolu olarak görülmektedir.

3-TÜRKİYE'DEKİ DÖNÜŞÜM ÇABALARI VE EĞİTİMİN YERELLEŞMESİ UYGULAMALARI

Dünyada meydana gelen gelişmeler ve Türk eğitim sisteminden kaynaklanan sorunların etkisiyle, eğitim yönetiminde yerinden yönetim, yerleşme ve okula dayalı yönetim gibi eğitimde daha etkili ve verimli, okul ile ilgili konularda toplumun katılımını sağlamayı amaçlayan modeller gündeme gelmiştir (Kurt, 2006: s. 70). Zaten ülkemizde Cumhuriyetin kuruluş yıllarından itibaren gerçekleştirilen yeniliklerin ve düzenlemelerin en başında yer alan konulardan biri eğitim olmuştur. Eğitim, belirlenen toplumsal ve ekonomik hedeflere ulaşmada en önemli ve değerli araçlardan biri olarak görülmüştür. Bu aracın toplumsal hedef ve beklentiler doğrultusunda yönlendirilmesi merkezi yönetimin otoritesi altında gerçekleşmiştir. Bu yöntemle eğitim birliği ve eğitimin sistemleşmesi sağlanmış, çağdaş bir eğitim sisteminin temelleri atılmıştır (Kurt, 2006: s. 61). Fakat günümüze yaklaştıkça mevcut yapının yetersiz kaldığı anlaşılmış, bu yetersizlik çeşitli raporlar, tezler, hükümet programları, kalkınma planları ve eğitim şuraları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde Türk eğitim sisteminde görülen yerleşme çabalarını ele alırsak:

Türkiye'de yerel yönetimler, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuştur. Bu nedenle birçok açıdan merkezin yoğun denetimi altında kalmıştır. Yerel yönetimler merkezin vesayeti altında kimi zaman artan görev ve sorumluluklara sahip önemli bir birim olurken kimi zamanda merkezi yönetimin hizmet sunum aracı olmuştur (Bucak, 2000: s. 51-95).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde eğitim vb. sosyal hizmetlerde vakıf ve lonca türü yapılanmaların özellikle finansman açısından ağırlıkta olduğu bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında ise belediyeler ve il özel idarelerinin eğitim üzerinde önemli bir etkisi vardır. Okulların kapanması, öğretmen maaşlarının azaltılıp çoğaltılması, okulların denetlenmesi, ilin eğitim bütçesinin hazırlanması ve halktan alınacak eğitim vergisinin kişiler bazında saptanması gibi konularda il özel idaresi ve belediyelerin sorumluluğu büyüktür (Bucak, 2000: s. 51-95).

Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında eğitim yönetimi ile ilgili arayışlarda dikkat çeken Maarif Emirlikleri uygulamasından da bahsetmek gerekir. Bugünkü anlamda eğitim bölgelerine karşılık gelen bu uygulama ile 1926 yılında 13 eğitim bölgesi oluşturulmuştur. 1931 yılında kaldırılan uygulamaya bakıldığında eğitim hizmetlerinin yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Dönemin eğitim sisteminin sayısal genişliği günümüzle karşılaştırıldığında eğitimin merkezden yönetimi uygulamasının tartışılması doğaldır (Bozan, 2003: s. 27-28). Ancak belirtilen dönemde yapılan reformlar, çıkan iç isyanlar ve ekonomik krizler sonucu yerinden yönetim ilkesinde bir geriye dönüş yaşanmıştır. Daha sonra bu geriye dönüş fark edilerek yerinden yönetim anlayışı ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Fakat yaşanan gelişmeler nedeniyle sistem tıkanmış ve ilerleme sağlanamamıştır (Bucak, 2000: s. 51-95).

1960'larla birlikte planlı kalkınma dönemlerine geçilmesiyle sorunun daha ciddi şekilde farkına varılmış ve hem genel olarak kamu yönetiminde hem de eğitimde yerelleşme çalışmaları başlamıştır. Örneğin TÜSİAD'ın yaptığı "Türkiye'de Eğitim Raporu" (1990) adlı çalışma doğrudan yetki devri ile ilgili olmasa da, eğitim sistemimizi olumsuz etkileyen en önemli faktör olarak merkezi yönetimi göstermiştir. Merkezden kaynaklanan sorunlar belirtilerek, yerelleşme ile elde edilecek idari, mali ve teknik avantajların sorunlara çözüm olmada önemine temas edilmiştir (Bucak, 2000: s. 51-95).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991) çalışmasında MEB'in mevzuat yığını içine gömüldüğünden bahsedilmiş, eğitim hizmetinde görev, yetki ve sorumluluk dengesinin kurulamadığına temas edilmiş ve eğitim ile ilgili çeşitli görevlerin yerel yönetimlere aktarılması ile ilgili tavsiyelerde bulunulmuştur. Mesleki ve Teknik Eğitim Raporu'nda (1994) ise özel sektörün eğitime katılması gerektiği, işgücü piyasasına duyarlılığın artırılması gerektiği, eğitim kaynaklarının verimli şekilde kullanılması gerektiği ve finans kaynaklarının çeşitlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Merkezileşmiş sistemin bu ihtiyaçları karşılama yetersiz olduğu belirtilmiştir (Bucak, 2000: s. 51-95).

Eğitimin yerelleşmesi konusunda ülkemizde önemli diğer iki gelişme ise "Eğitim Bölgesi ve Eğitim Kurulları Yönergesi", Toplam Kalite Yönetimi ve Müfredat Laboratuvar Okulları Yönetmeliği'dir (Keskin, 2003). Ayrıca Dünya Bankası'nın planlarına paralel olarak yaşanan bir diğer gelişme Okul Aile Birlikleri uygulamasıdır. Türkiye'de okulları işletme görevi, okul aile birliklerine verilmiş bulunmaktadır. Milli Eğitim Temel Kanunu'na getirilen bir değişiklikle 2004 yılında yeni bir düzenlemeye konu olan birlikler, velilerden ve toplumun çeşitli kesimlerinden bağış kabul etme, okul içinde küçük işletmeler oluşturma (kantin, büfe, çay ocağı, kırtasiye, fotokopi, vb.) ve okula ait çeşitli alanları kiraya verme (spor ve konferans salonu, bahçe, vb.) gibi faaliyetleri yürüterek "Okul Aile İşletmeleri" ne dönüştürülmüş durumdadır (Keskin, 2008: s. 7).

Özellikle serbestleşme akımlarının hızlandığı 1980'ler ve sonrasında kurulan hükümet programlarında merkezi yönetimin yarattığı sakıncalar ve bu sakıncaların giderilmesi için yerel yönetim birimlerine daha fazla sorumluluk verilmesi gerektiği üzerinde durulmuş ve yerelleşme anlayışı doğrultusunda görüşler beyan edilmiştir (Bucak, 2000: s. 51-95).

Kalkınma planlarında da benzer bir anlayış göze çarpmaktadır. Eğitim sisteminin toplumu ileriye götüreceği şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği, eğitime olan talebin arttığı ve eğitim kurumlarının da bu doğrultuda yapılandırılması gerektiği, mesleki eğitimin yapılandırılmasında temel ilkenin okul-işyeri bütünlüğüne dayalı olması gerektiği planlarda dikkat çeken ifadelerden birkaçıdır (Bucak, 2000: s. 51-95). Ayrıca merkez ve yerel örgütler arasındaki işbölümünün yeniden düzenlenmesi, MEB başta olmak üzere eğitimle ilgili tüm örgütlerin yeniden yapılandırılması ve eğitim sistemi ile üretim sistemi arasında gerekli ilişkilerin kurulması kararları kalkınma planlarında ön plana çıkan maddeler arasında yer almaktadır (Deniz, 2001: s. 121-122). Örneğin Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; "Milli eğitimde hizmet esasına göre yapılandırmayı gerçekleştirmek, merkez teşkilatını makro düzeyde stratejik planlama, müfredat programı, araştırma-geliştirme, denetleme yapan ve koordinasyon işleriyle uğraşacak üst düzeyde karar organı haline dönüştürmek, bürokrasiyi azaltmak, gerek bakanlık taşra birimlerine gerekse yerel yönetimler ve ailelerin eğitimde hizmet verme sürecine aktif katılımını sağlamak için düzenlemeler yapılacaktır" denilmektedir (Karacan vd., 2007).

Milli Eğitim Şuralarında ise; verimlilik adına Milli Eğitim örgütünde yeni düzenlemelerin yapılması ve Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatı'nın yeniden yapılandırılması, yetki ve sorumluluğun, merkez ve taşra örgütü arasında dengeli dağıtılması ihtiyacı, merkezi yönetimin kapsam ve büyüklüğünün azaltılması, yerel yönetimlerin katılım ve katkılarının sağlanması için yasal düzenlemelerin yapılması, taşra örgütüne daha çok yetki ve sorumluluk verilmesi, karar oluşumuna eğitimcilerin, taşra yöneticilerinin ve halkın

katılımının sağlanması, yerel yönetimlerin ve okulların yetki ve sorumluluklarının arttırılması gibi maddelere yer verilmiştir. Bunlara ilave olarak Türk eğitim sisteminin kendi alt sistemleri ve ilişkili olduğu çevre sistemleri ile bütünlük oluşturacak biçimde ele alınması, yerel yönetimlere yetki devri çerçevesinde, yerel birimlerin öğretmen dağılımı ve yatırımların planlanmasında söz sahibi olmalarının sağlanması, kaynakların yerinde kullanımı açısından eğitimde yerel yapılanmaya geçilmesi, yönetici, öğretmen, öğrenci, veli, sendika ve meslek kuruluşlarının eğitimin yönetimine katılımlarının sağlanması gibi maddelerde bulunmaktadır (Deniz, 2001: s. 57-103). Milli Eğitim şuralarının amaçlarına yansıyan ve bu şuralarda alınan kararları şekillendiren söz konusu söylemler eğitim sisteminin yerelleştirilmesi düşüncesi adına önemli bir alt yapı olarak kabul edilebilir.

Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda da Milli Eğitim Bakanlığı'nın vaktinin çoğunu, okul sisteminin yönetilmesine ve idare edilmesine ayırdığından, Türk eğitim sisteminde ağırlıklı olarak merkezi seviye örgütlenmenin var olduğundan bahsedilmekte ve merkezdeki birimlerin ve kaynakların büyük ölçüde, strateji ve politika geliştirme, eğitim hizmetinde yenilik ve kaliteyi ilerletme çabaları üzerine yoğunlaşması gerektiği ifade edilmektedir. Eğitim ile ilgili olarak okul sisteminin yönetimi ve idaresi gibi sorumlulukların illere veya ilçelere devredilerek, bu görevlerin daha alt kademelere aktarılması (yerelleşme) tavsiye edilmektedir. Fakat bu değişimin hem merkezi hem de yerel düzeylerde gerekli kapasitenin varlığına bağlı olduğu belirtilmektedir. Eğitim sisteminin istihdam piyasasından kaynaklanan talep üzerine kurulu bir yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla reform yapılması gereği de açıkça raporlarda dile getirilmektedir.

Aynı doğrultuda söylemler konuya dikkat çekilmesi ile birlikte akademik çalışmalara da yansımış ve eğitim hizmeti yöneticilerinin eğitimde yerelleşme politikaları üzerine düşünceleri analiz edilmeye çalışılmıştır. Söz konusu çalışmalarda eğitim ile ilgili bazı sorumlulukların yerelleşmesi üzerine fikir birliği olsa da özellikle mali konulardaki endişeler ve merkezi yönetimin bu endişeler nedeniyle sistem içerisinde yer alması gerektiği ifade edilmiştir (Bucak, 2000:51-95). Örneğin eğitimde yerelleşme sorununa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Yasa Tasarısı'nın getirdiği çözümler konusunda yerel yöneticilerin görüşlerinin araştırıldığı bir çalışmada, MEB taşra örgütünün İl Özel İdaresi'ne devredilmesinde; İl Özel İdareleri'nin mevcut durumunun uygun olmadığı, mevcut yapısının iyileştirilmesi gerektiği, bu devir sürecinin bir geçiş dönemi ile birlikte pilot uygulamayla yapılması gerektiği anlatılmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin (özellikle taşra) kaynaklarının az olduğu ve arttırılması gerektiği, MEB'in mevcut denetim uygulamalarında sorunların bulunduğu ve Sayıştay'ın bu yeni denetim uygulaması çerçevesinde yapılandırılması gerektiği noktalarında fikir birliğinin sağlandığı görülmüştür (Türkoğlu, 2004).

Nihai aşamada en ciddi adım 2003 yılında atılmış ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Kanunun amacı: "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir" denilmiştir. Söz konusu amaç doğrultusunda kamu yönetiminin kuruluş ve işleyiş ilkeleri belirlenmiştir. Bunlar arasında yerelleşmeyle ilgili en dikkat çekenler; "kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, *yerindelik*, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır, görev, yetki ve sorumluluklar, *hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime* verilir, kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır." şeklinde ifade edilen ilkelerdir. Bu tasarı ile ayrıca

merkezi idarenin görev alanı çizilmeye çalışılmış ve genel politikaları belirleme ve düzenleme gibi görevler merkezi idareye bırakılmıştır.

Ayrıca tasarinın İkinci Bölümü'nde oluşturulan Geçici Hükümler başlığı altında Geçici Madde 1'in a bendinde; Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, okul, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personelinin il özel idarelerine devredileceği belirtilmiştir. Kısaca eğitim hizmetleri yerel ve merkezi idareler arasında paylaşılmaktadır. Böyle bir değişimin nedeni tasarinın genel gerekçesi ve madde gerekçelerinde ayrıntıları ile ifade edilmiştir. Ancak siyasi, idari ve birtakım ekonomik nedenlerle tasarı uygulama alanı bulamamıştır. Bunun nedeni olarak tasarıyla; merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin sınırlandırılıp özel görevli durumuna düşürülmesi, yerel yönetimlerin ise genel görevli olarak belirlenmesi, ikinciler (yerel yönetimler) yararına yeni bir görev ve yetki bölüşümü yaratabilecek bu düzenleme ile kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusunda düzenlemelerin yapılabileceği, yani kamu hizmetlerinin hemen tümünün yerelleştirilmesinin ve özelleştirilmesinin yolunun açılacağı, söz konusu durumun ise kamu hizmetlerinin tutarlılığını ve bütünlüğünü bozacağı, bölgesel ve yerel dengesizlikleri arttıracığı ifade edilmektedir. Belirtilen faktörlerin sonucunda bu düzenlemeler ve sonuçlar amaçlanmasa da, Anayasa'da öngörülmeleyen bir yönetim modeline geçilebileceği, bir diğer deyişle tekil devlet modeli yerine, "idari vesayet" zayıflatılarak "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanacağı dile getirilmektedir. Kısaca üniter yapının zedeleneceği endişesi tasarinın veto edilmesine neden olmuştur.

Tasarı ile İl Özel İdareleri'ne eğitim konusunda verilen görev ve yetkilerin iptal nedeninde de benzer gerekçelere rastlanmaktadır. Eğitim hizmetlerinin İl Özel İdareleri'ne bırakılmasının eğitimin laikleşmesini ve tek elden yürütülmesini amaçlayan öğretim birliği ilkesiyle, ulusal birlik amacıyla, demokratik, laik, eşitlikçi, adil, işlevsel ve bilimsel temellere dayalı eğitim anlayışıyla, Anayasa'nın Atatürk ilke ve devrimlerini temel alan ruhuyla bağdaşmadığı ifade edilmektedir. İllere göre meydana gelecek eşitsizliklerin toplumsal yarar yönünden uygun düşmeyeceği belirtilmektedir. Bu nedenle eğitim hizmetlerinin, yurt düzeyinde ve ulusal düzeyde, ülkedeki tüm yurttaşlara fırsat ve olanak eşitliği sunacak biçimde merkezi yönetimin genel sorumluluğu altında yürütülmesi gerektiği dile getirilmektedir. Neticede, olarak İl Özel İdareleri'ne eğitim konusunda görev ve yetki aktarımı yapma çabaları sonuçsuz kalmıştır.

Eğitim Sen'e göre, eğitim alanındaki yerelleşme ve özelleştirme çabaları Neo-liberalizmin bir programıdır. Eğitimin sermaye gruplarının kar maksimizasyonunu sağlamak amacıyla faaliyet gösterilebilecek bir alana dönüşeceği belirtilmektedir. Bu bakımdan eğitim sisteminde değişimin yerelleşmeden özelleştirmeye doğru bir seyir izleyeceği ifade edilmektedir. Dünya Bankası'nın yayınladığı raporlarda, kamu hizmetlerinin yerelleşmesi için dört yöntemden söz edildiği görülmektedir. Bu yöntemlerden biri, özelleştirme, yani yetkinin özel sektöre devridir. Bu yönde bir bakış açısıyla yerelleşmenin eğitim hizmetlerinin piyasa koşullarına uyarlanmasının önkoşulu olduğu görüşü yine dikkat çekici bir bakış açısı olarak değerlendirilebilir. Asıl olarak kamusal hizmetlerin özelleştirilmesine odaklanmış olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu da; merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiş olan tüm görevlerin mümkün olan en kısa sürede özel sektöre aktarımını hedeflemektedir. Söz konusu bu dönüşümün eğitimin kamusal niteliğini ve eğitim hakkını olumsuz etkileyeceği belirtilmektedir (Dinçer, 2006). Belirtilen nedenlerle kuruluş tarafından eğitimde yerelleşme politikaları benimsenmemekte veya şüpheyle yaklaşmaktadır. Sonuç olarak tasarı söz konusu nedenlerle uygulanmasa da yerel yönetim kanunlarının yeniden yapılanmasına temel oluşturduğu bir gerçektir. Bu nedenle devam eden süreçte değişime uğrayan yerel yönetim kanunlarını eğitim hizmetleri temelinde incelemekte fayda vardır.

4-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN EĞİTİM HİZMETLERİNE DAİR GÖREVLERİ

2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu²'na göre belediyelerin eğitim hizmetleri ile ilgili görev, yetki ve sorumlulukları madde 14'te Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; “Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir.” şeklinde ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere belediyelerin eğitim ile ilgili sorumlulukları donanım seviyesinde kalmaktadır. Eğitimde en önemli maliyetlerden biri olan bina yapımı işini üstlenebilen belediyeler, yönetim ve mali konularda söz sahibi değildir. Burada yerleşmede önemli bir faktör olan gönüllü katılım konusunda belediyelere yetki de verilmiştir. Madde 77'ye göre “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlar, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” denilmektedir.

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na³ göre Büyükşehir belediyelerinin eğitim hizmeti ile ilgili görev, yetki ve sorumlulukları; madde 7'de “Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir. Aynı maddenin “v” bendinde ise “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde eğitim açısından daha geniş bir görev alanı belirlenmiştir. Yine aynı maddede İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri olarak “yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak” şeklinde bir görev kapsamı belirlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve İlçe belediyeleri için bu sınırlar çerçevesinde mesleki eğitim ve beceri kursları açmak, işletmek ve işlettirmek yetkisinin verilmesi yerleşme adına önemli bir adımdır. Eğitimin diğer seviyeleri içinde örnek olabilecek bir düzenlemedir.

2005 yılında kabul edilen bir diğer kanun olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre madde 6'ta İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; “çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkilidir” denilmektedir. Ayrıca bakanlıkların ve diğer merkezi idare kuruluşlarının; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için

² 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 14. maddesinde yer alan ve “okul öncesi eğitim kurumları” açabilmeyi belediyelerin yetkileri arasında gösteren fıkra, Anayasa Mahkemesi'nin 24 Ocak 2007 tarihli bir kararı ile iptal edilmiştir.

³ 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlığı altında Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri'nin eğitim alanı ile ilgili görevleri aynı kalmış bir değişikliğe gidilmemiştir.

ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir. Belirtilen ifade ile aynı doğrultuda bir başka ifade de ise merkezi idare tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenlerin, il özel idareleri eliyle de gerçekleştirilebileceğidir. Yatırımlara ait ödenekler ise ilgili kuruluş tarafından o il özel idaresi bütçesine aktarılmaktadır. Görüldüğü üzere il özel idarelerine yerelleşme adına veya eğitim hizmetinin yerinden yönetimi adına yasal çerçevede daha fazla yetki ve güç verilebilir. Fakat verilecek bu yetkinin merkezin vesayeti veya uygun görmesi ile kullanılacağı ve yönetim değil yatırım seviyesinde olacağı açıkça anlaşılmaktadır⁴.

Son olarak 1924 yılında kabul edilmiş 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köylünün mecburi işleri kapsamında eğitim alanı ile ilgili sorumluluğu "Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak (yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır)", köylünün isteğine bağlı olan işler kapsamında sorumluluğu ise "köylünün bilgisini artıracak kitap getirtmek" şeklinde belirtilmiştir. Bu kanunda genel olarak diğer yerel yönetim kanunlarının eğitim ile ilgili görev, yetki ve sorumluluğu doğrultusunda bir seyir izlemekle birlikte eğitim açısından verilen yetki köylerin mali kapasiteleri de düşünüldüğünde daha sınırlı olmuştur.

5-MEVcut KOŞULLARDA TÜRKİYE'DE EĞİTİM HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİNİN MUHTEMEL ETKİLERİ

5.1. Ekonomik Büyüme ve Kalkınma

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi ile söz konusu hizmet alanında tercih imkânlarının artması ve eğitim ile ilgili gelişim plan ve programlarına vatandaşların ilgi ve duyarlılıklarının gelişmesi sağlanabilir. Vatandaşların hem eğitim hizmetinin idaresine hem de eğitime finansal katkılarının sağlanması ise söz konusu hizmet alanında hesap verebilirliği arttırmakla birlikte yaşanan kaynak sıkıntısına da çözüm getirebilir. Eğitim hizmetlerinin finansmanına gönüllü katılımı arttıran bu yöntemle birlikte merkezi idarenin üzerindeki mevcut yük azaltılabilir. Eğitim hizmetlerini üstlenen yerel birimler ve okul yönetimleri bu hizmeti finanse etmek amacıyla kaynak yaratma çabası içine girebilirler ve atıl imkânlar ekonomiye dâhil edilebilir (Adamolekun, 1991: s. 72). Hizmet sunumunda hesap verebilirliğin artması ve böylece yerel hesap verebilirlikteki artışa bağlı olarak vergi ödeyenlerin yerel yönetimlerle daha iyi işbirliği içine girmeleri ve vergilerin daha etkin toplanabilmesi sağlanarak (Neyaptı, 2005) yerel birimlerce üstlenilmesi planlanan eğitim gibi hizmetlerin layıkıyla yerine getirilmesi süreci kolaylaştırılabilir.

Yerel birimlerin vatandaşların tercihleri hakkında daha iyi bilgi sahibi olduğu düşünüldüğünde eğitim ile ilgili alanlarda hem tüketicilerin hem de yatırımcıların ve iş çevrelerinin taleplerine yönelik daha uygun ve tutarlı adımlar atılabilir. Ayrıca eğitim hizmeti talep eden bireylerin söz konusu hizmetten elde ettiği fayda kadar ödeme yapabilmesine olanak tanıyan yöntemler uygulanabilir ve eğitim hizmetleri alanında Pareto etkinlik sağlanabilir. Hizmetin yerelleşmesi ile rekabet artırılarak kalite ve maliyet açısından etkinlik sağlanırken hizmetin yönetiminde ve mali koşullarında hesap verebilirliğin artmasıyla hizmet alanındaki yolsuzluklar azaltılabilir. Daha iyi yollar, daha yüksek standartlarda okullar ve daha etkili sağlık hizmetleri verilebilir. Bir başka deyişle yerelleşme kamu hizmetlerinin tahsisinde daha fazla verimlilik sağlıyorsa⁵ ekonomik büyümeye ve kalkınmaya katkı sağlaması beklenebilir (Meloche et al., 2004: s. 3, USAID, 2009: s. 24-25). Mali yerelleşme

⁴ 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a yükselmiş ve bu illerde İl Özel İdareleri kaldırılmıştır.

⁵ Tahsis verimliliği üzerine yerelleşmenin faydası mali yerelleşmenin standart teorisine göre açık değildir. Bu teorisin varsayımları kırılığandır (Prud'homme, 1994: s. 31).

ile sosyal sektör ve altyapı harcamalarında yerel ve bölgesel farklılıklara cevap verilebilme imkânının yakalanmasıyla, eğitim ve yollar için yerel seviyede harcanan 1 milyon doların merkezi seviyede harcanan aynı miktardan daha fazla büyümeyi arttırıcı etki yapabilmesi sağlanmaktadır (Martinez-Vaguez and McNab, 2001: s. 14, Martinez-Vaguez and McNab, 1997: s. 12).

Ayrıca eğitim hizmetinde merkezi idarece karar almanın bürokratik işlemleri uzattığı ve vatandaş tercihlerine uygun karar almayı önlediği söylenebilir. Oysa eğitim hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimler ağırlıkta olursa, rant faaliyetleri azalır, kırtasiyecilik ve bürokrasi maliyetleri minimize edilir ve idari personel israfından kaçınılarak yönetim ve organizasyon maliyetleri azaltılabilir (Özdemir, 2006: s. 116). Söz konusu gelişmelerin ekonomik büyümeyi dolaylı biçimde ve olumlu etkileyeceği düşünülebilir.

Bahsedilen olumlu taraflar bir yana her bir yerel yönetim biriminin sabit maliyetinin olması, teknik, idari ve mali kapasite yetersizliği, eğitimin hizmetinin yerelleştikçe koordinasyon maliyetinin artması yerel birimleri hizmet sunumunda ikinci plana itebilmektedir. Belirtilen etkilerin minimize edilmesi adına yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda yerel yönetim birimlerinin sayısının arttırılması yerine, ölçek ve alan ekonomileri gözetilerek, bu yönetim birimlerinin sayısının azaltılması önemli getiriler sağlayabilecektir (Akdemir, 2010: s. 168-169).

Ayrıca eğitimde girdi fiyatları piyasa koşulları nedeniyle çeşitli şekillerde artmaktadır. Fakat girdi fiyatlarındaki bu artışlara rağmen eğitimsel sonuçlar maksimize edilmelidir ki, verimlilik artışı sürdürülebilir olsun. Bu nedenle bazı eğitim fonksiyonlarının merkezileşmesi bile tartışılmaktadır. Amaç tutarlı girdi fiyatlarını ayarlama ve yönetsel maliyetleri azaltmaktır (Winkler, 1989: s. 18). Merkezi idare eğitim alanında alan ekonomilerinin de vasıtasıyla bahsedilen koşulları sağlayarak organizasyon maliyetleri bakımından etkinlik meydana getirebilecektir.

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesinde hizmeti üstlenen yerel idarenin yeterli teknik, idari ve mali kapasitesinin olmaması, finansal kaynakların yetersizliği ile birlikte bölgelerarasında kaynaklar açısından kapasite farklarının olması ve yetersiz mali transferler, vatandaşların finansal katılımının az olduğu varsayımı altında eğitim hizmetlerinin sunumunda gelişmeyi önleyici etkenler haline dönüşebilir. Yerel birimler yeniden seçilme güdüsüyle hareket ederken eğitim için ayrılan kaynaklar yerel çıkar çevrelerince sömürülebilir. Ayrıca eğitim için ayrılan kaynaklar yerel siyasiler ve yöneticiler tarafından kısa vadeli amaçlar için kullanılabilir. Eğitim hizmetlerinin sosyal faydasının yüksek olması, fayda maliyet taşmaları, ölçek ekonomisi ve alan ekonomisi alanında yaşanan kayıplar hizmetin eksik üretimine de neden olabilir. Bu nedenle eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde negatif bir rol üstlenebilecektir.

Hizmetin bölünebilirliğine göre eğitim hizmetleri yerel yönetimler tarafından sunulabilir. Fakat bölünebilir, pazarlanabilir ve fiyatlandırılabilir nitelikteki eğitim hizmetlerinin faydası ulusal düzeydedir. Oysa yerel yönetimlerin faydası yerel düzeydeki hizmetleri sunması daha doğru olacaktır. Çünkü yerel yönetimlerin ulusal düzeydeki faydayı ele alacak ve buna göre düzenlemeler yapabilecek teknik ve mali kapasiteleri yoktur. Bu nedenle hizmet sürecinde merkezi idare rol almakta ve dışsallıklar çerçevesinde daha etkin işlem görebilmektedir. Bu nedenle ulusal ölçekte olan ve faydası tüm bireylere yönelik hizmetlerin merkezi idarece sunulması gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009a: s. 74).

Yerel düzeyde hizmetlerin faydasının yerel yönetimlerin sınırlarını aşması durumunda bu idareler kendi bölgelerinin dışına fayda sağlayan hizmetlere fazla kaynak ayıramamakta, kendileri açısından en iktisadi olan yolu seçmektedir. Ancak mahalli idareler açısından iktisadi olan bu gibi kararlar, ülke açısından iktisadi refah kayıplarına neden olabilmektedir. Örneğin yükseköğretim hizmetlerinin yerel yönetimlere bırakılması durumunda bu idareler eğitim hizmetlerinin kapasitesini dışarıdan gelen ve mezun olduğunda kendi bölgesine

dönecek olan bireyleri kapsayacak şekilde belirlemek yerine sadece kendi bölgeleriyle sınırlı tutmaktadır. Bu durumda daha çok sayıda bireye eğitim hizmeti verme imkânı varken, belirli bölgede yaşayan az sayıda bireyle yetinilmektedir. Bunun sonucunda eğitim hizmetlerinin dışsal faydalarının göz ardı edilmesi iktisadi anlamda refah kaybına neden olmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009a: s. 74).

Ayrıca belli bir bölgede sunulan eğitimden faydalanıp daha sonra başka bir yerleşim yerine giden insanların oluşturduğu veya gittiği bölgeye sağladığı yarar da örnek olarak verilebilir. Bu durum bedavacılığa neden olacaktır. Yerleşmiş yönetim bu durumu ele almada yeterli olmayabilir (Prud'homme, 1991: s. 219). Temel ve mesleki eğitimin yerel düzeyde sunumunu haklı gösterebilecek bir değerlendirme, eğitimin dışsal (eğitim görenlerin ailesi, hemşerileri, yerel ticaret ve sanayi sektörü işverenlerine olan faydası) faydalarının bölge dışına taşma olasılığının, yükseköğretime göre daha zayıf olmasıdır. Bu nedenle yükseköğretimin bölge veya merkezi düzeyde sunumu etkinliği arttıracaktır (Sakinç, 2012: s.151).

Eğitim ve sağlık gibi tüketimleri dış fayda yaratan mal ve hizmetler değerlendirilmiş mallar olarak kabul edilmekte ve bu mal ve hizmet alanlarında genellikle eksik üretim sorunu ile karşılaşmaktadır. Değerlendirilmiş malların/hizmetlerin marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasından büyüktür. Bu nedenle üretimi tamamen piyasa aktörlerine bırakılamaz. Çünkü piyasa bu tür malların üretimi için optimum kaynak tahsisini gerçekleştiremez. Piyasa özel sektör anlayışı gereği üretip pazarlayabileceği kadar mal ve hizmet için kaynak ayırır. Bunun için özel faydanın belirleyicisi olan talebi göze alır (Nadaroğlu, 2001: s. 68). Dolayısıyla sosyal fayda düzeyi ile ilgilenmez, eksik üretim gerçekleştirir ve toplumsal refah kayıpları meydana gelir. Yerleşmenin nihai aşamasının özelleştirme olduğu söylemleri ciddiye alındığında bu konu ve yaşanan refah kayıpları ekonomik büyüme ve kalkınmayı olumsuz etkileyecektir.

Bölgelerarası artan hareketlilik sınırlanırsa kamu eğitimi ile ilişkili olarak yararların çoğu içselleşebilir (Tanzi, 1995: s. 302-303). Söz konusu hizmet alanında sosyal faydayı ölçmenin ve arzulan sosyal fayda düzeyine kolayca karar vermenin kolay olmadığı da (Winkler, 1989: s. 16-17) sürece dâhil edersek yerel birimlerim eğitim hizmetlerini idaresi rasyonel bir davranış olmayabilir. Ayrıca günümüzde bölgelerarası hareketliliği sınırlamakta mümkün görünmemektedir. Bu nedenle hizmetin yayıldığı alana hâkim ve fayda-maliyet taşmalarını içselleştirebilecek yönetimlerin eğitim hizmeti üstlenmesi gerekir ki merkezi idare bu konuda ön plana çıkmaktadır (Akdemir, 2010: s. 166).

Eğitim hizmetinde ölçek ekonomisi uygulanması bakımından merkezi idare daha etkindir. Çünkü hizmet çok boyutlu bir hizmettir. Bu hizmet yerleşme ile yerel yönetimlere bırakılırsa hizmetin kapsadığı alan darabilir. Yerel birimlerin merkezin mevcut altyapılarından yararlanmadığı varsayımı altında hizmet için yapılacak her türlü altyapı yatırımı ve harcama merkezi eğitime kıyasla daha maliyetli olabilir. Bu nedenle ölçek kayıpları önlemek için söz konusu hizmet merkezi yönetimce sunulmalıdır.

Alan ekonomilerinde ise belirli bir ürünün üretiminde kullanılan üretim faktörleri başka bir ürünün üretiminde ilave bir maliyete yol açmadan kullanılmaktadır. Konuya kamu hizmeti açısından bakıldığında, kamu hizmetleri tek bir otorite tarafından verildiği için kamu sektörünün alan ekonomilerinden yararlanması beklenir. Hastane ve üniversite eğitimi gibi bazı çok ürünlü hizmetlerin kamu kesimince sunulması, alan ekonomilerinden yararlanılması nedeniyle maliyetlerden tasarruf edilmesine neden olur. Alan ekonomilerinden yararlanılıyor ise, bunun sonucu olarak birim maliyetlerinin azalması ve sonuçta kamu sektörünün ölçege göre artan getirilerden yararlanması beklenir (Sağbaş, 2004: s. 170). Oysa hizmet yerel birimlerce sunulursa rekabet güdüsünün de verdiği anlayışla birimler veya üretim faktörleri ortak bir zeminde buluşturulamayabilir ve maliyet artışına dayanan refah kayıpları ile karşılaşılabilir. Bu nedenle merkezi yönetim eğitim hizmetinde alan ekonomisi açısından daha

avantajlıdır. Ayrıca rekabet kamu hizmetlerinin ve temel altyapı hizmetlerinin optimal düzeyin altında sunumuna neden olabilir. Bu durum ise büyümeyi geciktirebilir (Martinez-Vaguez and McNab, 2001: s. 23, Martinez-Vaguez and McNab: 1997: s. 18).

Dolayısıyla eğitim hizmetlerinin yerel birimlerce sunumu veya merkezi idarenin bu hizmet alanından çekilmesi dışsallıklar ve eksik üretim sorunu, alan ekonomileri, ölçek ekonomileri, hizmetin faydasının yayıldığı alan ve organizasyon maliyetleri açısından, eğitimde niteliksel gelişmeler konusunda hali hazırda yetersiz olan ülkeler özelinde rasyonel bir davranış olmayabilir. Bu süreci ekonomik büyüme ve kalkınmadaki olumsuz gelişmelerin takip etmesi kaçınılmazdır. Sonuç olarak yerelleşmeyle ekonomik büyüme üzerinde pozitif gelişmeler sağlanırsa eğitim alanında niteliksel gelişmeler de yaşanabilir. Eğitim düzeyinin yüksekliği ve ekonomik gelişmişlik ise mahalli birimlerin daha etkili ve verimli çalışmasına katkıda bulunabilir (Arslan, 2008: s. 269).

5.2. Makro Ekonomik İstikrar, Bütçe Açıkları ve Borçlanma

Son yıllarda Türkiye’de eğitim hizmetlerine merkezi bütçenin yaklaşık %15’ine ulaşan boyutta kaynak ayrılmaktadır. Bu nedenle hizmet süreci yerel çıkar çevrelerinin dikkatini çekmekte ve hizmet için ayrılan kaynaklar bu çevrelerce sömürülebilmektedir. Bu durum yolsuzlukların artmasına neden olabilir (Faguet and Sanchez, 2008: s. 1295). Eğitim hizmetlerinin finansının sağlanması için gelir kaynaklarının yerel yönetimlere bırakılması kaynakların aşırı kullanılmasına neden olmanın yanında kaynaklar üzerinde merkezin kontrolünü de azaltabilir. Bu nedenle yeniden dağıtıcı politikaların uygulanması zorlaşarak, merkezin ekonomik şoklara müdahale gücü kısıtlanır, bölgesel dengesizlikler artar ve gelir dağılımında adalet bozulabilir. Yerel yönetimlerin ekonomik şoklara karşı müdahale gücü kısıtlı olduğu için yaşanan makroekonomik istikrarsızlıklardan eğitim hizmetleri için ayrılan kaynaklar ciddi biçimde etkilenebilir. Ayrıca yerel yönetimler eğitimle ve eğitime ayrılan mali kaynaklar ile ulaşılmak istenen ulusal makroekonomik hedeflere aykırı politikalar uygulayabilirler (Prud'homme, 1994: s. 31). Anlatılan bu etkenlerin ardından makroekonomik dengesizliklerin yaşanması ihtimali yüksektir.

Bazı ülkelerde bölgesel yönetimler eğitim ve sağlık gibi önemli ve pahalı hizmetlerin sorumluluğunu almaktadırlar. Fakat bu harcamaların/hizmetlerin finansmanı için geniş biçimde merkezi kaynaklardan yararlanmak zorundadırlar. Bölgesel yönetimlerin hizmetleri finanse etmesi beklentisine girildiğinde ise onlar bazı gelir ve tüketim vergisi gibi gelir kaynaklarını genişletmek istemekte veya zorunda kalmaktadırlar. Bu durum ise makro dengeyi bozabilir, merkezin elindeki kaynakları azaltır, bölgesel farklılıklara neden olabilir (Economic Premise, 2010: s. 5). Benzer durumun yerel yönetimlerde de yaşanma potansiyeli yüksektir.

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinde eyaletler eğitimi finanse etmek için yeterli bütçeye sahip olamayabilirler. Ayrıca yerel birimler ve okul yönetimleri aldıkları teşvikler nedeniyle eğitim bütçesini tam anlamıyla raporlayamayabilirler. Bu nedenle raporladıklarından daha fazla eğitime katkı sağlarlar. Fakat bu gerçeği federal otoritelere açıkça ifade edemezler. Çünkü eyaletler federal kaynaklar içinde kendi sahip oldukları kaynaklardaki artışın azalacağından korkarlar. Federal yönetimler ise eyaletlerin harcamalarını açıkça azaltmamalarına rağmen tarihsel olarak bu bir kalıp haline gelmiştir. Eğitim hizmetlerine sahip olduğu kaynaktan fazlasını harcayan eyaletler federal yönetimden daha az kaynak aldıklarında ise (Mendoza and Martinez-Vazquez, 2000: s. 157) bütçe açıklarının ortaya çıkma ihtimali artmaktadır.

Ayrıca eğitimde yerelleşme ile eğitim bütçesi alanında merkezi yönetim tarafından uygulanan sıkı bütçe uygulamalarının yumuşamasıyla yerel yönetimlerin ve diğer yerel birimlerin eğitim ve diğer harcama kalemleriyle ilgili bütçe tekliflerini gereğinden fazla

göstererek kaynak israfına neden olması da ihtimal dâhilindedir. Bu durumun uzun dönemde önemli bütçe açıklarına neden olacağı söylenebilir. Bunların dışında bazen merkezi ve federal yönetimler mali açıkların azaltılması amacıyla (Arjantin örneği) eğitim hizmetlerini yerelleştirmektedir (EQ Rewiev, 2005: s. 1). Sıkı düzenlemeler yapılmazsa söz konusu politikalar bütçe açıkları üzerinde kısa dönemde ve geçici bir düşüş sağlayabilir. Bu durum eğitim hizmetlerinin kalitesini de etkiler. Zaten eyaletlerde mali açıklara sahip olan okullar merkezin kontrolü altındaki okullardan daha kötü performans göstermektedir (USAID, s. 11).

Türkiye’de ise yerel yönetim sistemi yerel halkın belediyelere olan taleplerini sınırsız şekilde genişletmelerine olanak vermektedir. Yerel vergilendirilebilir kapasite üzerinde vergi koyma ve matrah ve oran belirleme hakkı olmayan yerel yönetimler merkezi idarenin transferlerine aşırı biçimde bağımlı kalmaktadır. Merkezi idareden bölge ve yerel yönetimlere kaynak transferi seçmenlerin hizmet taleplerini arttırdığı yani açık bütçeye yol açtığı gibi harcamalar üzerinde yetersiz denetimin olması israfa ve yolsuzluklara meydan vermektedir. Ayrıca tek başına yerel yönetimler yerel harcama ve vergi kararlarıyla toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek yeterlilikte de değildir (Sakınç, 1998: s. 125). Bu nedenle eğitim hizmeti gibi sürekli değişen ve gelişen talep yapısına sahip bir hizmeti yerel yönetimlerin layıkıyla karşılayabileceği tartışılmaktadır. Ayrıca altyapının ve mali kaynakların eğitim hizmetinin devamı açısından son derece önemli olması nedeniyle yerel yönetimlerin merkezin transferleri olmaksızın mali anlamda sıkıntı çekeceği ortadadır. Merkezi idareden bölge ve yerel düzey yönetimlere eğitim hizmetleri için kaynak transferinin seçmenlerin hizmet taleplerini arttırması yani açık bütçeye yol açması, kaynak transfer edilmez ise yerel yönetimlerin borçlanma ihtiyacının ve bütçe açıklarının artacağı konuyu çıkılmaz bir noktaya sürüklemektedir. Bu problemleri azaltmak için yönetimlerin farklı seviyeleri arasındaki harcama sorumluluğunun açıkça ifade edilmesi, merkezi yönetim transferlerinin saydam ve hesap verebilir bir yapıda olması, transferlerin basit ve standart bir formülasyona dayanması, yerel yönetimlerin borçlanma kabiliyetlerinin sınırlandırılması ve borçların merkezi yönetimce garanti altına alınmaması gerektiği vurgulanmıştır (Fritzen and Lim, 2006: s. 5).

Yerelleşme ile yerel yönetimlerin borçlanma ilişkisinde yerel yönetimlere devredilen hizmetin yapısı çok önemlidir. Örneğin eğitim hizmeti için önemli ölçüde teknik, idari ve mali kapasite gerekmektedir. Merkezi yönetimin bile hem finansmanında hem de idaresinde zorlandığı böyle bir hizmeti yerel yönetim birimlerine bırakması hizmetin geliştirilmesi için borçlanma bir yana mevcut seviyenin korunması ve cari görevlerin devamlılığı için bile borçlanma⁶ yapılmasına neden olabilir.

Bu noktada eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinde örnek ülke uygulamaları ve bu uygulamalardan elde edilen sonuçlar üzerinde önemle durulmalıdır. Örneğin İspanya’da yerelleşme üzerine gerçekleştirilen reform sürecinden sonraki on yılda birkaç bölgenin borçluluk seviyesini endişe verici derecede artmıştır (Hanson, 1997). Bu endişe verici artışın eğitim hizmeti için ayrılan kaynakları ve dolayısıyla yapılacak yatırımları faiz ödemeleri nedeniyle azaltacağı söylenebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009b: s. 266-267).

Belirtilen olumsuz taraflara rağmen eğitimde yerelleşmeyle merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu hizmet sunum sürecine rekabetçi bir unsur enjekte edilebileceği ve bu durumun kamu sektörünü ve eğitim hizmeti alanını disipline edeceği belirtilmektedir (Özdemir, 2005: s. 242). Ayrıca eğitim hizmetlerinde ve diğer kamu hizmetlerinde mali yerelleşmenin uygulanması söz konusu kamu hizmetinin sunumunda ekonomik verimlilik, hesap verebilirlik ve saydamlığın arttırılmasına katkı sağlıyorsa bütçe açıklarının düzelmesi beklenmekte, makroekonomik yönetişimin gelişmesi ile çok dayanıklı bir makroekonomik performans oluşmasına katkı sağlanmaktadır (Neyaptı, 2010: s. 156, Ebel and Yılmaz, 2002: s. 13-15). Diğer yandan bireylerin ve ailelerin elindeki atıl fonların yerelleşme vasıtasıyla

⁶ Mahalli idarelerin ve özellikle belediyelerin borçlanmaları 1990’lı yıllardan beri “beş kara delik” yakıştırmasıyla anılır hale gelmiştir. KİT, SSK, Bağ-kur ve Emekli Sandığı ile birlikte Belediyeler içinden çıkılmayacak bir borç batağı olarak görülmektedir (Şahin, 2007: s. 219).

ekonomiye dâhil edilmesi kolaylaştığı için merkezi yönetimin üzerindeki eğitim hizmetleri açısından mevcut yük azaltılabilir. Ayrıca yerelleşme ile eğitim hizmetlerinin idaresi ve finansman süreci halkın istekleri doğrultusunda daha iyi yönlendirilebilir ve bu sayede üretim ve tüketimde tahsis verimliliği sağlanabilir. Kaynakların dağılımında ve tahsisinde etkinlik sağlayan bu süreç ise makroekonomik dengesi olumlu yönde etkileyebilir.

5.3. Bölgesel Kaynak Dağılımında ve Gelir Dağılımında Dengesizlikler

Eğitim sisteminin yerelleştirildiği pek çok ülkede, hedeflenen ideallere ulaşılamadığı, kalitenin azaldığı ve özellikle gelir düzeyi düşük bölgelerde derin eşitsizlikler yaşandığı bizzat Dünya Bankası kaynaklarında dile getirilmektedir (Keskin, 2008: s. 10). Ayrıca yerelleşmenin önemli bir boyutu olan siyasi yerelleşme ile eğitim ve sağlık gibi sektörler arasında kaynak tahsisinde yasal olmayan yerel siyasi müdahaleler yapıldığı belirtilmektedir (Hinsz et al., 2006: s. 20).

Anlatılanlara ilave olarak yerel yönetimlerin kapasitesindeki farklılıklar nedeniyle eğitim hizmetlerinin finansmanında bir bölgede yaşayan bireylerin üzerine daha fazla külfet düşebilmektedir. Bu farklılık eğitime giriş açısından bazı bireyler için önemli bir engel teşkil ederken, hizmetin kalitesinde de farklılıklara neden olabilir. Çünkü eğitim hizmeti dolayısıyla üzerindeki yükü azaltmak isteyen birey daha az vergi ve daha düşük kaliteli hizmet demetini tercih etmek isteyebilir. Bunun sonucunda yoksul bölgelere göçler başlar. Tam tersi hizmet demetini tercih eden bireyler ise zengin bölgelerde eğitim hizmeti almak isteyebilirler (Tiebout, 1956: 416-424). Zengin ve yoksul bölgeler arasındaki farkın gittikçe açılmasına neden olan bu durumun eğitimde kalite açısından da bölgesel farklar oluşturmasıyla birlikte kaynak ve gelir dağılımında dengesizlikler ortaya çıkabilir.

Daha yüksek hizmet ve vergi düzeyini tercih eden bireylerin göçü gerçekleşecek birtakım etkinliklerin yansira doğrudan ve dolaylı maliyetlere de neden olabilir. Bölgelerdeki demografik yapılar bozulabilir ve birtakım bölgeler sadece yardıma muhtaç insanların yaşadığı alanlar olabilir. Mevcut bölgenin vergi potansiyelinde azalmalar görülebileceği gibi göçün neden olacağı sosyo-ekonomik etkiler nedeniyle bazı adaletsizlikler meydana gelebilir. Örneğin farklı bölgelerde oturan bireylerin belirli bir düzeyde geliri olması durumunda, yerel yönetim birimlerinin sunduğu eğitim hizmetlerinin faydası ve maliyeti nedeniyle ortaya çıkacak fark bölgelerarası gelir dağılımında da farklılıklara yol açabilecektir. Böyle bir durumda bireylerin gelirleri oturdukları bölgenin uyguladığı politikalardan etkilenebilmektedir. Bu nedenle bölgelerarası gelir farklılıklarına neden olabilecek eğitim gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülmeli veya merkezi yönetim dengesizliklere yol açabilecek uygulamaları sınırlama amaçlı gerekli standartları belirlemelidir (Akdemir, 2010: s. 167).

Eğitim sektöründen daha fazla kazanmak isteyen yatırımcı ve girişimciler sermayelerini zengin bölgelere yatırabilir ve bu bölgelerde daha kaliteli eğitim alan bireyler aldıkları eğitim dolayısıyla gelir dağılımında daha üst seviyelere kolayca tırmanabilirler. Merkezin transferleri olmaksızın zengin ve yoksul bölgeler arasında aynı kalitede eğitim verilmek istenmesi durumunda alım gücü olmayan bireyler hizmetten yararlanamayabilirler. İfade edilen bu durumun yaratacağı sıkıntılar ise başta gelir dağılımında dengesizlikler, eğitim hakkı, fırsat eşitliği vb. olmak üzere ortadadır.

Eğitimde yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlerin, özel birimlerin ve okul yönetimlerinin eğitim hizmeti sunmasına ve bu hizmetlerden yararlananların elde ettikleri fayda kadar ödeme (vergi) yapabilmelerine olanak sağlanmaktadır. Yani bireyler eğitim hizmetlerinden elde ettikleri marjinal fayda ile faydalanmaları karşılığı ödedikleri vergileri yani maliyetlerini eşitleyebilmektedirler (Tanzi, 1995: s. 299). Bir başka deyişle Pareto etkinlik çözümüne yaklaşmaktadırlar. Zaten eğitimde yerelleşmenin temel mantığı eğitim

hizmetinin merkezi hükümet tarafından aynı miktarda sunulmasından ziyade toplam refah ve Pareto etkinlik açısından farklı miktarlarda ve yerel olarak sunumunun daha etkin ve verimli olması şeklindedir (Acar ve Kitapçı, 2009: s. 87). Bu şekilde kaynaklar üreticiler tarafından tüketici tercihlerine daha uygun biçimde gerekli alanlara yönlendirilebilir ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanır. Tüketiciler ise kendi tercihlerine uygun hizmet demetlerinden ve tercih imkânlarından yararlanarak fayda düzeylerini yükseltebilirler. Bu durum eğitim için ayrılan mevcut kaynaklardan en üst düzeyde yararlanılmasına neden olur. Böylece eğitime daha fazla kaynak ayırmak suretiyle belirli amaçlara ulaşma yaklaşımı yerini etkinlik ve verimlilik yaklaşımına bırakır. Eğitime ayrılması planlanan kaynaklar ise bölgesel gelir ve kaynak dağılımındaki adaletsizliklerle mücadelede kullanılabilir.

Türkiye’de hâlihazırda gelir dağılımında ve bölgesel kaynak dağılımında ciddi adaletsizlikler bulunmaktadır⁷. Dolayısıyla mevcut durumda eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi bireyler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini daha da arttırabilir. Çünkü hizmetin finansmanına bireysel katılımı arttıran bu yöntemde gelir seviyesi düşük bireyler eğitim hizmetinden yararlanamayabilirler. Zengin ve yoksul bireylerin kendi hizmet tercihlerine göre belirli bölgelere taşınmaları ise bölgelerarası kaynak dağılımındaki dengesizlikleri genişletebilir. Sonuç olarak genellikle ülkeler gelir ve kaynak dağılımında adaletsizlik yoksa veya düşüğe eğitim hizmetleri yerleştirilerek istedikleri amaçlara ulaşabilmektedirler. Bu nedenle Türkiye’de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesiyle belirlenen hedeflere ulaşmak zor görünmektedir.

5.4. İstihdam

Eğitim hizmetlerinin yerelleşmesiyle iş çevrelerine daha yakın birimlerin ihtiyaçlar doğrultusunda eğitim hizmetlerini yönlendirilmesi ve kalifiye eleman ihtiyacına cevap vermesi kolaylaşabilmektedir. Bunun dışında eğitimin yerelleşmesi ile gelişen rekabet faktörü eğitim personelinin kendini geliştirmesi açısından önemlidir. Çünkü yerleşen eğitimde, hizmet alanındaki personel yeteneklerini geliştirmesiyle doğru orantılı olarak daha fazla kazanç sağlayabilir. Bu durum bir taraftan personelin kazancını arttırırken diğer taraftan kalifiye elemanlara yüksek ücret ödeyip istihdam eden kurumlar verdikleri eğitimle ön plana çıkabilirler. Eğitimde kalitenin de gelişmesine neden olan bu faktörle birlikte beşeri sermaye gelişebilir ve verimliliği artabilir. Ayrıca harcamaların yerelleşmesi nedeniyle tüketici ve tahsis verimliğindeki artışın refahta artış sağlaması, kaynakların yerel seviyede daha verimli harcanması durumunda daha sağlıklı ve eğitilmiş işgücü, hızlı ve daha az maliyetli ulaşım olanaklarının artması (Martinez-Vaguez and Mcnab, 2001: s. 15-18, Martinez-Vaguez and Mcnab, 1997: s. 15) gibi durumlar bireylerin istihdam edilebilme yeteneğini geliştirecek ve ekonomik büyüme açısından pozitif gelişmeler sağlanabilecektir.

Burada eleştirilen dikkate değer bir nokta vardır. Bu eleştirilen nokta özellikle Neo-liberal ekonominin eğitim sektörünü etkilemesiyle birlikte gereksinim duyulan işgücünün belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Bugün pek çok firma ya da sermaye grubu kendi üniversitesine sahiptir ve üniversiteler şirketlerle işbirliği yaparak ihtiyaç duyulan iş gücüne uygun eğitim programları uygulamaktadır. Bu bağlamda üniversite eğitiminin eleştirel, bağımsız düşünebilen, toplumla etkileşim içinde olan bir bilgi edinme ve oluşturma birimi olmaktan uzaklaşıp piyasanın ihtiyaç duyduğu işgücüne uygun mesleki eğitim veren bir kurum haline geldiği ileri sürülmektedir. Bunun kendi içinde faydalı yanları olmakla birlikte

⁷ Gelir dağılımında Türkiye 34 OECD ülkesi arasında 32. Sırada bulunmaktadır. Türkiye’den sonra gelir dağılımındaki en kötü ülkeler Meksika ve Şili’dir (<http://www.oecd.org/inequality.htm#income>). Türkiye’de Bireysel Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri: Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Eşitsizlikler adlı çalışmanın sonuçları da bu açıdan önemlidir (Selim vd., 2014: 121-126). Yine Türkiye’de Bölgesel Gelir Dağılımının İller Düzeyinde Analizi:1990-2006 adlı çalışmanın sonuçları da Türkiye’de bölgesel anlamda bir adaletsizliğin olduğunu göstermektedir (Dağdemir ve Acaroğlu, 2011: s. 52).

yükseköğretimin büyük sermaye gruplarına ısmarlama yoluyla eleman yetiştirir konuma geldiği de ifade edilmektedir. Bu durum üniversite öğreniminin niteliklerine ve onun toplumsal eleştirel konumuna zarar vermektedir (Yıldız, 2008: s. 24). Eğitimde yerelleşmenin nihai aşamada özelleşmeyi getireceği yönündeki eleştiriler belirtilen endişelerle birleşince birtakım sorunları yaşanması kaçınılmaz görünmektedir.

Ayrıca eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi ile istihdam arasındaki ilişki her zaman pozitif yönde olmayabilir. Kar mantığının eğitim sistemine yerleşmesiyle birlikte eğitim personelinin ve özellikle öğretmenlerin iş yükleri artabilir. Öğretmenlerin kamu personeli vasfı zayıflayarak ekonominin de içinde bulunduğu duruma göre meslekten ihraç edilmeleri kolaylaşabilir. Örneğin İsveç'te yerelleşme çalışmaları sonucunda özel eğitim alanında kamusal ödeneklerin azaldığı görülmüştür. Öğretmenlerin çoğu iş yüklerindeki artıştan, büyük sınıflardan ve bütçe kısıtlarından dolayı istifa etmiştir (Lundahl, 2002: s. 693). Şili'de ise yerelleşme sonucunda öğretmenler kamu görevlisi statüsünü kaybetmişler, iş yükleri artmış ve yasal güvenceleri kaybolmuştur (Keskin, 2003).

Ülkemizde gerek mesleki eğitim kurumlarında gerekse üniversitelerde izlenen müfredat, genel itibariyle, iş hayatının gereksinimlerini karşılayacak nitelikte değildir⁸. Bu sebeple, öğrenciler mezun olup çalışmaya başladıklarında yaptıkları işe uyum sağlayamamaktadırlar. İşverenler açısından da olumsuz olarak nitelendirilen bu durum, müfredatın iş hayatındaki pratik uygulamalarla uyumlu hale getirilmesini ve zenginleştirilmesini gerektirmektedir (Ekonomi Raporu, 2012: s. 116-117). Türkiye'de eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi bu alanlardaki sıkıntıların giderilmesi açısından önemli bir araç olabilir. Çünkü yerel birimler kendi sınırları içerisindeki ihtiyaçları görme ve eksiklikleri gidermede merkeze kıyasla ön plana çıkabilirler. Merkezi yönetim ise genel istihdam politikalarını yönetme ve bölgelerarası nitelikli işgücü dağılımını sağlamada daha etkin bir rol oynayabilir.

5.5. Eşitlik Faktörü

Eğitimde yerelleşme zengin ve yoksul bölgeler arasında var olan eşitsizliği daha da arttırabilir. Varlıklı bölgelerdeki öğrencilere artan olanaklar sunularak daha iyi eğitim almalarını sağlanırken, yoksul bölgelerdeki öğrencilerin durumu daha da kötüleşebilmektedir (Keskin, 2003). Süreç parası olanların kaliteli okullarda eğitim alma fırsatı yakaladığı, olmayanların kalitesiz eğitime razı oldukları veya yoksulluk seviyesindeki bireylerin devlet eğitimine bile ulaşmakta zorlanacakları bir hale dönüşebilmektedir. Bu durumda fırsat eşitliği ve eğitim hakkı da ortadan kalkmaktadır (Saylan, s. 47).

Eğitim yerelleştiğinde vergi tabanları farklı olursa aynı gelire sahip kişiler için farklı sonuçlar çıkabilmektedir (Winkler, 1989: s. 20-23). Okullar arasındaki kalite farkının da genişlemesine neden olan bu durumla birlikte yoksul ve zengin bölgeler arasındaki öğrenciler arasında performans açığı genişlemektedir (Dyer and Rose, 2005: s. 107). UNICEF programlı desteklerle eşitlik ve kalitenin artacağını belirtmektedir. Ayrıca eşitlikle ilgili kaygılara atıfta bulunarak özellikle yerelleşme sürecinde savunmasız grupların daha da marjinalleşebileceğini ifade etmektedir (Hinsz et al., 2006: s. 10).

Eğitimde yerelleşmeyle birlikte yaygınlaşan kullanım ücreti veya harç sisteminin eşitsizlikleri arttırdığı belirtilmektedir. Bunun nedeni olarak harçların maliyetleri azaltmasına rağmen yoksulların hizmete girişine engel olması gösterilmektedir (Hinsz et al., 2006: s. 21-22, Adamolekun, 1991: s. 84). Bu soruna çare olması için getirilen kupon (voucher) sistemi ise bazen beklentilere cevap verememektedir. Örneğin Şili'de Batı Hemispre'de kupon yöntemi uygulanmıştır. Fakat kupon yöntemine rağmen okulların özelleşmesi veya

⁸ Eğitim içeriğinin özel sektörün ihtiyaçlarını karşılamaması ve eğitim profilinin gerçek işgücü piyasası gereksinimleri ile uyumsuz olması Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında da dile getirilmektedir.

piyasalaşmasının düşük gelir gruplarına hizmet etmediği görülmüştür. Çünkü düşük gelir gruplarının okul alternatiflerinden ve bilgiden yoksun oldukları anlaşılmıştır (Hanson, 1997). Ayrıca ailelerin bu kuponları depresyon yıllarında eğitim hizmetleri için kullanmak yerine bozdurarak başka ihtiyaçlar için kullandıklarının farkına varılmıştır. Bunun sonucunda eğitim düzeyi hızla düşerken (Mutlu, 2006: s. 53), eğitimde kupon uygulamasına rağmen düşük gelirli ailelerin çocuklarının hala yeterli eğitimi alamadıkları anlaşılmıştır.

Eğitimin yerelleşmesi süreci yoksul kişiler veya yeterli alım gücüne sahip olmayan kişiler için sorun yaratabilir. Çünkü kullanım ücreti ve harç sisteminin yaygınlaşması ile piyasa anlayışının gelişmeye başladığı bu süreçte belirtilen kişilerin piyasa veya yerel mekanizmalarca kayda alınacak satın alma gücü ile desteklenmiş eğitim talepleri olmayabilir. Kar mantığıyla hareket etme potansiyeline sahip kuruluşlar ise üretimini fiyat mekanizması ile hesap ettikleri talebe göre düzenlerler. Bu nedenle hizmete girişte sorunlar yaşanacak ve birtakım eşitsizlikler meydana gelebilecektir. Örneğin eğitim hizmeti sunumunun âdemi merkezileşmesi veya merkezin etkisinin azalması, yerel ve bölgesel nitelikli dengesizliklerin artmasına, özellikle sosyo-ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerde hizmet standartlarının sağlanmasında sıkıntılarla karşılaşılmasına yol açabilecektir. Ayrıca iyi işleyen rekabetçi piyasanın gelişmediği bir ortamda eğitim gibi önemli kamu hizmetlerinin önce yerelleşmesi sonra piyasalaştırılması hizmet sunumunda aksamalara, hizmetlere hakkaniyetli erişimde sorunlara, özel tekelere yol açabilecektir (Acar ve Gül, 2007: s. 277).

5.6. Yasal Zemin ve Hizmetlerin Bütünlüğü İlkesi

Yasal olarak veya seviye açısından yerleşmenin planlanmasında hangi yönetim birimi yetkili olacak veya karar alma sorumluluğu kimin olacak gibi konularda belirsizliklerin olması yerleşmenin önündeki başlıca engellerden birisi olarak görülmektedir (EQ Rewiev, 2005: s. 1). Bir başka ifadeyle yerleşme eğer anayasal ve yasal çerçevede açıkça yer edinmişse ve yine yasalarla güçlendirilmişse başarılı olur (Tanzi, 1995: s. 314). Eğer yasal düzenlemeler net biçimde ifade edilmez ise hizmetin yasal karmaşa içinde etkinliğini yitirmesi ve hizmet çakışması (overlapping) durumlarının yaşanması sonucuyla karşılaşılabilir.

Örneğin Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Yasası’nın 14. maddesinde yer alan ve “okul öncesi eğitim kurumları” açabilmeyi belediyelerin yetkileri arasında gösteren fıkra, Anayasa Mahkemesi’nin 24 Ocak 2007 tarihli bir kararı ile iptal edilmiştir (Esas 2005/95, Karar 2007/5). Kararın gerekçesinde “Milli eğitim program ve yöntem itibarıyla ulusal nitelikte olduğundan, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç olarak görülemez. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa’nın 127. maddesine aykırıdır. İptali gerekir” denilmiştir (Keleş, 2009: s. 245). Bu nedenle yerleşme ve eğitim hizmetlerinin yerleşmesi çalışmalarında yasal ve anayasal altyapının varlığı ve tutarlılığı önemlidir. Eğitim hizmetinin hangi idari birimce sunulacağı, finanse edileceği veya denetleneceği açıkça belirtilmelidir. Yukarıda ifade edilen örnek olayda belediyelerce yürütülen okul öncesi eğitim hizmetinin anayasamızın ilgili maddeleri ile tutarlılık arz etmemesi sorunun kaynağını oluşturmuştur. Yasal nedenlerle ülkemizde yerleşme alanında gerçekleşecek birçok düzenlemede benzer kararların çıkma ihtimali yüksektir.

Ayrıca Anayasa’nın 127. maddesine göre merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisi vardır. Özetle merkezi idare mevcut yasal zeminde yerleşme ile yerel birimlere bırakılması söz konusu olan eğitim hizmetlerinin tüm topluma eşit kalitede ve asgari düzeyde

sunulmasını, mahalli nitelikte farklılıkların olmamasını sağlamak amacıyla müdahale hakkına sahiptir.

Merkezi idareye böyle bir hakkın verilmesi, eğitim vb. hizmetlerin yerelleşmesi ile hizmetlerin bütünlüğü ilkesinin zayıflayacağı kanısındandır. Çünkü yerelleşme ile tercih farklılıklarına cevap verebilen bir yapı oluşturmak için hizmet anlayışındaki bütünlüğün arka plana itilmesi gerekebilmektedir. Bu durum eşitsizlikleri beraberinde getirebilir. Oysa eğitim gibi faydası ulusal çapta olan bir hizmetin merkezi olarak sağlanması bir paket halinde sunumun neden olacağı refah kayıplarına rağmen eşit bir hizmet dağılımına yol açabilecektir (Prud'homme, 1991: s. 216).

5.7. Siyasi Ortam, Etnik Yapı ve Terör

Yerelleşme devlet yapılanmasında merkezîyetçilik yerine âdemi merkezîyetçiliği temel ilke kabul eder ve bu kabul her devlette aynı sonucu doğurmaz. Bazı ülkelerde etnik mikro milliyetçi ve mezhepsel tabanlı örgütlenmeleri teşvik edebilir. Sosyo-kültürel açıdan bütünleşmemiş toplumlarda bazı sakıncalar doğurabilir (Bilgiç ve Gül, 2009: s. 621-623, Okur ve Çakıcı, 2007: s. 3-4). Yerelleşme, siyasi ve etnik karışıklıkların olduğu bazı ülkelerde bu sorunların giderilmesi ve marjinal gruplara demokratik hakların tanınması için bir araç olarak kullanılabilir. Aynı zamanda siyasi ve etnik karmaşa, terör vb. sorunların artmasına, mikro milliyetçi yaklaşımların gelişmesine de neden olabilmektedir (Scott, 2009: s. 15-16). Örneğin Tayvan'da eğitimin yerelleşmesi çalışmalarında batı kültüründen ve özellikle Amerikan eğitim sisteminden yararlanılmaya çalışılmıştır. Fakat nüfus üzerinde hala Çin kültürü egemendir. Tayvanlılar merkezi eğitim sisteminden memnun olmamalarına rağmen eğitim sistemine yerleştirilmeye çalışılan formun kendi kültürlerine uygun olmadığını ifade etmektedirler. Çünkü bu durum doğu ve batı kültürlerinin çarpışmasına neden olmaktadır. Görülmüştür ki yerelleşme fikri Asya kültürüne uygun değildir (Leung, 2004: s. 10-11). Dolayısıyla birtakım siyasi, etnik ve kültürel problemler doğabilir. İspanya'da ise eğitimin bölgesel yönetimlere verilmesinde amaç farklı etnik grupların taleplerini karşılamak içindir (EQ Rewiev, 2005: s. 1).

Konuyu Türkiye açısından ele alacak olursak eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi konusunda siyasi bir uzlaşımın gerçekleşeceğini söylemek zordur. Çünkü yerelleşme ile eğitim hizmetinin ticari bir meta haline gelme ihtimali artarken, ülkemizde eğitim hizmetinin kamusal niteliğinin korunması ve ticari bir meta olmanın ötesinde her seviyesinin parasız olması gerektiğini savunan gruplar, sendikalar veya birlikler bulunmaktadır (Dinçer, 2006). Bu nedenle yerelleşme sürecinde siyasi ve toplumsal uzlaşım ortamını yakalamak zor görünmektedir.

Etnik açıdan eğitimin yerelleşmesi olayını incelediğimizde ülkemizin çok farklı etnik gruplardan oluştuğu bilinmektedir. Bu nedenle yerelleşme ile eğitim hizmetleri etnik, siyasi ve ideolojik politikalara maruz kalabilir. Demokratik bir ülkede herhangi bir parti eğitim politikasını kendine göre değiştiremez. Ülkemizde ise tam aksini görmek mümkündür. İktidardaki partiler, hatta aynı partiye üye olan bakanlar değiştikçe, eğitim politikası yeni anlayışa göre şekillenmektedir (Eğitim Sen, 1998: 47). Bu süreçte özellikle merkezi idare politika yapma görevini yerel birimlere bırakır ve denetleme de yerel seviyede gerçekleşirse önemli sorunların yaşanılması kaçınılmazdır.

Türkiye içindeki ve dışındaki Kürt örgütlerinin önderleriyle yapılan görüşmelere dayanan bir çalışmada, önderlerden çoğunun, siyasal yerinden yönetime ya da özerkliğe, ulusların kendi yazgılarını kendilerinin belirleme hakkı açısından baktıkları görülmektedir. Çoğu, bölgesel etnik özerkliği, bağımsızlık idealinin gerçekleştirilmesi sürecinde bir basamak olarak görmekte olduklarını belirtmektedirler. Bu amaç içinde önce siyasal görüşmeler, sonra silahlı mücadeleden yana olduklarını söylemektedirler (Keleş, 2009: s. 107). Söz konusu

görüşler dikkate alındığında yerelleşmenin herhangi bir seviyesini uygulamak ülkemiz için üniter yapının devamı konusunda tehlike arz edebilir. Özellikle eğitimin yerelleşmesi böyle bir anlayış içerisinde olan gruplara önemli ölçüde hizmet edebilir. Çünkü eğitim ile millî birlik ve bütünlük bilinci insanlara nasıl aşılabilir, mikro milliyetçi ve ayrılıkçı düşüncelerde kolayca aşılabilir. Hatta eğitim bu noktada silahtan daha etkili bir role bile bürünebilir. Bu nedenle bizim gibi toprak bütünlüğü kavramı kendine özgü koşulları nedeniyle diğer ülkelerden daha önemli olan ülkelerde eğitimin yerelleşmesi yönündeki değişiklikler konusunda defalarca düşünülmesi gerekir (Arslan, 2008: s. 269). Aksi takdirde silahla istediğini gerçekleştiremeyen terör örgütleri için eğitim yeni bir silah haline gelebilir.

Ülkemizde Anayasa'nın 42. maddesi ile sınırları çizilmiş eğitim dili, anadil gibi kavramlar üzerinde değişiklik yapmayı kolaylaştıracak bu süreç eğitim birliğini bölgesel ve etnik istekler doğrultusunda zayıflatarak beklenen faydaların çok ötesinde telafisi güç zararlara yol açabilir. Bu tür kritik faktörler yüzünden yerelleşmeden tam anlamıyla vazgeçmekte yanlış olabilir. Bu nedenle son derece karmaşık ve çoğulcu toplumlarda uyumu ve uzlaşma ortamını sağlayabilen yerelleşmiş merkezîyetçilik gibi dönüşüm yolları üzerine yoğunlaşmakta fayda vardır (Karlsen, 2000: s. 536). Anlatılanlar doğrultusunda demokratik gelişmişlik seviyesi arttırılmadan, siyasi uzlaşma ortamı sağlanmadan ve etnik milliyetçiliğin tetiklediği terör olayları sonlandırılmadan eğitim hizmetlerini yerelleştirmek Türkiye'yi yeni sorunların merkezi haline getirebilecektir. Dolayısıyla eğitim hizmetlerinin merkezi seviyede idaresi mevcut koşullar altında daha doğru bir yöntem olacaktır.

5.8. Kurumsal, Teknik ve Mali Kapasite

Yerelleşme ile birlikte idari ve mali yönleriyle yerel birimlere daha ileri aşamada ise özel birimlere ve okul yönetimlerine bırakılacak olan eğitim hizmetlerinde gerçekleşmesi beklenen amaçlara ulaşmak için bazı asgari koşulların bulunması zorunludur. Bunlar yerel birimlerin eğitim gibi çok yönlü bir hizmeti üstlenebilmesi için gerekli olan kurumsal, teknik ve mali kapasitenin varlığı olarak sıralanabilir (Akdemir, 2010: s. 171). Söz konusu koşullar geçerli değilse eğitimde yerelleşmeden verim beklemek yanlış olacaktır veya beklenen faydalar azalabilir (Neyaptı, 2010: s. 156). Bir başka ifadeyle uygulamada zayıf yönetim kapasitesi, yetersiz finansman, yeterli eğitime sahip olmayan öğretmenler ve zayıf sistem desteği yerelleşmeden olumlu sonuçlar alınmasını zorlaştırmaktadır (EQ Rewiev, 2005: s. 1). Fakat belirtilen koşullar geçerli olmasa da eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi bazen yerel birimlerin bu alanlardaki eksikliklerini gidermesine yardımcı olabilmektedir. Örneğin eğitim sorumluluklarının yerelleşmesi okullara ek kaynak sağlamak için belediyeleri teşvik edebilir (Levitas, 2002: s. 24), okullara ailelerin hem resmi hem de resmi olmayan biçimde katılımı artabilir. Bu durum ise yerel birimlere eğitim hizmetlerini üstlenme ve yürütme sürecinde hem mali açıdan hem de yönetsel açıdan birtakım katkılar sağlayabilir (USAID, s. 7). Ayrıca yerel yönetimlerin yerel iş çevrelerini ve koşullarını daha iyi tanıması nedeniyle yerel ekonomik faaliyetleri daha kolay vergilendirebilmeleri mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2009b: s. 265-266). Bu sayede eğitim hizmetlerini üstlenen yerel birimlerin mali kapasite sorunlarını ve yönetsel yetersizliklerini gidermesi sağlanabilmektedir.

Söz konusu faktörler Türkiye açısından ele alındığında ise yerel yönetimlerin teknik, kurumsal ve mali yetersizlikleri hemen göze çarpmaktadır. Birkaç büyükşehir dışında yerel yönetim birimlerinin yeterli uzman personel ve teknik altyapı konusunda eksikliği ciddi boyuttadır. Ayrıca bölgeler arasında yerel yönetimlerin kapasitesi açısından farklılıklar bulunmakta ve birçok yerel yönetim birimi yeterli finansman kaynaklarına sahip olamamaktadır. Kendi öz gelir kaynakları oldukça sınırlı olan yerel birimlerin bu gelir kaynakları üzerinde ihtiyaçlarına göre işlem yapma hakkı da yoktur. Hem gelir kaynakları üzerinde karar hakkının olmaması hem de dinamik gelir kaynaklarına sahip olmaması

nedeniyle yerel birimler merkezin transferlerine bağımlı hale gelmektedir⁹. Sonuç olarak merkezin kurtarma paketlerine muhtaç kalan yerel yönetimlerin kredibilitesi ve hesap verebilirliği azalmıştır (PREMnotes 41, 2000). Bu durum OECD ülkelerini temel alan bir çalışmada yapılan karşılaştırmada da ifade edilmektedir. Çalışmada temel olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin mali özerkliğinin OECD ülkelerinden oldukça düşük olduğu, öz gelirlerinin yetersiz ve gelir kaynakları açısından merkezi idareye bağımlı olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı içinde olmasını ve görevlerini etkin şekilde yerine getirememesini kısmen açıklamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2009b: s. 259).

Ülkemizde yerel yönetim birimleri böyle bir konumdayken ve gelir dağılımı ile bölgesel kaynak dağılımındaki adaletsizlik nedeniyle bireyler özel kurumların kapısına bile yaklaşmakta zorluk çekerken eğitimin hizmetlerinin yerelleştirilmesi çok rasyonel bir davranış olmayabilir. Zaten birçok yerel yönetim birimi eğitim gibi ulusal çapta fayda sağlayan hizmetler bir yana yerel fayda sağlayan temel hizmetleri bile layıkıyla yerine getirmekte sıkıntı çekmektedir. Ayrıca eğitim harcamalarımız son yıllarda olumlu bir ivme kazansa da uluslararası alanda merkezi yönetim çatısı altında bile yetersiz kalabilmektedir. Durum böyle iken yerel birimlerin merkezin transfer desteği olsa dahi eğitim harcamalarını geliştirmesi zor görünmektedir. Çünkü vatandaşların mevcut eğitim ve vergi bilinci altında finansal kaynakların harekete geçirilmesi oldukça zor olabilir.

Kısaca ülkemizde kamu yönetiminde reformlarla gerçekleştirilmeye çalışılan âdemi merkeziyetçi yapıda yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri kabul edilebilir düzeyde yerine getirebileceği idari, teknik, mali ve yönetsel kapasitenin varlığı sorgulanmaktadır (Acar ve Gül, 2007: s. 277). Oysa eğitimde yerelleşmenin önemli uygulamalarından biri olan okula dayalı yönetim uygulamasının başarısındaki anahtar element yerel seviyede kapasitenin varlığıdır veya oluşturulmasıdır (Caldwell, 2004: s. 7).

5.9. Yerel Çıkar Çevrelerinin Müdahalesi ve Rüşvet

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yoksulluk, sosyo-ekonomik eşitsizlik, siyasi rekabet ve yerel çıkar çevrelerinin yerel yönetimleri ele geçirme çabası yüzünden yerelleşme uygulamalarından olumsuz sonuçlar alınabilmektedir (Merrouche, 2007: s. 2).

Eğitimde yerelleşme ile hizmet alanında verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik artırılarak olumlu birtakım gelişmeler sağlanabilir ve yolsuzlukların önüne geçilebilir. Bir başka açıdan ise eğitim hizmeti alanı yerel çıkar çevrelerince ele geçirilebilir, popülist amaçlar uğruna eğitim için ayrılan kaynaklar başka alanlara aktarılabilir (Eğitim Sen, 1998: 47). Yani yerel siyasetçiler kaynakları eğitim için kullanmak yerine karayolu yapmak ya da sulama kanalları inşa etmek gibi kısa vadeli ve yerel çıkar gruplarına hizmet edici alanlarda kullanabilirler (Keskin, 2003). Özellikle yerel birimlerin yeniden seçilme güdüsüyle hareket edeceği düşünülürse eğitim alanında yolsuzlukların artma ihtimali vardır. Bu konudaki tartışmalar merkezi idaredeki bürokratların seçilme güdüsüyle hareket etmeyeceği ve dolayısıyla yolsuzlukların daha az olacağı yönündeki düşüncelerle devam etmektedir. Ayrıca yolsuzlukların her iki yönetim biriminde de gerçekleşeceği fakat yerel birimlerde daha küçük ölçekli yolsuzlukların olacağı ifade edilmektedir (Prud’homme, 1991: s. 219, Martinez-Vaguez and McNab, 2001: s. 23-25, Scott, 2009: s. 11, Sakıncı, 1998: s. 107).

⁹ Anayasa’nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanması güvence altına alınmıştır. Yani eğitim hizmeti yerel yönetim birimlerine aktarılırsa bu hizmeti finanse etmek için gerekli kaynak ta yerel birimlere transfer edilecektir. Bu durum mali açıdan yerel yönetimlerin eğitim hizmetini üstlenmesine olanak sağlamaktadır. Fakat çalışmada belirtilen ve yerel yönetim birimlerine kaynaklar üzerinde tasarruf etme hakkı tanıyan devölüsyon seviyesinin uygulanabilirliği konusunda kesin bir çıkarımda bulunmak zor görünmektedir. Çünkü merkezi idarenin mali açıdan yerel yönetim birimlerini desteklemesi söz konusudur. Kaynaklar üzerinde ihtiyaçlar doğrultusunda karar alma gücü bu maddeyle yerel birimlere bırakılmamaktadır.

Yolsuzluk açısından, diğer pek çok gelişmekte olan ülke gibi, Türkiye de kötü bir karneye sahiptir. Siyasette ve bürokraside yolsuzluk sıkça görülmektedir. Türkiye’de kamu idaresinin her bölümünde, belediyelerde, gümrük kapılarında, vergi dairelerinde, trafikte, tapu dairelerinde, kamu mallarının kiralanmasında ve orman arazilerinde, kamu bankalarından kredi alınmasında ve özel bankalarda yolsuzluk yaygın bir olgudur (Karagöz ve Karagöz, 2010: s. 10).

Türkiye’de yapılan yolsuzluklara birkaç örnek verecek olursak başlıca bu problemin yerel yönetimlerde görüldüğünü söyleyebiliriz. İhalelere fesat karıştırma, rüşvet alıp verme, İmar Kanunu’na aykırı ruhsat verme, evrakta sahtecilik, belediyeye ait arsaları düşük bedelle satışa çıkararak kamuyu zarara uğratma gibi yolsuzluklardan dolayı yerel yöneticilerin ve çalışanların sonuçlanmış, cezalandırılmış veya yeni açılmış birçok davaları bulunmaktadır. Kamu ihalelerinde ihaleye fesat karıştırılması iddialarıyla açılmış davalar bulunmakta, yargılanma süreci dolmuş davalar sonuçlandırılıp cezalar uygulanmaktadır (TÜMİKOM, 2010: s. 30). Ayrıca Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin idari-mali karar ve uygulamalarında halkın katılımının yetersiz olduğu, bazı belediyelerde mali yönetim ve bütçeleme sürecinde saydamlığın istendiği ölçüde sağlanamadığı ve patronaj ilişkilerinin yaygın olduğu sıklıkla dile getirilmektedir (Çukurçayır vd., 2012: s. 3). Bunlara ilave olarak yerelleşme sürecinin bir sonucu olarak belediye işletmelerinin genellikle, yasal boşluklardan yararlanarak yasadışı hibeler almak ve bunları gıda, kömür vb. şekillerde yerel seçmenlere dağıtmak yoluyla yolsuzluk ortamını daha da genişlettiği ifade edilmektedir (Giannakopoulos, 2010: s. 6-7).

Konuya ilgili verilere ülkemiz çerçevesinden bakacak olursak; hem yerel hem de merkezi seviyede hesap verebilirlik konusunda sıkıntıların olduğu, kamu yönetimindeki uygulamaları denetleyici mekanizmaların son yıllarda gelişme gösterdiği söylenebilir. Öyle ki bazen kamu ihalelerinde ve hizmet alımlarında yolsuzlukların olduğuna dair haberlerle gündem yoğun biçimde meşgul edilmektedir. Ülkemizde de teoride olduğu gibi yerel politikacılar merkezi politikacılara göre yerel çıkar çevrelerinden gelen taleplere karşı daha kırılğan bir yapıdadır. Zaten bu durum söz konusu birimlere karşı olan güvene, hizmet memnuniyetine ve yolsuzluk algılamalarına da yansımıştır¹⁰. Bu nedenle yerel politikacılar, siyasetçi ve politikacılara olan güven değerlerine de dayanarak, yeniden seçilme arzusuyla eğitim alanı da dâhil olmak üzere verilecek tavizlere daha açık bir konumdadır denilebilir.

Anlatılanlar doğrultusunda gerçekleşmesi muhtemel sorunlar eğitim hizmeti gibi önemli bir bütçeye sahip hizmet alanında kendini kolayca gösterebilecektir. Örneğin merkezi denetimin sınırlı olduğu veya denetimin yerel seviyede olduğu varsayımı altında eğitim için gerekli bir hizmet binasının yapımı olması gereken maliyetlerin çok üzerinde inşa edilebilir. Bir başka açıdan yerel siyasetçiler yeniden seçilme güdüsüyle eğitim gibi faydaları uzun vadede alınan bir hizmet için kaynaklarını harcamak yerine, daha kısa vadeli ve göz boyayıcı, yerel çıkar gruplarına fayda sağlayıcı hizmetlere harcamalar yapabilirler.

Bu noktada eğitimin yerelleşmesi ile elde edilebilecek olumlu kazanımlardan da bahsetmek gerekir. Çünkü eğitim alanındaki yerelleşme, bu hizmet alanında oluşmuş tekel güçlerinin kırılmasına neden olarak daha şeffaf ve hesap verebilir bir yapı oluşmasına neden

¹⁰ Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI) tarafından “2014 Yılı Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)” raporuna göre Türkiye 175 ülke arasında 64. sırada bulunmaktadır. Türkiye’nin puanı 2013’te 50 iken 2014’te 45 düşmüş ve yolsuzluğun yüksek olduğu ülkeler arasında sıralamada yerini almıştır (<http://www.teid.org/uluslararasi-seffalik-orgutu-yolsuzluk-almi-endeksi-2014-yayinlandi/>). Yine bu alanda TESEV’in, “Türkiye’de yolsuzluk” konulu araştırmalar dizisinin üçüncü kısmı olan “Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform” araştırması adlı çalışma (TÜMİKOM, 2010: s. 25-26), Sosyal Araştırmalar Merkezinin (S.A.M. Araştırma Danışmanlık) 2002’de TÜSİAD için yaptığı Kamu Reformu Araştırması çalışması (Aközer, 2003: s. 19-22), Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar: İstanbul Araştırması adlı çalışmaların (Altuğ vd., 2009: s. 107-108) sonuçları da önemlidir. Genel olarak belediyelerde ciddi yolsuzlukların olduğu, belediyelere olan güvenin azlığı ve belediye hizmetlerinden elde edilen memnuniyet düzeyinin düşüklüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

olabilir. Bunun için eğitimde yerleşme ile bireylerin yönetime katılımının artırılması gerekir. Fakat ülkemizde bölgesel seviyedeki demokratik, sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel ve beşeri sermaye farklılıklarından dolayı eğitim hizmetinin yerleştirildiği her alanda benzer sonuçların alınması zor görünmektedir. Meydana gelecek farklı sonuçlar ise hizmet alanında yaşanacak dönüşümün üzerine belirsizlik ve tutarsızlık perdesinin çekilmesine neden olabilecektir.

5.10. Göç ve Bölgesel Eşitsizlikler

Bölgeler ve yerel yönetimler arasındaki gelir ve harcama kapasitesindeki, hizmet maliyetleri ve hizmet kalitesindeki farklılıkların, emek ve sermaye hareketlerine neden olacağı bunun sonucunda da bölgesel kaynak ve gelir dağılımında önemli eşitsizliklerin gerçekleşeceği belirtilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2009b: s. 266-267). Söz konusu eşitsizliklerin Türkiye açısından mevcut koşullar altında var olduğu düşünüldüğünde eğitim hizmetlerinin yerleşmesiyle olumlu sonuçlar elde etmek güç görünmektedir.

Gerçekten eğitim hizmetlerinin yerleşmesi bazı açılardan kaynak ve gelir dağılımında dengesizlikleri artırırken bazı açılardan azaltabilmektedir. Fakat olaya uluslararası uygulamalardan elde edilen sonuçlar çerçevesinden bakarsak, mevcut düzende kaynak ve gelir dağılımında adaletsizliklerin olduğu bir ülkede eğitim hizmetlerinin yerleşmesinin bu dengesizlikleri daha da arttırabileceği ifade edilmektedir.

Türkiye'deki mevcut gelir ve kaynak dağılımı adaletsizliği altında eğitimin yerleşmesi; tek etkili faktör olmamakla birlikte, bireylerin, kaynakların ve eğitim ile ilgili kuruluşların günümüzde belirli bölge ve illerde (Marmara Bölgesi'nde veya İstanbul ilinde olduğu gibi) yoğunlaşmasına neden olacak bir etken olarak düşünülebilir. Çünkü bazen özel sektörün gelişmesi özel okullara çocuklarını göndermek isteyen ailelerin zengin bölgelere yerleşmesiyle sonuçlanabilmektedir (Hinsz et al., 2006: s. 21). Bir başka deyişle her vatandaş kendi hizmet demetine uygun alana göç edebilmektedir.

Vatandaşların eğitim ve diğer hizmet alanlarındaki yerleşmeyle birlikte arzu ettikleri hizmet demetine uygun alanlara göç etmesiyle bölgeler ve iller arasındaki sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel farklılıklar daha da artabilir. Plansız ve programsız biçimde gerçekleşen orantısız göçler ülke genelinde nüfusun dağılımındaki dengesizlikleri, yatırımlardaki dengesiz dağılımı, kentlerdeki işsiz insanların oranını ve alt yapı hizmetlerindeki (yol, su, elektrik) yetersizlikleri daha da arttırabilir. Ayrıca kırsal kesim yatırımları verimsizleşebilir, düzensiz kentleşme (gecekondulaşma) artabilir, sanayi tesisleri kent içinde kalabilir, kırsal yerleşimler atılğan, genç, becerikli ve girişimci öğelerini yitirebilir ve kentlerde konut sıkıntısı görülmeye başlanabilir (Özdemir, 2012: s. 10-14).

Eğitim hizmetlerinde yerleşmenin dekonsantrasyon ve delegasyon seviyesinin uygulandığı ülkemizde belirtilen sorunlar mevcut iken yerleşmenin var olan duruma pozitif yönde katkı sağlayacağına inanmak çok iyimser bir yaklaşım olabilir. Örneğin eğitimde yerleşme ile birlikte nüfusun belli bölgelerde yoğunlaşması o bölgelerde eğitim alanındaki mevcut altyapının yetersiz kalmasına neden olabilir. Bölgelerde eğitimde niteliksel gelişmeyi sağlayan altyapı yatırımlarındaki azalış ise girişimci ve genç beyinlerin belirli bölgelerde yoğunlaşmasını sağlayabilir. Bu durum ise bölgelerarası gelişmişlik farkını ve (gelişmiş eğitim bölgelerinde eğitim alamayan bireyler olabileceği veya gelişmemiş bölgelerde daha düşük kalitede eğitim alınacağı varsayımıyla) gelir dağılımı adaletini olumsuz etkileyebilir. Dolayısıyla Türkiye'nin son dönemlerde bölgesel kaynak dağılımı ve gelir dağılımı adaletsizliklerini giderme adına yaptığı çabalar yetersiz kalabilir.

SONUÇ

Eğitimde yerelleşme uygulamasının olumlu sonuçları kadar olumsuz taraflarının da olduğu, hatta ülkenin kendine özgü koşullarında kaynaklanan nedenlerle olumsuz tarafların daha da artacağı açıkça görülmektedir. Bu şartlar altında öncelikle yapılması gereken yerelleşme ilke ve başarı koşullarını sağlamaktır. Türkiye perspektifinden bu koşulları sıralamak gerekirse;

Yerel yönetim geleneği güçlendirilmeli ve merkezi vesayet azaltılmalı, yerel birimlerin kurumsal, teknik ve mali kapasitesi geliştirilmeli, yerel birimlerin eğitim hizmetlerini üstlenebilmesi için gerekli yasal altyapı oluşturulmalı, eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi üzerine siyasi uzlaşma ortamı oluşturulmalı, etnik söylemler, mikro milliyetçi düşünceler ve terör olayları minimize edilmeli, kaynak ve gelir dağılımında iyileşmeler sağlanmalı, bu sayede hizmete giriş koşulları, hizmet bütünlüğü ve kalitesi güvence altına alınmalıdır.

Ailelerin eğitim hizmetleri ve eğitimin getirileri üzerine daha bilinçli yaklaşmasını sağlayıcı düzenlemeler yapılmalı, hizmetin finansmanına ve yönetimine gönüllü katılımları arttırılmalı, eğitim için ayrılan kaynakların yerel seviyede popülist amaçlarla kullanımı önlenmeli, yerel birimlere eğitim hizmetlerinin finansmanı için yeterli kaynak aktarılmalı veya kaynak yaratma olanağı tanınmalı ve yerel birimlerin borçlanma ve diğer mali verileri sıkı düzenlemelerle kontrol altında tutulmalıdır.

Yerel birimlerin hesap verebilirlik, saydamlık ve şeffaflık konusunda altyapısı güçlendirilmeli böylece yerel çıkar gruplarının eğitim hizmetleri alanında rant arama ve yaratma gücü azaltılmalı, yerel birimlerin toplum refahı temelli hareket etmesi sağlanmalı, ideolojik ve politik amaçların eğitim hizmeti alanına yansması engellenmelidir.

Ayrıca iktisadi açıdan eğitim hizmetlerinin yoğun dışsallıklar içeren bir hizmet olduğu, ulusal ölçekte fayda sağladığı, hizmetin faydasının yayıldığı alanın yerel birimlerin kapsadığı alanın dışına taşacağı bu nedenle hem eksik üretim sorunu hem de bedavacılık sorununun ortaya çıkacağı bilinmelidir. Anlatılanlara ilave olarak eğitim hizmetlerinin yerel birimlerce idaresinin ölçek ve alan ekonomilerinden optimum düzeyde yararlanmayı engelleyeceği ve karar alma ve organizasyon maliyetlerinde artışlara neden olacağı da söylenebilir.

Bu süreçte ülkemizde yerelleşme anlayışı doğrultusunda bir bakış açısı oluşturmak gerekmektedir. Söz konusu bakış açısında, yerelleşme merkezleşmenin karşiti olarak algılanmamalı, merkezi amaçlar içinde bir araç olarak kullanılabilir ve iki birim arasında çeşitli düzeylerde işbirliği sağlanmalıdır. Standart veya uluslararası alanda model haline gelmiş bir eğitimde yerelleşme politikası uygulanmamalıdır. Ülkemizin kendi tarihsel, kültürel, etnik, bölgesel, dinsel ve ekonomik koşulları, bir anlamda kendi iç dinamikleri göz önüne alınarak modeller oluşturulmalıdır. Ayrıca eğitimde yerelleşme ile ilgili taleplerin halktan gelmesine özen gösterilmelidir.

Ülkemizde eğitimde yerelleşme için gerekli ilke ve koşulların yokluğu söz konusu hizmetin yerelleşmesinin önünde önemli engeller oluşturmaktadır. Ayrıca yerelleşmenin merkezleşmenin karşiti olarak algılanmaması, yerelleşme taleplerinin halktan gelmesi gibi önerilerin ülkemizdeki hâkim kamu yönetimi anlayışı, demokratik ve sosyo-ekonomik gelişim seviyesi altında uygulanabilirliği zor görünmektedir. Bu nedenle mevcut şartlarda iyileşme sağlanmadan eğitim hizmetlerinin yerelleşmesi faydadan çok zarar getirebilecektir. Dolayısıyla merkezi idarenin eğitim hizmetlerinin yönetiminden finansmanına kadar varlığı devam etmelidir veya gereklidir denilebilir.

KAYNAKÇA

Acar, İ. A. ve Gül, H. (2007). 1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm. 22. Türkiye Maliye Sempozyumu: Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik

- Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri, Süleyman Demirel Üniversitesi, Antalya.
- Acar, İ. A. ve Kitapçı, İ. (2009). Bir Mali Yerelleşme Deneyimi Olarak İsveç. *Maliye Dergisi*, Sayı: 157.
- Adamolekun, L. (1991). Decentralization Policies: Problems and Perspectives. *Asian Journal of Public Administration*, 13(1), s. 67-92.
- Akdemir, T. (2010). Yönetimlerarası Görev ve Harcama Tahsisi: Teori ve Türkiye Uygulaması. F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, S. İpek (Ed.), *Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar*, Ekin Yayınevi, 1. Basım, Bursa.
- Aközer, M. (2003). Kamu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk. <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/yolsuzluk/kamuoyu%C4%B1%20g%C3%B6z%C3%BCyle,%20kamuda%20yolsuzluk.pdf>.
- Altuğ, E.F., Çak, M., Şeker, M. ve Bingöl, Ö. (2009). Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar: İstanbul Araştırması. İSMMM Yayın No: 121, İstanbul.
- Arslan, N. T. (2008). Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 32(2).
- Bilgiç, V. K. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Bilgiç, V. K. ve Gül, S. K. (2009). Türkiye’de Yerelleşme Politikaları. VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi.
- Bucak, E. B. (2000). Eğitimde Yerelleşme. Detay Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Bozan, M. (2003). Merkeziyetçi Yönetimden Yerinden Yönetime Geçişte Alternatif Yaklaşımlar: Milli Eğitim Bakanlığı Örneği, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12(1).
- Caldwell, B. J. (2004). Achieving an Optimal Balance of Centralization And Decentralization in Education. Summit on Education Reform in the APEC Region: Striking Balance: Sharing Practice from East and West, Beijing/China.
- Çakmak, Ö. (2008). Eğitimin Ekonomiye ve Kalkınmaya Etkisi. *D.Ü.Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı:11.
- Çukurçayır, M. A., Özer, M. A. ve Turgut, K. (2012) Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 86.
- Dağdemir, Ö. ve Acaroğlu, H. (2011). Türkiye’de Bölgesel Gelir Dağılımının İller Düzeyinde Analizi:1990-2006. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1).
- Deniz, M. (2001). Milli Eğitim Şuralarının Tarihçesi ve Eğitim Politikalarına Etkileri. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dinçer, A. (2006). Eğitim Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Neo-liberalizm: Türkiye Deneyimi. http://www.egitimsen.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=16838#.UZywuLUqzO4.
- Dyer, C. & Rose, P. (2005). Decentralization for Educational Development? An Editorial Introduction. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 35(2), June 2005, pp: 105-113.
- Eğitim Sen (1998). Eğitimde Yeniden Yapılanma Komisyonu Raporu. Demokratik Eğitim Kurultayı, Ankara.
- Ebel, R. D. & Yılmaz, S. (2002). Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. World Bank Institute Working Paper, No: 30346.

- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık; Teori-Uygulama*. Sakarya Kitabevi, 1. Baskı, Adapazarı.
- Edquist, L. (2005). *Decentralization of Educational Management in Vietnam*. Master's Thesis in Political Science, Jönköping International Business School, Jönköping University.
- Ekonomi Raporu (2012). *Kalkınma Yolunda Yeni Eşik: Orta Gelir Tuzağı*. H. Karahan (Ed.), MÜSİAD Araştırma Raporları: 79, İstanbul.
- Economic Premise (2010). *Taxation and Decentralization. Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network*, No: 38, The World Bank.
- EQ Review (2005). *Decentralization in Education, Educational Quality in the Developing World*. USAID, 3(4).
- Faguet, J. P. & Sanchez, F. (2008). *Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia*. *World Development* 36(7).
- Fritzen, S. A. & Lim, P. W. O. (2006). *Problems and Prospects of Decentralization in Developing Countries*. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, National University of Singapore.
- Giannakopoulos, A. (2010). *Yunanistan ve Türkiye'deki Yolsuzluk Algıları ve Bu Algıların Yolsuzlukla Mücadele Politikaları Üzerindeki Etkisi*. *Turkish Journal of Business Ethics*.
- Hanson, E. M. (1997). *Educational Decentralization: Issues and Challenges*. <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%209-English.pdf>.
- Hinsz, S., Patel, M., Meyers, C. & Dammert, A. (2006). *Effects of Decentralization on Primary Education: Phase I: A Survey of East Asia and the Pacific Island*. UNICEF Regional Office for Asia and the Pacific.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (2003). <http://www.mcivriz.com /omer-dincer-yapilanma-2.pdf>
- Karacan, M.K., Aydın, C. ve Tan. M. (2007). *Eğitim Sistemine Yönelik Bir Reform Çalışması: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çerçevesinde Eğitim Yönetimi*. *Mevzuat Dergisi*, Yıl: 10, Sayı: 112.
- Karlsen, G. E. (2000). *Decentralized Centralism: Framework For a Better Understanding of Governance in The Field Of Education*. *Journal of Education Policy*, Vol:15, No:5, pp. 525-538.
- Kabadayı, R. (1997). *Eğitimde Yerelleşmeye Mesleki Teknik Eğitimden Başlanmalıdır, Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(2).
- Karagöz, K. ve Karagöz, M. (2010). *Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz*. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 76.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi, Genişletilmiş 6. Basım, İstanbul.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2010). *Türkiye Ekonomisi*. Remzi Kitabevi, 23. Basım, İstanbul.
- Keskin, N. E. (2003). *Eğitimde Reform*. *Kamu Yönetimi I. Ulusal Kurultayı*, İnönü Üniversitesi, Malatya, <http://www.antimai.org/gr/nurayegitref.htm>.
- Keskin, N. E. (2008). *Dünya Bankası ve Eğitimde Yerelleşme: Kamu Okullarında İşletmecilik. Küreselleşme ve Demokratikleşme Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, Akdeniz Üniversitesi İİBF Yayını.
- Kurt, T. (2006). *Eğitim Yönetiminde Yerelleşme Eğilimi*, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, 14(1).
- Leung, F. K. S. (2004). *Educational Centralization and Decentralization in East Asia*. APEC Educational Reform Summit, Beijing, China.
- Levitas, T. (2002). *Preparing for Education Decentralization in Macedonia: Issues, Directions, Actions*. *Macedonian Local Government Reform Project*, USAID/DAI.
- Lo, W. Y. W. (2010). *Decentralization of Higher Education and its Implications for Educational Autonomy in Taiwan*. *Asia Pacific Journal of Education*, 30(2), 127-139.

- Lundahl, L. (2002). Sweden: Decentralization, Deregulation, Quasi-Markets – and Then What?. *Journal of Education Policy*, 17(6).
- Martinez-Vaguez, J. & McNab, R. M. (1997). Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance. *International Studies Program Working Paper: 97(7)*, Andrew Young School of Policy Studies, Economics Department and Policy Research Centre, Georgia State University.
- Martinez-Vaguez, J. & McNab, R. M. (2001). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *International Studies Program Working Paper: 01(1)*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Mendoza, E. C. & Martinez-Vazquez, J. (2000). Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico. M. M. Giugale, S. B. Webb (Edit.), *The World Bank*, No: 20563 Washington, D.C.
- Meloche, J. P., Vaillancourt, F. & Yılmaz, S. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries. *World Bank Policy Research Working Paper 3254*.
- Merrouche, O. (2007). The Long Term Effect of Education Spending Decentralization on Human Capital in Spain. *UCD Geary Institute Discussion Paper Series*, University College Dublin.
- McGinn, N. & Welsh, T. (1999). Decentralization of Education: Why, When, What and How?. *International Institute for Educational Planning, UNESCO*.
- Mutluer, K., Öner, E. & Kesik, A. (2010). *Teori ve Uygulamada Kamu Maliyesi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Mutlu, A. (2006). Eğitim ve Sağlık Hizmetlerinin Desantralizasyonu. A. Güner, S. Yılmaz, (Ed), *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, Güncel Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması*. Beta Yayıncılık, Yenilenmiş 7. Baskı, İstanbul.
- Neyaptı, B. (2005). Fiscal Decentralization and Socio-economic Outcomes in Turkey: An Empirical Investigation. *METU Studies in Development*, 32, Ankara.
- Neyaptı, B. (2010). Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence. *European Journal of Political Economy*, 26, pp. 155-166.
- Okur, F. ve Çakıcı, A. B. (2007). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi. *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 11, ISSN: 1694-528X.
- Özdemir, A. R. (2005). Desantralizasyon Kamu Sektöründeki Hantallaşmayı Önler mi? Bir OECD Panel Verileri Regresyon Analizi. XX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayın No: 1, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt/Pamukkale.
- Özdemir, A. R. (2006). Kamusal Mal ve Hizmetlerin Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Paylaşımında Uyulması Gereken Kriterler. *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1-2), s.105-120.
- Özdemir, H. (2012). Türkiye’de İç Göçler Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 30, ISSN:1694-528X.
- Özmuş, L. (2005). Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.
- PREMnote 41 (2000). Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints. *The World Bank*.
- Prud’homme R. (1991). Âdem-i Merkeziyet (Yerinden Yönetim). VII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 23-25 Mayıs 1991, Marmaris-Altinyunus.

- Prud'homme R. (1994). On The Dangers Of Decentralization. Policy Research Working Paper: 1252, The World Bank.
- Sakınç, S. (1998). Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması. XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını No: 12, 14-16 Mayıs 1998, Bodrum-Muğla.
- Sakınç, S. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi Teori-Politika-Uygulama. Orion Kitapevi, 3. Baskı, Ankara.
- Sağbaşı, İ. (2004). Kamu Harcamaları Nüfus Ölçek Ekonomileri İlişkisi: Türkiye Üzerine Ampirik Bir Çalışma. Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, Cilt: 2.
- Saylan, F. (n.d.). Küresel Aktörler (DB ve GATS) ve Eğitimde Neo-liberal Dönüşüm. http://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/1e03cc77d4bbd6b_ek.pdf?dergi= HABER %20B%DCLTEN%DD.
- Selim, Raziye., Günçavdı, Öner ve Bayar, Ayşe A. (2014), Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı Eşitsizlikleri: Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Eşitsizlikler, Yayın No: TÜSİAD-T/2014-06/554.
- Scott, Z. (2009). Decentralization, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review. GSDRC Research Paper, International Development Department, University of Birmingham.
- Silverman, J. M. (1992). Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs. Africa Technical Department Series, World Bank Technical Paper Number 188, Washington, D.C.
- Söyler, İ. (2008). Eğitim Hizmetleri Bağlamında Vakıf Üniversitelerinin Finansal ve Vergisel Sorunları. Maliye Dergisi, Sayı: 154.
- Sözen, S. (2005). Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi. Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- Şahin, H. (2007). Türkiye Ekonomisi. Ezgi Kitabevi Yayınları, Yenilenmiş 9. Baskı, Bursa.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy, 64(5), 416-424.
- Tanzi, V. (1995). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics, The World Bank.
- Tatar, M. (1993). Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış. Amme İdaresi Dergisi, 26(4).
- Türkoğlu, R. (2004). Eğitimde Yerelleşme Sorununa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Yasa Tasarısının Getirdiği Çözümler Konusunda Yerel Yöneticilerin Görüşleri. İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Yıl: 2004, Sayı: 550.
- TÜMİKOM (2010). Türkiye Yolsuzluk Raporu (Mevcut yasal çerçeve analizi, Ulusal yolsuzlukla ilgili yasalar, Seçilmişlerin özel statüleri, Etik kurallar, Önergeler).
- USAID (2009). Democratic Decentralization Programming Handbook. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-pub.sector-reform-decentralisation /document /usaid-2009-democratic-decentralisation-programming-handbook>.
- USAID (n.d.). Identifying the Impact of Education Decentralization on the Quality of Education. Educational Quality Improvement Program, Working Paper.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009a). Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye. Seçkin Yayıncılık, Güncellenmiş 5.Baskı, Ankara.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009b). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21).

- Yılmaz, H., Emil, M. F. ve Kerimoğlu, B. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi – Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi. Mali Hizmetler Derneği Yayın No: 10, Ankara.
- Yıldız, N. (2008). Neo-liberal Küreselleşme ve Eğitim. D. Ü. Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi-11, http://www.zgefdergi.com/Makaleler/1203906393_11_02_Yildiz.pdf.
- Yolcu, H. (2010). Neo-Liberal Dönüşümün Yaşadığı Ülkelerde Yerelleşme ve Okul Özerkliği Uygulamaları. ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 6(12), 2010.
- Yuliani, E. L. (2004). Decentralization, Deconcentration and Devolution: What do They Mean?. The Interlaken Workshop on Decentralization, Switzerland.
- Winkler, D. R. (1989). Decentralization in Education: An Economic Perspective. The World Bank Working Paper: 143, Washington, D.C.
- 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu.
442 sayılı Köy Kanunu.
5393 sayılı Belediye Kanunu.
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.
6360 Sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.
1982 Anayasası.
<http://www.oecd.org/inequality.htm#income>
<http://www.teid.org/uluslararasi-seffalik-orgutu-yolsuzlyuk-almi-endeksi-2014-yayinlandi/>