



**Bengisu ÖZENÇ<sup>1</sup>**  
*Analist, Ekonomi Etütleri*

**Selin ARSLANHAN MEMİŞ<sup>2</sup>**  
*Araştırmacı, Ekonomi Etütleri*

## Yeni Milli Eğitim Kanun Tasarısı Bütçesi: Nicelik mi, Nitelik mi?

Kamuoyunda 4+4+4 olarak bilinen ve eğitim sisteminde kapsamlı değişiklikler içeren kanun teklifinin 20 Şubat 2012'de TBMM'ye sunulmasından itibaren teklifin içeriği ve etkileri ile ilgili tartışmalar gündemin üst sıralarına oturmuştur. Bu çalışmada, tartışılan maddelerin ötesinde tasarının henüz çok da göz önüne alınmamış bir boyutu üzerinde durulmaktadır. Kanun tasarısının yasalaştığı takdirde uygulanmaya başlayacağı 2012-2013 öğretim yılında beraberinde getireceği ek ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların tamamlanması durumunda bütçenin nasıl etkileneceği iki farklı senaryo altında değerlendirilmiştir.

---

<sup>1</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/59/Bengisu+Ozenc>

<sup>2</sup> <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1126/Selin+Arslanhan+Memis>

Türkiye'de son yıllarda eğitim sisteminde ve eğitime erişimde iyileştirmeye yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. 1997-1998 öğretim yılında 8 yıllık zorunlu eğitime geçiş ile birlikte hızlanan eğitime erişimi arttırmaya yönelik çalışma ve kampanyalar okullaşma oranlarında önemli iyileşmeler sağlamıştır. **1997-1998 öğretim yılında ilköğretimde yüzde 84,7 olan okullaşma oranı 2010-2011 öğretim yılında yüzde 98,4'e ulaşmıştır.**

Kız-erkek ayrımında bakıldığında ise kız öğrencilerin okullaşma oranında sağlanan iyileşmenin de dikkat çekici olduğu görülmektedir. 1997-1998 öğretim yılında ilköğretimde kızların okullaşma oranı yüzde 78,9 iken 2010-2011 öğretim yılında yüzde 98,2'ye ulaşmıştır.<sup>3</sup> Ortaöğretim okullaşma oranlarında da önemli iyileşmeler sağlanmış olsa da henüz istenen seviyeye ulaşamamıştır. **1997-1998 öğretim yılında ortaöğretimde yüzde 37,9 olan okullaşma oranı 2010-2011 öğretim yılında yüzde 69,3 seviyesinde bulunmaktadır.**

Eğitimde erişime yönelik yapılan çalışmaların yanı sıra verilen eğitimin içeriğine yönelik değişimlere de gidilmiştir. Müfredatlar ve kitaplar değiştirilmiş, ders anlatma sistemine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Mevcut öğretmenlere verilen hizmet içi eğitimler ile yeni sistem uygulamaya girmiştir. Eğitimde kaliteye ilişkin göstergelerden biri olan derslik başına öğrenci sayısı ise, OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde, istenilen seviyeye ulaşamamıştır. **İlköğretimde derslik başına düşen öğrenci sayısı 2010-2011 öğretim yılında 31'dir. Bu sayı OECD ortalaması ve AB-21 ortalamasının oldukça üstündedir. İlköğretimde derslik başına düşen öğrenci sayısında OECD ortalaması 21 iken AB-21 ortalaması 19,8'dir.<sup>4</sup> Ortaöğretimde ise derslik başına düşen öğrenci sayısı Türkiye'de 34 iken OECD ortalaması 23,7 ve AB-21 ortalaması 21,9'dur.**

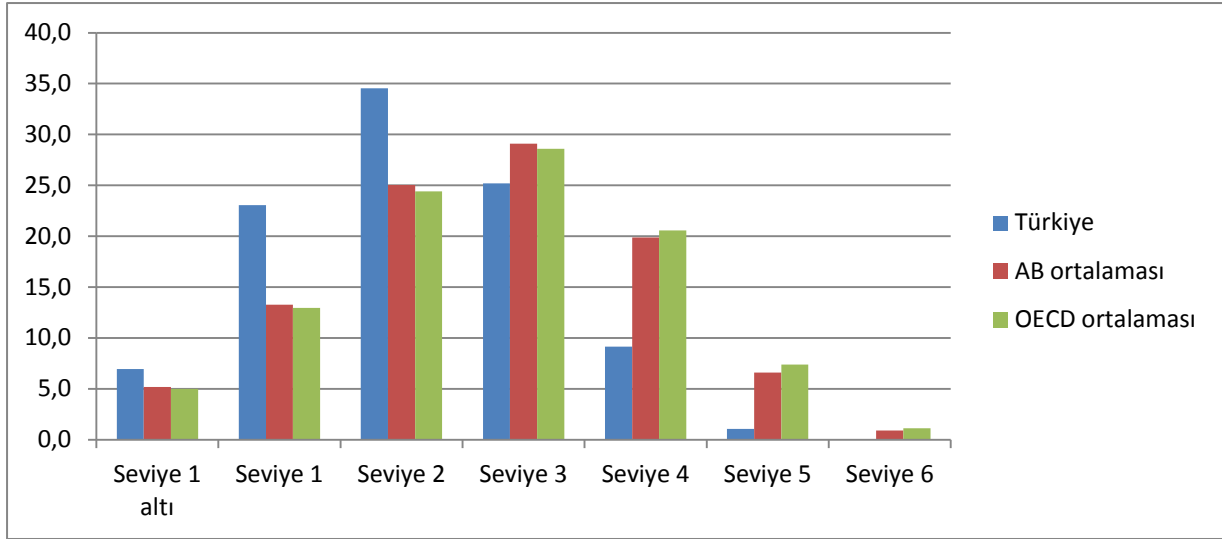
Eğitimde kalite göstergesi olarak kullanılan PISA sonuçları incelendiğinde, Türkiye'nin 2009 yılındaki performansının 2003'e göre iyileştiği görülmektedir. Ancak, Türkiye'nin seviye 5 ve üzerinde başarı gösteren öğrenci yüzdesinde yıllar içerisinde değişim yaşanmaması, gözlenen iyileşmenin yeterli düzeyde olmadığına işaret etmektedir. PISA'da alınan ortalama puanlar iyileşse de öğrencilerin ortalama Seviye 2 grubunun üzerine çıkamadığı görülmektedir. **Şekil 1'de de görüldüğü gibi Seviye 2 ve altındaki gruplarda Türkiye OECD ve AB ortalamasının oldukça üzerinde iken seviye 4 ve üzerindeki gruplarda bu ortalamaların oldukça altındadır. Bu durum, son yıllarda hız kazanmış olan okullaşma oranlarının artırılmasına ve eğitimin içeriğine yönelik reformların beklenen etkiyi henüz yaratamadığını göstermektedir.<sup>5</sup>**

<sup>3</sup> TÜİK Eğitim İstatistikleri

<sup>4</sup> OECD, Education at a Glance 2011: OECD Indicators

<sup>5</sup> Özenç, B. ve Arslanhan, S. 2010. TEPAV Politika Notu: Rekabetçilik İçin Kaliteli Eğitim Şart.

**Şekil 1. PISA 2009 Fen Bilimleri Sonuçlarında öğrencilerin seviyelere göre yüzdesel dağılımı**



Kaynak: OECD PISA 2009 Sonuçları

Gerek derslik başına öğrenci sayısındaki karşılaştırmalardan gerek PISA sonuçlarında Türkiye'nin durumundan da görüldüğü üzere öncelikle eğitimde kalitenin iyileştirilmesine yönelik reformlara ihtiyaç olduğu ortadadır. Kaliteyi arttırmaya yönelik uygulanması gereken reformlar için ise ciddi bir bütçe ihtiyacı doğacaktır.

İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda yapılması teklif edilen ve eğitim süresi ve kademeli eğitime odaklanan değişikliğin ise bütçeye yansımalarına bakıldığında muhtemel ek maliyetin ağırlıklı olarak ek derslikleri karşılamak üzere yapılacak olan yatırımlardan ve öğretmen ihtiyacına yönelik maliyetlerden kaynaklanacağı öngörülmektedir. **Bu çalışmada ilköğretim seviyesinde eklenecek olan 5 yaş grubu öğrencileri ile lise seviyesinde eğitimin zorunlu hale gelmesiyle okullaşma oranlarında yaşanacak artıştan kaynaklanacak maliyetlere ilişkin yapılmış olan hesaplamalar sunulmaktadır.**

TBMM Milli Eğitim Komisyonu'ndan geçen haliyle tasarıda okula başlama yaşı, çocukların gelişimlerini tamamlamaları, aile ve pedagog onayı şartı ile bir yaş öne çekilmektedir. Bu durum da daha önce zorunlu eğitime tabi olmayan 5 yaş grubunun okullaşması anlamına gelmektedir. TÜİK nüfus projeksiyonları ve MEB milli eğitim verileri kullanılarak 5 yaş nüfusu tahmin edildiğinde zorunlu eğitimin yürürlüğe girmesinin planlandığı 2012/'13 eğitim-öğretim döneminde 5 yaş nüfusunun 1,3 milyon seviyesinde olacağı öngörülmektedir. Söz konusu dönemde 5 yaş grubu için tahmini %70 okullaşma oranı ve 2010/'11 döneminde ilköğretimde geçerli olan 31 öğrencilik sınıf yoğunluğu ile ek derslik ihtiyacı hesaplandığında, bu ihtiyacı karşılamaya yönelik bütçenin 5,5 milyar TL olacağı hesaplanmıştır (Tablo 1).

**Tablo 1: Yıllara göre tahmini 5 yaş okullaşma oranları ve ek derslik maliyeti**

|   | İLKÖĞRETİM                            | 2012/' 13            | 2013/' 14            | 2014/' 15            | 2015/' 16            |
|---|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|   | Çağ nüfus tahmini (5 yaş)             | 1,346,353            | 1,351,672            | 1,356,247            | 1,360,077            |
|   | Çağ nüfus artış oranı (preojeksiyon)  | 0.004                | 0.004                | 0.003                | 0.003                |
|   | Çağ nüfus okullaşma oranı (tahmin, %) | 70                   | 80                   | 90                   | 98                   |
|   | 5 yaş öğrenci sayısı (tahmin)         | 942,447              | 1,081,338            | 1,220,622            | 1,332,876            |
| Senaryo 1:<br>Derslik<br>Başına 31<br>Öğrenci | Ek derslik ihtiyacı                   | 31,415               | 36,045               | 40,687               | 44,429               |
|   | <b>İlköğretim derslik maliyeti</b>    | <b>5,513,315,033</b> | <b>6,325,826,494</b> | <b>7,140,640,745</b> | <b>7,797,321,781</b> |

Kaynak: MEB, TÜİK ve TEPAV hesaplamaları

Aynı yöntemle lise çağ nüfusu ve öğrenci sayısı hesaplandığında, şu anda mevcut olan 34 öğrencilik sınıf yoğunluğu ile 2012/'13 döneminde ihtiyaç duyulacak ek derslik sayısının yaklaşık 187 bin seviyesinde olacağı öngörülmektedir. Bu ihtiyacın maliyeti hesaplanırken, genel lise ve meslek lisesi ayrımı 2010/'11 dönemindeki dağılım üzerinden (sırasıyla %55 ve %45) yapılmıştır. Bu hesaba göre genel lise ek derslik maliyeti 6 milyar TL iken meslek lisesi ek derslik maliyeti 7 milyar TL seviyesinde hesaplanmaktadır. Yani, 12 yıllık kademeli zorunlu eğitimin getireceği yatırım yükünün lise seviyesinde 13 milyar TL olacağı ortaya çıkmaktadır (Tablo 2).

**Tablo 2: Yıllara göre tahmini lise okullaşma oranları ve ek derslik maliyeti**

|  | LİSE                                       | 2012/' 13             | 2013/' 14             | 2014/' 15             | 2015/' 16             |
|--|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|  | Çağ nüfus projeksiyonları (15-19 yaş)      | 6,475,000             | 6,452,000             | 6,425,000             | 6,395,000             |
|  | Çağ nüfus artış oranı                      | 0.010                 | (0.004)               | (0.004)               | (0.005)               |
|  | Çağ nüfus okullaşma oranı (%)              | 90                    | 95                    | 97                    | 98                    |
|  | Lise çağı öğrenci sayısı                   | 6,363,873             | 6,693,561             | 6,805,877             | 6,843,935             |
|  | Genel lise öğrenci sayısı (tahmin)         | 3,500,130             | 3,681,458             | 3,743,233             | 3,764,164             |
|  | Meslek lisesi öğrenci sayısı (tahmin)      | 2,863,743             | 3,012,102             | 3,062,645             | 3,079,771             |
| Senaryo 1:<br>Derslik<br>Başına 34 Öğrenci | Genel lise ek derslik ihtiyacı (tahmin)    | 33,981                | 39,314                | 41,131                | 41,747                |
|  | Meslek lisesi ek derslik ihtiyacı (tahmin) | 35,432                | 39,795                | 41,282                | 41,785                |
|  | Genel lise ek derslik maliyeti             | 5,963,667,562         | 6,899,640,429         | 7,218,503,660         | 7,326,548,226         |
|  | Meslek lisesi ek derslik maliyeti          | 7,174,926,719         | 8,058,537,468         | 8,359,562,196         | 8,461,562,311         |
|  | <b>Lise toplam ek derslik maliyeti</b>     | <b>13,138,594,282</b> | <b>14,958,177,897</b> | <b>15,578,065,856</b> | <b>15,788,110,537</b> |

Kaynak: MEB, TÜİK ve TEPAV hesaplamaları

**Mevcut öğrenci yoğunlukları korunarak, milli eğitime dahil olacak yeni yaş grupları ve yükselen okullaşma oranları nedeniyle ortaya çıkacak olan ilköğretim ve lise seviyesi derslik ihtiyacı birlikte hesaplandığında 18,6 milyar TL civarında olacağı öngörülmektedir.**

Hesaplanmış olan yatırım bütçesine ek olarak öğretmen ihtiyacına yönelik maliyetler de toplam bütçe hesabında göz önünde bulundurulmalıdır. Zorunlu eğitime tabi olmayan 5 yaş grubunun okullaşması ile ek bir öğretmen ihtiyacı olmayacağı tahmin edilmektedir. Hükümet tarafından yapılan açıklamalara göre okul öncesi öğretmenleri gerekli eğitimleri alarak bu gruba yönlendirilecek ayrıca ihtiyaç duyulan sınıf öğretmenleri ise 5 yıllık ilköğretim döneminin 4 yıla indirilmesi ile açıkta kalan öğretmenlerden karşılanacaktır. Fakat ortaöğretimin de zorunlu hale getirilmesi ile birlikte derslik ihtiyacına benzer şekilde branş öğretmeni ihtiyacı da ortaya çıkacaktır. Mevcut öğretmen başına öğrenci sayıları kullanılarak yapılan hesaplamada ortaöğretimin zorunlu hale gelmesi ile 110.800 öğretmene ihtiyaç duyulacağı hesaplanmıştır. Bu öğretmen ihtiyacının mevcut durumda atanmamış olan öğretmenler ile karşılanması sonucunda ek bir öğretmen yetiştirme maliyeti doğmayacaktır. Fakat öğretmenlerin yıllık ortalama maaşları göz önünde bulundurularak bir ek maliyet hesaplanmıştır. Bu şekilde öğretmen maliyeti 2012-2013 öğretim yılı için 2,1 milyar TL olacaktır. **Öğretmen ve yatırım ihtiyacını karşılamaya yönelik toplam bütçe 20,7 milyar TL'yi bulmaktadır. Söz konusu bütçe ihtiyacı Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2012 Merkezi Yönetim Bütçesi'nde sahip olduğu 38 milyar TL'lik payın yaklaşık olarak %54'ü kadardır.**

Yukarıda da tartışıldığı gibi sınıflardaki derslik başına ve öğretmen başına öğrenci sayısı olarak ölçülen öğrenci yoğunluğu, öğrencilerin başarısında ve dolaylı olarak da eğitimin kalitesinde önemli rol oynayan faktörlerden bir tanesidir. Milli eğitim verilerine bakıldığında her ne kadar ilköğretim seviyesinde 2007/'08 döneminden bu yana öğrenci yoğunluğu konusunda bir iyileşmenin yaşandığı görülse de, aynı yönde bir gelişme ortaöğretim seviyesinde izlenememektedir. İlköğretimde 33'ten 31'e düşen derslik başına öğrenci sayısı, aynı dönemde ortaöğretimin tamamına bakıldığında 29'dan 34'e yükselmiştir (Tablo 3). Öğretmen başına öğrenci sayısındaki değişimler de her iki seviye için bu sayılarla uyumludur.

**Tablo 3: Eğitim Seviyesine Göre Derslik ve Öğretmen Başına Öğrenci Sayıları**

|          | Derslik Başına Öğrenci |                      |                     |                                 | Öğretmen Başına Öğrenci |                      |                     |                                 |
|----------|------------------------|----------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------------|---------------------------------|
|          | İlköğretim             | Ortaöğretim (toplam) | Ortaöğretim (genel) | Ortaöğretim (Mesleki ve teknik) | İlköğretim              | Ortaöğretim (toplam) | Ortaöğretim (genel) | Ortaöğretim (Mesleki ve teknik) |
| 2007/'08 | 33                     | 29                   | 28                  | 29                              | 24                      | 15                   | 16                  | 14                              |
| 2008/'09 | 32                     | 31                   | 29                  | 33                              | 23                      | 17                   | 18                  | 16                              |
| 2009/'10 | 32                     | 33                   | 31                  | 36                              | 22                      | 18                   | 18                  | 17                              |
| 2010/'11 | 31                     | 34                   | 31                  | 38                              | 21                      | 18                   | 18                  | 18                              |

Kaynak: TÜİK

Bu sayıların ve yapılan bilimsel araştırmaların<sup>6</sup> gösterdiği üzere eğitimin kalitesini artırmak yönünde izlenmesi gereken bir yol öğrenci yoğunluklarının azaltılmasıdır. Bu yönde atılacak olan bir adımın yeni yatırım ihtiyacı olarak bütçeye yansması da kaçınılmazdır. Mevcut derslik sayıları dikkate alındığında, sınıflardaki öğrenci yoğunluğunun 24'e indirilmesinin, 12 yıllık kademeli zorunlu eğitimin getireceği ek öğrenci yükünden bağımsız olarak yaratacağı yatırım maliyetinin 2012/'13 dönemi için 22,7 milyar TL olacağı hesaplanmaktadır. 12 yıllık zorunlu eğitimle birlikte sisteme girecek olan yeni öğrencilerin sınıf ihtiyacı da hesaba katıldığında, 24 öğrencilik sınıflarda eğitim vermenin ek bütçe ihtiyacı 2012/'13 dönemi için, lise seviyesinde 27,7 milyar TL, ilköğretim seviyesinde ise 6,8 milyar TL olmak üzere toplamda 34,5 milyar TL'yi bulacaktır (Tablo 4). Doğacak olan öğretmen ihtiyacının sınıf mevcudundan bağımsız, branş öğretmenler bazında hesaplanması nedeniyle ilk senaryoda verilmiş olan öğretmen ihtiyacını karşılamaya yönelik 2,1 milyar TL'lik bütçe ihtiyacında herhangi bir değişiklik olmayacaktır. Böylelikle **12 yıllık zorunlu eğitim sistemi içerisinde eğitimin kalitesinin artırılarak 24 kişilik sınıflarda eğitim verilmesinin toplam maliyeti (öğretmen ve yatırım) 36,6 milyar TL'yi bulacaktır. Bu seviyedeki bir bütçe ihtiyacı ise MEB 2012 bütçesinin neredeyse tamamına (%96) denk gelmektedir.**

**Tablo 4: 12 Yıllık Zorunlu Eğitimde 24 kişilik derslikler de eğitim vermenin ek derslik maliyeti**

|                                      | LİSE                                       | 2012/' 13             | 2013/' 14             | 2014/' 15             | 2015/' 16             |
|--------------------------------------|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Senaryo 2: Derslik Başına 24 Öğrenci | Genel lise ek derslik ihtiyacı (tahmin)    | 76,875                | 84,430                | 87,004                | 87,876                |
|                                      | Meslek lisesi ek derslik ihtiyacı (tahmin) | 70,527                | 76,708                | 78,814                | 79,528                |
|                                      | Genel lise ek derslik maliyeti             | 13,491,521,546        | 14,817,483,108        | 15,269,206,018        | 15,422,269,153        |
|                                      | Meslek lisesi ek derslik maliyeti          | 14,281,642,019        | 15,533,423,913        | 15,959,875,612        | 16,104,375,774        |
|                                      | <b>Lise toplam derslik maliyeti</b>        | <b>27,773,163,566</b> | <b>30,350,907,021</b> | <b>31,229,081,630</b> | <b>31,526,644,927</b> |
| Senaryo 2: Derslik Başına 24 Öğrenci | <b>İLKÖĞRETİM</b>                          | <b>2012/' 13</b>      | <b>2013/' 14</b>      | <b>2014/' 15</b>      | <b>2015/' 16</b>      |
|                                      | İlköğretim ek derslik ihtiyacı             | 39,268                | 45,055                | 50,859                | 55,536                |
|                                      | <b>İlköğretim derslik maliyeti</b>         | <b>6,891,643,791</b>  | <b>7,907,283,117</b>  | <b>8,925,800,931</b>  | <b>9,746,652,226</b>  |

Kaynak: MEB, TÜİK ve TEPAV hesaplamaları

## Sonuç

<sup>6</sup> Düşük öğrenci yoğunluklarının öğrencilerin okul başarısını olumlu yönde etkilediğine ilişkin sonuçlara varan bilimsel çalışmalara örnek olarak Mitchell & Mitchell, 1999; Molnar, Smith, ve Zahorik, 1999; Ehrenberg, Brewer, Gamoran, & Wilms, 2001; Fidler, 2001; Nye, Hedges ve Konstantopoulos, 2001; Nye, Hedges, & Konstantopoulos, 2004; Nye, 2000 ve Rice, 1999 çalışmaları verilebilir.

Gerek derslik başına öğrenci sayısındaki karşılaştırmalar gerekse PISA sonuçlarında Türkiye'nin durumu eğitimin kalitesine ilişkin problemleri işaret etmektedir. Son yıllarda hız kazanmış olan okullaşma oranlarının arttırılmasına ve eğitimin içeriğine yönelik reformların kaliteye ilişkin beklenen etkiyi henüz yaratamadığı görülmektedir. Bu çalışmada sunulmakta olan ilk senaryoda İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda yapılması teklif edilen ve eğitim süresi ve kademeli eğitime odaklanan değişikliğin bütçeye yansımalarına bakılmıştır. Bu senaryoya göre, kaliteden bağımsız olarak 12 yıllık kademeli zorunlu eğitimin getireceği öğretmen ve yatırım ihtiyacını karşılamaya yönelik toplam bütçe 20,7 milyar TL'yi bulmaktadır. Söz konusu bütçe ihtiyacı Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2012 Merkezi Yönetim Bütçesi'nde sahip olduğu 38 milyar TL'lik payın yaklaşık olarak yüzde 54'ü kadardır.

Eğitimde kalitenin iyileştirilmesine yönelik olarak derslik başına düşen öğrenci sayısının da düşürülmesi öngörülen ikinci senaryoda ise Türkiye'deki öğrenci yoğunluklarının OECD ortalamalarına yakınsadığı varsayılmıştır. Bu senaryoya göre 12 yıllık zorunlu eğitim sistemi içerisinde eğitimin kalitesinin arttırılarak 24 kişilik sınıflarda eğitim verilmesinin toplam maliyeti (öğretmen ve yatırım) 36,6 milyar TL'dir. 36,6 milyar TL'lik bir bütçe ihtiyacı ise MEB 2012 bütçesinin neredeyse tamamına (Yüzde 96) denk gelmektedir.