

Maliye Çalışmaları Dergisi

Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2020-772192

Araştırma Makalesi / Research Article

Seçilmiş OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamaları ve 2018 PISA Performanslarının Karşılaştırılmalı Analizi

Comparative Analysis of Education Expenditures and 2018 PISA Performance in Selected OECD Countries

Seda Selin KELEŞ¹ 



¹Araş. Gör., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

ORCID: S.S.K. 0000-0003-3439-1153

Corresponding author:

Seda Selin KELEŞ,
İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye
E-mail: sedin.kuzu@istanbul.edu.tr

Submitted: 23.09.2020

Revision Requested: 17.11.2020

Last Revision Received: 26.11.2020

Accepted: 26.11.2020

Citation: Keles, S.S. (2020). Seçilmiş OECD ülkelerinde eğitim harcamaları ve 2018 PISA performanslarının karşılaştırılmalı analizi. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 2020; 63: 57-75.
<https://doi.org/10.26650/mcd2020-772192>

öz

Eğitim politikaları ile yapılan eğitim harcamalarının çıktıları her zaman kesin olarak bilinmemektedir. Bu yüzden, OECD tarafından üçer yıllık aralarla uygulanan Uluslararası Öğrenci Başarılarını Değerlendirme Programı (PISA), eğitim sisteminin performansının saptanmasında kritik bir öneme sahiptir. İlk defa 2000 yılında uygulanmaya başlayan PISA'ya Türkiye 2003 yılında katılım sağlamıştır. Bu çalışmanın amacı, OECD ülkelerinin 2018 PISA performans puanları ile eğitim harcamaları arasındaki ilişkinin incelenmesidir. Çalışma kapsamında, öncelikle Türkiye'nin de yer aldığı seçilmiş bir grup OECD üyesi ülkelerin insani gelişmişlik endeksleri, okullaşma oranları ve eğitim harcamalarının etkinliği konusu araştırılmıştır. Eğitim harcamalarının etkinliği konusunda fikir edinmek amacıyla 2003-2018 döneminde incelenen ülkelerin PISA sonuçları analiz edilmiştir. Çalışmanın amacına ulaşabilmek için 2018 PISA'da en başarılı on ülkenin ve Türkiye'nin öğrenci başına yaptığı eğitim harcamaları, kamu eğitim harcamaları ile GSYH içerisinde eğitime ayrılan payı karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmiştir. Türkiye'nin PISA sonuçlarına göre ortalama puanlarında bir artışın olduğu ancak 2015 yılında bir azalmanın olduğu görülmektedir. Bu azalışın nedeni 2012-2013 eğitim döneminde zorunlu eğitime geçiş olarak açıklanmaktadır. Ayrıca çalışmanın sonucuna göre ülkelerin öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları ile PISA performans düzeyleri arasında pozitif bir ilişki olduğundan bahsedilebilir. PISA performans düzeyleri ile ülkelerin milli gelirlerinden eğitime ayırdığı pay arasında herhangi bir ilişki bulunamamıştır. Bunun nedeni olarak ülkelerin ekonomik gelişmişliklerin aynı düzeyde olmaması olduğu söylenebilir. Benzer olarak kamu eğitim harcamaları ile ülkelerin PISA performans sonuçlarının karşılaştırılmasında da bir ilişki bulunamamıştır.

Anahtar Kelimeler: PISA 2018, eğitim finansmanı, eğitim harcamaları, Türkiye, OECD



ABSTRACT

The outcomes of education policies and education expenditures are not always known with certainty. Therefore, the Programme for International Student Assessment Programme (PISA), which is implemented by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) at 3-year intervals, is of critical importance of the performance of the education system. Turkey participated in the PISA, which started to be implemented for the first time in 2000, in 2003. The aim of this study is to examine the relationship between OECD countries 2018 PISA performance scores and education expenditure. Within the scope of the study, human development indices, schooling rates and the effectiveness of education expenditure were investigated in a group of OECD member countries, including Turkey. To ascertain the effectiveness of education expenditures, the 2003-2018 PISA results for the countries studied were analyzed. In order to achieve the aim of the study, the education expenditures of the 10 most successful countries and Turkey per student in 2018 PISA were compared with the public education expenditures and the share of gross domestic product (GDP) allocated to education. According to the PISA score, there was an increase in Turkey's average scores but a decrease in 2015. The reason for this decrease is explained as the transition to compulsory education during the 2012-2013 education period. In addition, according to the results of the study, there is a positive relationship between countries education expenditure per student and PISA performance. No relationship was found between PISA performance levels and the share of GDP allocated to education. The reason for this may of the differing levels of economic development. Similarly, no relationship was seen between public education expenditures and the PISA performance results.

Keywords: PISA 2018, education finance, education expenditures, Turkey, OECD

EXTENDED ABSTRACT

One indicators of the development level of a country is education, which is contributes to individual and society to increase human capital, supporting the development of future generations and contributing to the elimination of social inequality in the communities is a process that allows to a decrease rates of crime and unemployment. Because of the benefit that education provides not only to the individual but to the community, states implement various policies to support educational the delivery of educational service. The targeted success of these policies is depends upon adequate education funding. The resources that a country allocates to education and the use of this budget can affect the quality of education.

Meeting social needs is the main reason for public functions. To meet these needs, the state must purchase and spend certain goods and services. These expenditures are especially necessary for public goods and services that cannot be left to the private sector. Finance literature is included in education, semi-public goods and services. Both private and public education services are not left to the private sector only because of the positive externality they spread to the community. The most important reason why education is funded by the public sector can be said to be the external benefit it spreads to society. These benefits include increased political and cultural tolerance, producing an element of social cohesion and enabling the transfer of cultural heritage to future generations.

At present, the measurement of the effectiveness of educational policy and educational expenditures are meeting with real challenges due to the absence of the necessary tools for this task. Whether the education policies achieved the desired success is examined by using international evaluation and reports. One of these evaluations is the PISA, which is conducted by the OECD at 3-year intervals. The evaluation of policies of educational expenditures is often done with PISA data, and the level of education in a country relative to its peers and its students' skill levels can be assessed in this way to produce to education indicators. Turkey first participated in the PISA in 2003, soon after its first implementation in 2000.

How countries allocate educational resources or resources to education can affect its success. Educational expenditures per student are one of the important elements of the success of education in a

country. However, it is not the only indicator of success in education. Other important indicators include the cultural structures of countries, educational systems, inputs into education, and the efficiency and effectiveness of educational policies.

The PISA benchmarks, published at 3-year intervals by the OECD, were used to measure the effectiveness and efficiency of education expenditures, in order to compare the effectiveness of expenditures and the development of amounts allocated to education services in recent years. In this study, total education expenditures per student, share of education expenditures in the state budget and the share of education in GDP in the top 10 performing countries in PISA and Turkey were subjected to comparative analysis. First of all, the concept of education and the nature of education as public goods and services were mentioned in the study. In addition, education expenditures in Turkey and OECD countries have been included in recent years and comparisons have been made between countries. In the last part of the study, actual education expenditures were analyzed as comparisons of PISA achievement rankings.

1. Giriş

Eğitim, kültürel değerlerin gelecek nesillere aktarılmasını sağlayan, beşerî sermayeye yaptığı katkı ile ekonomik kalkınma ve toplumsal gelişimi destekleyen etkili bir süreçtir (Çalcalı 2019, s.451). Ayrıca eğitim, meslek edinmenin ötesinde, bireysel ölçüde değer yargılarının oluşturulmasında, yeteneklerin geliştirilmesinde ve kültürün gelecek nesillere aktarılmasında önemli görevler üstlenmektedir (Watts 1983, s.2). Bununla birlikte eğitim bireylerin tutum ve davranışlarını da etkileyen ve şekillendiren bir süreç olarak nitelendirilebilir (Kızılloluk 2007, s. 22). Çünkü topluma faydalı bireylerin yetişmesinde eğitim önemli misyona sahiptir (Ayrangöl ve Tekdere 2014, s. 2).

Beşerî sermayenin oluşumu, sosyal eşitsizliklerin giderilmesi, gelir dağılımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilirliğinin desteklenmesi imkânı tanıyan eğitim hizmeti hakkında ülkeler önceliklerine yönelik çeşitli politikalar uygulamaktadır (Altundemir 2008, s. 67). Sadece bireyi değil aynı zamanda toplumu da ilgilendiren önemli bir süreç olmasından dolayı (McMahon 1987, s. 133) devletler eğitim hizmetini destekleyen çeşitli politikalara başvurmaktadır.

Maliye literatüründe eğitim, yarı kamusal mal ve hizmetler içerisinde yer almaktadır. Hem özel hem de kamu kesimi tarafından finanse edilen eğitim hizmeti topluma yaydığı pozitif dışsallıktan dolayı sadece özel kesime bırakılmamaktadır. Eğitimin kamu kesimi tarafından finanse edilmemesinin en önemli nedeni olarak topluma yaydığı dışsal fayda olduğu söylenebilir. Bu dışsal fayda, siyasal ve kültürel hoşgörünün kazandırılması, toplumu kaynaştırıcı bir unsur olması ve kültürel mirasın gelecek nesillere aktarılmasına olanak sağlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Eğitimin topluma yaydığı dışsal fayda, eğitim harcamalarının en uygun şekilde yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır (Kılıçaslan ve Yavuz 2019, s. 297). Bir ülkenin eğitime ne kadar kaynak ayırdığı, eğitim bütçesinin nasıl kullanıldığı ile eğitime yapılan harcamaların miktarı gibi unsurlar eğitim nitelik ve niceliğini etkileyebilmektedir (Yorulmaz, Çolak ve Ekinci 2017, s. 178). Eğitimde önemli olan harcamaların toplam tutarından ziyade tahsis edilen harcamaların ne kadar etkin olduğudur.

Hem özel kesim hem de kamu kesimi açısından hassasiyetle üzerinde durulan eğitim hizmeti, devlet bütçesinin önemli bir kalemi olarak birçok çalışmaya konu olmuş ve konu olmaya devam etmektedir (Güngör ve Göksu 2013, s. 60). Literatürde yer alan çalışmalar genellikle eğitim harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi, eğitim harcamalarının sosyal ve ekonomik etkilerini ve eğitim harcamalarının beşerî sermaye üzerindeki katkılarını incelemektedir. Ancak eğitim harcamalarının eğitim hizmetinin etkinliğini hangi ölçüde etkilediğine yönelik çalışmalar kısıtlıdır.

Çalışma kapsamında, eğitim harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini ölçmek için son yıllarda eğitim hizmetine tahsis edilen bütçenin gelişimi ve gerçekleşen harcamaların etkinliğinin karşılaştırılabilmesi için OECD tarafından üçer yıl arayla yayınlanan PISA ölçüt alınmıştır. Bu doğrultuda, OECD ülkeleri arasında PISA’da başarılı olan ilk 10 ülkede ve Türkiye’de öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarının toplamı, devlet bütçesi içerisinde eğitim harcamalarının payı ve GSYH içerisinde eğitime ayrılan pay karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Çalışmada öncelikle, eğitim kavramı ile eğitimin kamusal mal ve hizmet olarak niteliğinden bahsedilmiştir. Devamında ise Türkiye ve OECD ülkelerinde son yıllarda eğitim harcamalarına yer verilmiş ve ülkeler arası karşılaştırma yapılmıştır. Çalışmanın son bölümünde, gerçekleşen eğitim harcamaları ile PISA başarı sıralamaları karşılaştırmaları olarak analiz edilmiştir.

2. Eğitim Kavramının Teorik Çerçevesi

İngilizce’de kullanılan “education” kelimesi “çıkarmak, dışarıya koymak” anlamında kullanılan “educere” kelimesi ve “yetiştirmek” anlamında kullanılan “educare” kelimesinden türetilmiştir (Akkoyunlu 2005, s. 3). Türkçede ise eğitim kelimesi “eğmek” ve “biçim vermek” fiillerin-

den türetilmiştir (Kızılloluk 2007, s. 22). Eğitim; bireyin ve toplumun refahını artıran, gelecek nesillerin gelişimini destekleyen sosyal bir süreçtir (Pamuk ve Bektaş 2014, s. 78). Tanilli (2016, s. 14)'ye göre eğitim, her bireyi kademe kademe kültüre götürebilecek süreçler ve usuller bütünüdür; eğitim birey için okul öncesi başlar, okulla temellendirilir ve ömür boyu sürer hatta eğitimin sonlandığını gösteren bir insanlık diploması bulunmamaktadır. Bu çerçevede eğitim, bireyin doğumundan ölümüne kadar var olan bir öğrenme süreci olarak tanımlanabilir.

Eğitim, gelecek nesillerin toplumsal düzene adapte olabilmesi için ihtiyaç duyulan bilgi, beceri ve sağlıklı kişilik yapısı tesisinde değişim sağlayarak bireyin topluma kazandırılmasını sağlamaktadır (Afşar 2009, s. 86). Toplumsal yapının şekillenmesine katkı sağlayan eğitim hizmeti, ülkelerin gelişmişlik seviyesinin en önemli göstergelerindedir. Bu yönüyle eğitim; bireyin ve toplumun gelişimini destekleyen, beşeri sermayeye yaptığı katkılara ek olarak ekonomik kalkınmayı sağlayan, sosyal sermaye yoluyla kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasına imkân tanıyan, toplumun refahını güçlendiren ertelenemez ve vazgeçilmez bir süreçtir (Güngör ve Göksu 2013, s. 59). Ülkeler bireysel ve sosyal gelişime katkıda bulunmak, sosyal eşitsizlikleri azaltmak ve ekonomik büyümeyi desteklemek için eğitime yatırım yapmaktadır (Gavurova & Kocisova & Belas & Krajcik 2017, s. 341). Eğitime yapılan yatırım, beşeri sermaye birikiminin sağlanmasında en önemli kaynak (Blankenau & Simpson 2004, s. 601) ve girdi niteliğindedir (Glomm & Ravikumar 1998, s. 324).

Tablo 1: OECD Ülkelerinde İnsani Gelişmişlik Endeksi ve Bileşenleri (2018)

	İnsani Gelişme Endeksi (IGE) Değeri	Doğumda Ortalama Yaşam Beklentisi	Beklenen Eğitim Yılı	Ortalama Eğitim Süresi	Kişi Başına GSMH (Satın Alma Gücü Paritesine Göre)
Çok Yüksek İnsani Gelişmiş Ülkeler					
Norveç	0,95	82,27	18,06	12,57	68.058,62
İsviçre	0,95	83,63	16,21	13,38	59.374,73
İrlanda	0,94	82,10	18,79	12,53	55.659,68
Almanya	0,94	81,18	17,10	14,13	46.945,95
İzlanda	0,94	82,86	19,17	12,54	47.566,45
Avustralya	0,94	83,28	22,10	12,68	44.097,02
İsveç	0,94	82,65	18,83	12,43	47.955,45
Hollanda	0,93	82,14	18,04	12,19	50.012,59
Danimarka	0,93	80,78	19,07	12,59	48.836,09
Finlandiya	0,93	81,74	19,32	12,44	41.779,26
Kanada	0,92	82,32	16,09	13,32	43.602,25
Yeni Zelanda	0,92	82,15	18,84	12,68	35.107,50
Birleşik Krallık	0,92	81,24	17,44	12,95	39.507,29
ABD	0,92	78,85	16,27	13,41	56.140,23
Belçika	0,92	81,47	19,70	11,78	43.820,84
Japonya	0,91	84,47	15,23	12,80	40.799,01
Avusturya	0,91	81,43	16,29	12,56	46.230,57
Lüksemburg	0,91	82,10	14,23	12,20	65.543,05
İsrail	0,91	82,82	15,99	12,96	33.649,69
Kore	0,91	82,85	16,39	12,19	36.757,02
Slovenya	0,90	81,17	17,42	12,27	32.143,04
OECD ortalaması	0,89	80,75	16,95	11,92	38.622,15
İspanya	0,89	83,43	17,88	9,82	35.041,30
Fransa	0,89	82,54	15,49	11,42	40.510,78
Çek Cumhuriyeti	0,89	79,22	16,83	12,74	31.597,07
İtalya	0,88	83,35	16,25	10,25	36.141,43
Estonya	0,88	78,57	16,06	13,03	30.378,63

Yunanistan	0,87	82,07	17,34	10,54	24.909,34
Polonya	0,87	78,54	16,43	12,29	27.625,80
Litvanya	0,87	75,74	16,50	12,96	29.775,26
Slovakya	0,86	77,39	14,53	12,61	30.671,87
Letonya	0,85	75,17	15,98	12,83	26.300,77
Portekiz	0,85	81,86	16,30	9,19	27.935,38
Şili	0,85	80,04	16,53	10,45	21.972,28
Macaristan	0,84	76,70	15,12	11,89	27.144,21
Türkiye	0,81	77,44	16,44	7,67	24.905,38
Yüksek İnsani Gelişmiş Ülkeler					
Meksika	0,77	74,99	14,30	8,60	17.628,12
Kolombiya	0,76	77,11	14,60	8,33	12.895,59

Kaynak: UNDP 2019, s. 300 – 301.

Birleşmiş Milletler (UNDP), tarafından hazırlanan İnsani Gelişme Endeksi (İGE) küresel ölçekte beşerî sermaye ya da insani gelişmişliği sayısal olarak ifade etmektedir. Endeksin hesaplanmasında ortalama yaşam süresi, beklenen eğitim yılı¹, ortalama eğitim süresi ile kişi başına düşen GSYH olmak üzere dört kriter kullanılmaktadır. Endeks hesaplamasında yer verilen dört kriterden ikisi eğitim ile ilişkilidir. Bu sayede, İnsani Gelişmişlik Endeksi ile ülkelerin eğitimde mevcut durumlarını gözlemleyebilmek mümkündür. Tablo 1’de OECD ülkelerinde İGE değerleri ve bileşenleri sunulmaktadır.

Tablo 1’de yer alan 2019 yılında yayınlanan İGE değerlerine göre, Türkiye çok yüksek insani gelişmişliğe sahip ülkeler arasında yer almaktadır. OECD ülkeleri arasında Türkiye sıralamanın sonlarında yer almaktadır. Türkiye’de ortalama eğitim süresinin düşük oluşu Türkiye’nin OECD ülkeleri içerisindeki sıralamasını düşüren nedenlerden biri olduğu söylenebilir.

3. Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Eğitim

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması kamusal fonksiyonların temel nedenini oluşturmaktadır. Bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için devletin belirli mal ve hizmetleri satın alması ve harcama yapması gereklidir. Bu harcamaların yapılmasının gerekli olduğu durumlardan biri özel sektöre bırakılmayan kamusal mal ve hizmetlerle birlikte ortaya çıkmaktadır.

Literatürde kamusal mal ve hizmet kavramı ilk olarak A. Samuelson tarafından ele alınmış ve daha sonra çeşitli bilim insanı tarafından geliştirilmiştir. Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler üç gruba ayrılmaktadır. Bu mal ve hizmetler; tam kamusal, yarı kamusal ile erdemli mal ve hizmetlerdir. Yarı kamusal mal ve hizmetler hem özel hem de kamusal mal özelliği taşıyan mallardır. Tüketiminde rekabet ve mahrum bırakmanın mümkün olduğu, faydası birimlere bölünebilen ve fiyatlandırılarak bedel karşılığı sunulan yarı kamusal malların fiyatlandırılması bedel karşılığı piyasa mekanizması tarafından sunulabileceğinin göstergesidir. (Saruç 2011, s. 65). Kamu maliyesi literatüründe eğitim hizmetleri yarı kamusal mal ve hizmetler içerisinde değerlendirilmektedir.

Benson (1987, s. 423)’a göre hem özel hem de kamu kesimi tarafından sunulan eğitim hizmetine bedel ödemeyen öğrenciler eğitimden dışlanabildiği için eğitim hizmetleri yarı kamusal maldır. Mcmahon (2010) ise eğitimin topluma sağladığı sosyal fayda ile kamusal mal ve bireye sağladığı özel fayda dolayısıyla özel mal olduğunu vurgulamaktadır. Bu yüzden eğitim hem özel

¹ Beklenen eğitim yılı, yaşa bağlı okullaşma oranlarının mevcut halinde olması durumunda, okula başlama yaşındaki bir çocuğun öğrenim hayatının toplam yıl sayısını göstermektedir.

hem de kamusal mal özelliği taşımaktadır ve yarı kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmektedir. Gruber (2012, s. 294)'e göre de eğitimin tüketiminde rekabet ve dışlama mümkün olduğu için tam kamusal mal değildir. Kriter olarak özel mal olarak değerlendirilen eğitim hizmetlerinin kamu kesimi tarafından sunumu toplumsal faydasının yüksek oluşu ile fırsat eşitliği açısından oldukça önemlidir (Kirmanoğlu 2019, s. 125). İlköğretim ve ortaöğretimde alınan zorunlu eğitim tam kamusal olarak yükseköğrenimi ise daha çok özel mala yakın olduğunu söyleyebiliriz.

Küresel ölçekte eğitim beşerî sermayenin temelidir. Ayrıca, ekonomik kalkınma ve büyümenin sağlanmasının yanında bireyin ve toplumun gelişimine katkı sağlamaktadır. Bu özelliklerden dolayı eğitim hem kamu kesimi hem de özel sektör tarafından sunulmaktadır (Ömür ve Giray 2016, s. 129). Eğitim hizmetine OECD ülkelerinde çoğunlukla kamu kaynaklarından yatırım yapılmaktadır. 2016 yılı açısından değerlendirildiğinde; Türkiye'de ilköğretimden yükseköğrenime kadar yapılan yatırımın %75'i kamu kaynaklarından, %25'i özel kaynaklardan yapılmıştır. OECD ortalamasına göre kamu kaynaklarının %90'ı, özel kesim tarafından yapılan yatırım ise %10'unu oluşturmaktadır. Toplam eğitim harcamalarının OECD ortalaması ise %83'ü kamu kaynağı olmak üzere %17'si özel kesimdir (OECD 2019a, s. 299).

Eğitim hizmetlerinin yalnızca özel sektöre bırakılmamasının nedeni topluma yayılan pozitif dışsallığın sağladığı kamu yararadır (Gruber 2012, s. 294). Bu olumlu etkinin varlığı eğitiminin devlet kontrolünde sunumunu gerektirmektedir. Özellikle eğitim hizmetinde özel okullar yerine devlet okullarına ağırlık verilmesinin nedenleri arasında “siyasal ve kültürel hoşgörünün kazandırılması, toplumu kaynaştırıcı bir unsur olması ve kültürel mirasın gelecek nesillere aktarılmasına olanak sağlanması” yer almaktadır (Musgrave 2004, s. 55-56). Ayrıca eğitim toplumun yaşam kalitesini iyileştirmekte, suç oranlarının azalmasında fayda sağlamakta, daha iyi eğitilmiş insanların işsizlik oranının düşük olmasını desteklemekte daha sağlıklı bir yaşam imkânı sunmakta ve toplumsal hayata katılımı teşvik etmektedir (Gruber 2012, s. 294-295; Kılıçaslan ve Yavuz 2019, s. 297).

4. Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Eğitim Harcamaları

Ülkelerin gelişmişlik düzeyini gösteren pek çok kriter bulunmaktadır. Bu kriterlerden en önemlisinin kişi başına düşen milli gelirdir. Diğer gelişmişlik göstergeleri arasında ise kişi başına düşen eğitim, sağlık ve adalet harcamaları gibi sosyal harcamaların büyüklüğünden bahsedilebilir (Ortaç 2003, s. 24). Eğitim hizmeti toplumların hem ekonomik hem de sosyo-kültürel gelişimine katkı sağlamaktadır. Bu gelişimi desteklemek isteyen ülkeler eğitim harcamalarına daha fazla pay ayırmaktadır. Birçok devlet, eğitim harcamalarını arttırarak beşerî sermaye birikiminde önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü kamu eğitim harcamaları beşerî sermaye birikimini doğrudan etkilemektedir (Blankenau & Simpson 2004, s. 583).

Eğitim harcamaları, eğitim hizmetinin üretimine ve sunumuna yönelik özel ve kamu kesimi tarafından yapılan harcamaların toplamını ifade etmektedir. Ekonomik gelişme ve kalkınma ile eğitim arasında pozitif yönde bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla eğitimin beşerî sermayeye yaptığı katkı ile eğitim, yatırım harcaması olarak nitelendirilebilir (Güngör ve Göksu 2013, s. 66). Ülkeler ekonomik büyümeyi teşvik etmek, verimliliği arttırmak, kişisel ve sosyal gelişime katkıda bulunmak ve sosyal eşitsizliği azaltmak için eğitim harcaması yapmaktadır. Ancak kısıtlı kaynakların sınırsız ihtiyaçlara tahsisi aşamasında eğitim harcamalarına ayrılan kaynağa ilişkin problemler ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, ekonomik kriz dönemlerinde eğitim harcamalarında kesintiler yapılabilmektedir (OECD 2019a, s. 279).

Eğitim harcamalarına ilişkin değerlendirme yapılmadan önce OECD ülkelerinde zorunlu eğitime başlama yaşı ve bitiş yaşı ile okullaşma oranlarına yer vermek faydalı olacaktır. Tablo 2'de,

OECD ülkelerinde zorunlu eğitime başlama ve bitirme yaşı ve belirli bir yaş grubundaki nüfusun yüzdesinin okullaşma oranına yer verilmiştir.

Tablo 2: OECD Ülkelerinde Zorunlu Eğitime Başlama ve Bitiş Yaşı ve Belirli Bir Yaş Grubundaki Nüfusun Yüzdesinin Okullaşma Oranı (2017)

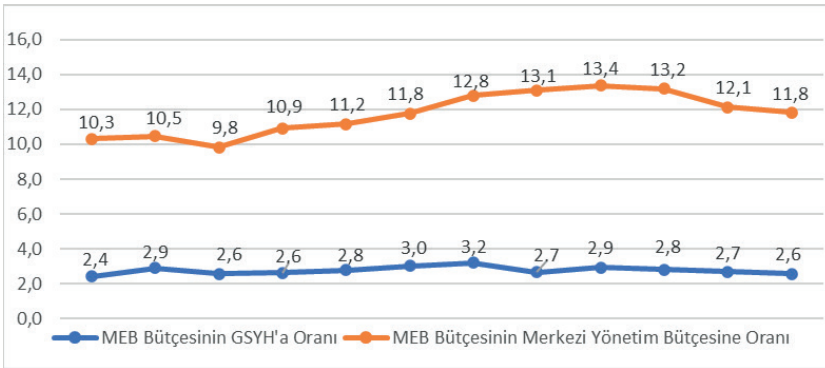
Ülkeler	Zorunlu Eğitime Başlama Yaşı	Zorunlu Eğitimin Bitiş Yaşı	Nüfusun %90'ından Fazlasının Okullaştığı Yaş Aralığı	Belirli Bir Yaş Grubundaki Nüfusun Yüzdesi Olarak Eğitim Alan Öğrenciler (%)		
				6-14 Yaş	15-19 Yaş	20-24 Yaş
ABD	4-6	17	5-17	100	83	56
Almanya	6	18	3-17	99	87	34
Avustralya	6	17	5-17	100	90	49
Avusturya	6	15	4-15	99	78	33
Belçika	6	18	3-18	99	95	43
Birleşik Krallık	4-5	16	3-17	98	85	25
Çek Cumhuriyeti	6	15	5-18	98	91	41
Danimarka	6	16	3-17	99	86	54
Estonya	7	16	4-18	97	89	39
Finlandiya	7	16	6-18	99	86	51
Fransa	6	16	3-17	100	86	37
Hollanda	5	18	4-17	100	93	48
İtalya	6	16	3-17	98	85	52
İrlanda	6	16	3-17	100	93	36
İspanya	6	16	3-17	97	87	44
İsrail	3	17	3-17	97	66	44
İsveç	7	16	3-18	100	91	21
İsviçre	4-5	15	5-17	100	85	36
İzlanda	6	16	2-17	99	87	
Japonya	6	15	4-17	100	--	50
Kanada	6	16-18	5-16	100	78	45
Kolombiya	5	15	9-12	88	59	47
Kore	6	14	3-17	97	87	20
Letonya	5	16	3-18	98	93	26
Litvanya	7	16	5-18	100	94	54
Lüksemburg	4	16	4-15	96	76	35
Macaristan	3	16	4-16	96	84	46
Meksika	3	17	4-14	100	61	50
Norveç	6	16	2-18	99	87	37
Polonya	6	16	5-18	96	93	32
Portekiz	6	18	4-17	99	89	60
Slovakya	6	16	6-16	95	83	49
Slovenya	6	14	4-18	98	93	44
Şili	6	18	5-17	97	81	39
Türkiye	5-6	17	6-15	99	73	51
Yeni Zelanda	5	16	3-16	99	80	31
Yunanistan	5	14-15	5-17	97	86	36

Kaynak: OECD 2019a, s.157.

Tablo 2 incelendiğinde, OECD ülkelerinde zorunlu eğitime başlama yaşının 3-7 yaş grubu ve zorunlu eğitimin bitiş yaşı ise 14-18 yaş grubu arasında değiştiği gözlenmektedir. Türkiye’de de zorunlu eğitime başlama ve bitiş yaşı diğer ülkelerle benzerlik göstermektedir. Türkiye’de toplam nüfusun %90’ının okullaştığı yaş aralığının 6-15 olması diğer ülkelere kıyasla eğitimin geç yaşta başladığı ama erken yaşta sonlandığını göstermektedir. Yaş grupları itibariyle nüfusun yüzdesinin okullaşma oranları değerlendirildiğinde, Türkiye’de 6-14 yaş grubu okullaşma oranı %99 olduğu görülmektedir. 15-19 yaş grubu açısından ilgili oranın %73 olduğu diğer ülkelere kıyasla düşük olduğu söylenebilir. 20-24 yaş grubunun okullaşma oranı %51’dir ve OECD ülkeleri içerisinde ilk 5’te yer almaktadır.

Eğitim için ayrılan kaynakların en iyi şekilde kullanımını eğitim hakkının sağlanması için büyük öneme sahiptir. Ayrıca eğitime ayrılan kaynakların miktarı eğitimde kalite ve başarı artışında önemli yere sahiptir. Şekil 1’de MEB bütçesinin GSYH ve merkezi yönetim bütçesine oranlarına yer verilmiştir.

Şekil 1: Türkiye’de MEB Bütçesinin GSYH’ye ve Merkezi Yönetim Bütçesine Oranı (2008-2019)



Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı 2019a, s. 47.

2008-2019 yılları arasında MEB bütçesinin merkezi yönetim bütçesine oranının artış eğiliminde olduğu ancak 2018-2019 yıllarında azaldığı gözlenmektedir. İki değişken arasında fark olmakla birlikte 2011-2017 yılları arasında her iki oranın da yükseldiği ancak son iki yılda azaldığı tespit edilmiştir. GSYH içerisinde milli eğitim bütçesine ayrılan pay incelendiğinde; 2008-2019 yılları arasında herhangi bir değişimin olmadığı anlaşılmaktadır. 2008 yılında ise ilgili oran %2,4 iken 2019 yılında %2,6 olarak gerçekleşmiştir.

Devlet bütçesi içerisinde eğitim harcamaları fonksiyonel sınıflandırma içerisinde yer almaktadır. Tablo 3’te Türkiye’de fonksiyonel sınıflandırmaya göre merkezi yönetim bütçesi giderlerinin GSYH’ya oranının 2006-2019 yılı arasındaki değişimi gösterilmektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin GSYH’ye Oranı (2006-2019)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel Kamu Hizmetleri	8,9	8,6	8,3	8,8	7,7	6,6	6,7	6,3	6,2	6,1	5,8	5,5	6,1	6,6
Savunma Hizmetleri	1,5	1,3	1,3	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,7
Ekonomik İşler ve Hizmetler	2,7	2,7	2,9	3,3	3,6	3,2	3,2	3,2	3	3,1	3	2,9	3,0	2,2
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Iskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,5	0,5	0,4	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Sağlık Hizmetleri	1,2	1,3	1,3	1,6	1,4	1,3	1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Eğitim Hizmetleri	2,8	2,9	3,1	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7	3,7	4	3,7	3,6	3,3
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	3,3	4	3,8	5,6	5,2	4,4	4,8	4,7	4,5	4,3	5	5,1	4,9	5
Toplam	22,6	23,1	22,9	26,9	25,5	22,6	23,1	22,6	22,4	21,8	22,4	21,7	22,3	21,6

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2019, s. 10.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2019 yılı bütçe giderlerinin dağılımına bakıldığında en büyük payların sırasıyla genel kamu hizmetlerine (%6,6), sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri (%5) ve eğitim hizmetlerine (%3,3) ayrıldığı gözlenmektedir. GSYH’den eğitim hizmetlerine ayrılan payın 2006-2015 yılları arasında nispeten artış gösterdiği 2017-2019 yılları arasında ise payın azaldığı söylenebilir.

Tablo 4’te fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2006-2019 yılları arasındaki bütçe giderlerinin bütçe içerisindeki payları gösterilmektedir. Tablo 4’e göre eğitim hizmetlerinin 2006-2016 yılları arasında bütçe giderlerinin bütçe içindeki payının arttığı gözlenmektedir. 2017-2019 yılları arasında GSYH içerisinde eğitim hizmetlerine ayrılan payın azalmıştır.

Tablo 4: Türkiye’de Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Bütçe Payları (%) (2006-2019)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Genel Kamu Hizmetleri	39,5	37,2	36,2	32,9	30,4	29,2	29,1	28	28	28	25,8	25,2	27,3	30,7
Savunma Hizmetleri	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,1	5,1	4,8	4,7	4,5	4,5	4,5	5,0	5,1
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,2	7,3	7,3	7,5	7,7	8,0	7,9	8,1	7,7
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,9	11,6	12,8	12,3	14	14	13,9	14,2	13,9	14,5	13,3	13,4	13,5	10,0
Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Iskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5	1,5	1,7	1,3	1,2	1,0	1,3	1,3	0,8
Sağlık Hizmetleri	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9	4,3	4,8	4,8	4,9	4,9	5,2	4,8	5,3
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8

Eğitim Hizmetleri	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,4	15,7	15,9	16,9	17,2	17,8	16,8	16,2	15,4
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,3	21	21	20,5	19,8	22,5	23,5	21,8	23,0
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2019, s. 10.

Tablo 5'te OECD ülkelerinde ilköğretim ve ortaöğretim kurumlarında kamu ve özel sektör eğitim harcamalarının GSYH'ye oranına yer verilmiştir.

OECD ülkelerinde eğitim harcamaları hem özel kesim hem de kamu kesimi tarafından yapılmaktadır. Tablo 5' te tespit edildiği üzere OECD ülkelerinde eğitime en fazla kaynak kamu kesimi tarafından ayrılmaktadır. Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranını incelediğinde, Yeni Zelanda (%4,7), Norveç (%4,6), İsrail (%4,5), Birleşik Krallık (%4,4) ve Belçika (%4,3) GSYH'den eğitime daha fazla pay ayıran ilk beş ülkedir. Türkiye'de toplam GSYH'den eğitime ayrılan pay %3,5 ile OECD ülkeleri içerisinde orta sıralarda yer almaktadır. Türkiye'de özel sektör tarafından ilköğretim ve ortaöğretim kurumlarında GSYH'den eğitime ayrılan pay %0,9'dur. Kamu sektörü açısından bu oran %2,7 olarak gerçekleşmiştir. OECD ülkelerinin birçoğunda olduğu gibi Türkiye'de de GSYH'den eğitime ayrılan payın büyük kısmı kamu kesiminden sağlanmaktadır. Ayrıca İsveç, Norveç, Letonya ve Lüksemburg'un eğitimin finansmanın hemen tamamını kamu kesiminden sağlamaktadır.

Tablo 5: OECD Ülkelerinde İlköğretim ve Ortaöğretim Kurumlarında Kamu ve Özel Sektör Eğitim Harcamalarının GSYH'ye Oranı (2016)

İlköğretim ve Ortaöğretim			Yükseköğrenim				
Ülkeler	Kamu	Özel	Toplam	Ülkeler	Kamu	Özel	Toplam
Yeni Zelanda	3,86	0,82	4,67	Şili	0,97	1,73	2,70
Norveç	4,57	0,02	4,59	Birleşik Krallık	0,85	1,61	2,46
İsrail	4,03	0,51	4,54	Kanada	1,25	1,10	2,35
Birleşik Krallık	3,74	0,68	4,42	Norveç	1,80	0,11	1,91
İrlanda	4,15	0,16	4,31	Avustralya	0,75	1,15	1,91
Belçika	4,13	0,14	4,27	Türkiye	1,42	0,48	1,90
Kolombiya	3,15	0,88	4,04	Avusturya	1,64	0,11	1,75
Avustralya	3,18	0,73	3,92	Birleşik Krallık	0,56	1,18	1,75
Portekiz	3,45	0,44	3,89	Yeni Zelanda	0,88	0,86	1,74
Finlandiya	3,85	0,03	3,88	Kore	0,65	1,09	1,74
İsveç	3,80	0,00	3,80	Hollanda	1,20	0,50	1,69
Fransa	3,38	0,35	3,73	Finlandiya	1,62	0,06	1,67
Meksika	3,01	0,70	3,71	Kolombiya	0,80	0,84	1,65
Kore	3,15	0,51	3,65	İsveç	1,42	0,19	1,61
Şili	2,99	0,62	3,61	Estonya	1,36	0,19	1,54
Türkiye	2,66	0,88	3,54	Belçika	1,28	0,22	1,50
ABD	3,22	0,32	3,53	OECD Ortalaması	0,97	0,51	1,48
Kanada	3,19	0,34	3,53	Fransa	1,14	0,31	1,45
Hollanda	3,11	0,42	3,53	İsrail	0,79	0,62	1,41
OECD Ortalaması	3,13	0,36	3,49	Japonya	0,42	0,96	1,38

Macaristan	2,86	0,37	3,23	Meksika	0,94	0,42	1,37
Slovenya	2,92	0,30	3,23	İzlanda	1,16	0,10	1,26
Polonya	2,89	0,27	3,16	İspanya	0,83	0,41	1,24
Avusturya	3,00	0,14	3,14	Almanya	1,03	0,19	1,21
Letonya	3,06	0,08	3,14	Polonya	0,97	0,22	1,19
İspanya	2,65	0,42	3,06	Portekiz	0,79	0,36	1,15
Almanya	2,57	0,38	2,95	Rusya	0,75	0,40	1,15
Estonya	2,70	0,20	2,90	Litvanya	0,76	0,34	1,10
Lüksemburg	2,68	0,08	2,76	Macaristan	0,69	0,38	1,07
İtalya	2,60	0,14	2,74	Letonya	0,72	0,33	1,05
Slovakya	2,43	0,27	2,70	Slovenya	0,89	0,14	1,04
İrlanda	2,59	0,08	2,67	Slovakya	0,72	0,28	1,00
Japonya	2,45	0,21	2,66	Çek Cumhuriyeti	0,73	0,22	0,95
Litvanya	2,40	0,11	2,52	İtalya	0,57	0,32	0,89
Çek Cumhuriyeti	2,29	0,22	2,51	İrlanda	0,57	0,23	0,80
Rusya	1,95	0,09	2,04	Lüksemburg	0,49	0,03	0,52

Kaynak: OECD 2019a, s. 287.

Tablo 6'da OECD ülkelerinde 2005, 2010 ve 2016 yılları için eğitim harcamalarının kamu harcamalarına oranı gösterilmektedir.

Tablo 6: OECD Ülkelerinde Kamu Harcamaları İçerisinde Toplam Eğitim Harcamalarının Payı (2005-2010-2016)

Ülkeler	2005	2010	2016	Ülkeler	2005	2010	2016
ABD	12,6	11,5	11,4	Japonya	8,6	8,4	7,8
Almanya	8,8	9,4	9,1	Kanada	11,4	12,0	11,4
Avustralya	12,8	13,5	12,5	Kore			12,9
Avusturya	--	--	9,7	Letonya	12,3	9,3	10,6
Belçika	10,2	10,6	10,8	Litvanya	12,6	10,9	9,5
Birleşik Krallık	--	13,5	12,2	Lüksemburg	--	--	7,4
Çek Cumhuriyeti	8,1	8,0	7,8	Macaristan	8,9	7,8	7,9
Danimarka	14,1	13,1	--	Meksika	19,9	17,4	16,4
Estonya	13,1	12,5	10,5	Norveç	15,0	13,8	12,3
Finlandiya	11,6	11,3	10,4	OECD Ortalaması	11,6	11,0	10,8
Fransa	9,1	8,8	8,4	Polonya	11,0	10,0	9,7
Hollanda	11,3	10,7	11,8	Portekiz	9,7	9,5	9,6
İrlanda	13,5	9,1	13,0	Slovakya	8,2	8,5	8,2
İspanya	9,4	9,1	8,6	Slovenya	11,5	10,1	8,8
İsrail	10,2	11,3	12,9	Şili	14,6	15,5	17,5
İsveç	11,5	11,7	11,7	Türkiye	--	8,6	12,2
İsviçre	14,5	14,1	13,5	Yeni Zelanda	--	--	13,6
İtalya	8,1	7,9	6,9	Yunanistan	8,7	--	--
İzlanda	15,6	12,4	12,8				

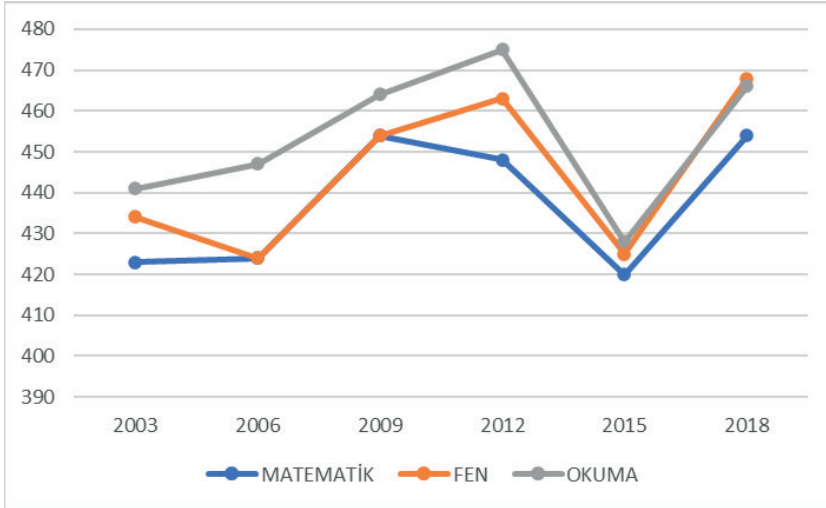
Kaynak: OECD 2019a, s.313.

Tabloya göre Şili, Türkiye ve İsrail'de kamu harcamalarından eğitime ayrılan payın yıllar itibarıyla arttığı anlaşılmaktadır. OECD ülkeleri içerisinde 2016 yılı itibarıyla eğitim harcamalarına en büyük payı ayıran ülkeler arasında ise Şili, İsviçre, Yeni Zelanda, İsrail ve Kore yer almaktadır. Türkiye 2010 yılında (8,6'lık ayırdığı pay ile) OECD ortalaması altında yer alırken 2016 yılında (ilgili oran ile 12,2) OECD ortalamasının üzerinde yer almıştır.

5. Eğitim Harcamaları ve PISA Performanslarının Karşılaştırılmalı Analizi

Dünyada eğitim alanında uygulanan politikaların ya da yapılan harcamaların değerlendirilebilmenin yanı sıra, uluslararası düzeyde ülkelerin konumunu belirlemek, kendi ülkelerindeki öğrenciler ile araştırmaya katılan diğer ülkelerdeki öğrencilerin bilgi ve beceri düzeylerini karşılaştırmak, mevcut eğitim düzeylerinin iyileştirilebilmesi ile eğitimin çıktılarını erişimin sağlanabilmesi amacıyla eğitim göstergelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu göstergelerden biri PISA'dır. PISA ile OECD tarafından üçer yıllık dönemler halinde 15 yaş grubundaki öğrencilerin; *matematik okuryazarlığı*, *fen okuryazarlığı* ve *okuma becerileri* konu alanlarını ölçümlenmektedir. Her PISA çalışmasında matematik, fen ve okuma alanlarından yalnızca birine ağırlık verilmektedir. 2018 PISA'da *okuma becerileri* alanına ağırlık verilmiştir (MEB 2019b, s. 20). PISA 2018'de okuma becerileri ya da okuryazarlığı kavramı, kişinin hedeflerine ulaşmak, bilgi ve potansiyelini geliştirmek ve topluma katılımının sağlanabilmesi için metinleri anlamak, kullanmak, değerlendirmek ve üzerinde düşünmek (OECD 2019b, s. 4) olarak tanımlanmıştır. Aşağıda Şekil 2'de Türkiye'nin yıllar itibariyle PISA sonuçlarına yer verilmiştir.

Şekil 2: Türkiye'nin PISA Performans Değişimleri (2003-2018)



Kaynak: 2003-2018 yılları arasındaki PISA verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2000 yılında uygulanmaya başlanan PISA, sırasıyla 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 ve 2018 yılında gerçekleştirilmiştir. PISA 2018'e 79 ülke katılım sağlamıştır (OECD 2019b, s. 5). Türkiye'den PISA 2018'e 186 okul ve 6890 öğrenci katılmıştır² (MEB 2019b, s. 16). 2018 PISA sonuçlarına göre, 37 OECD ülkesi arasında Türkiye okuma becerileri alanında 31., matematik alanında

2 PISA 2015'te okul türü dağılımında öğrencilerin %38,1'i Anadolu lisesi, %36,4 Mesleki ve Teknik Anadolu lisesi, %2,1'i Fen lisesi ve %14,4'ü Anadolu İmam Hatip lisesi ve %9'u Ortaokul, Çok Programlı Anadolu lisesi, Güzel Sanatlar lisesi, Sosyal Bilimler lisesi öğrencilerinin toplamından oluşmaktadır (MEB 2016, s. 13). PISA 2018'de okul türü dağılımında öğrencilerin %43,7'si Anadolu lisesi, %4,2 Fen lisesi, %31,1'i Mesleki ve Teknik Anadolu lisesi, %13,7'si Anadolu İmam Hatip lisesi ve %7,3'ü Ortaokul, Çok Programlı Anadolu lisesi, Güzel Sanatlar lisesi, Sosyal Bilimler lisesi öğrencilerinin toplamından oluşmaktadır (MEB 2019b, s.24). PISA 2015 ile PISA 2018 örneklemelerinin okul türü dağılımları karşılaştırıldığında Anadolu ve Fen liselerindeki öğrenci sayılarının arttığı Mesleki ve Teknik Anadolu lisesi öğrencilerinin sayılarının azaldığı gözlenmiştir.

33. sırada ve fen alanında 30. sırada yer almaktadır. İlk olarak 2003 yılında PISA'ya katılan Türkiye'nin yıllar itibariyle PISA sonuçlarının arttığı ancak 2015 yılında bir miktar düştüğü gözlenmektedir³. Ancak 2018 yılı sonucu itibariyle Türkiye'nin PISA performansı her üç alanda da iyileşmeye başlamıştır.

Tablo 7: OECD Ülkelerinin PISA 2018 Okuma, Matematik ve Fen Alanına Ait Ortalama Puanları

Ülkeler	Okuma Becerileri	Matematik	Fen	Ülkeler	Okuma Becerileri	Matematik	Fen
Estonya	523	523	530	Çek Cumhuriyeti	490	499	497
Kanada	520	512	518	Hollanda	485	519	503
Finlandiya	520	507	522	Avusturya	484	499	490
İrlanda	518	500	496	İsviçre	484	515	495
Kore	514	526	519	Letonya	479	496	487
Polonya	512	516	511	İtalya	476	487	468
İsveç	506	502	499	Macaristan	476	481	481
Yeni Zelanda	506	494	508	Litvanya	476	481	482
Amerika Birleşik Devletleri	505	478	502	İzlanda	474	495	475
Birleşik Krallık	504	502	505	Lüksemburg	470	483	477
Japonya	504	527	529	İsrail	470	463	462
Avustralya	503	491	503	Türkiye	466	454	468
Danimarka	501	509	493	Slovakya	458	486	464
Norveç	499	501	490	Yunanistan	457	451	452
Almanya	498	500	503	Şili	452	417	444
Slovenya	495	509	507	Meksika	420	409	419
Belçika	493	508	499	Kolombiya	412	391	413
Fransa	493	495	493	İspanya	-	481	483
Portekiz	492	492	492				

Kaynak: MEB 2019b, s. 38-63-85.

Türkiye ve OECD ülkelerinin 2018 PISA performansının değerlendirilebilmesi amacıyla sıralama 2018 PISA'da ağırlık verilen okuma becerileri alanına göre yapılmıştır. Tablo 7 incelendiğinde, 37 OECD ülkesinin okuma becerisi alanında ortalama puanı 487'dir. Türkiye'nin bu alandaki puanı ise 466'dır. OECD ülkeleri arasında Türkiye'nin son sıralardadır. Estonya (523), Kanada (520), Finlandiya (520), İrlanda (518) ve Kore (514) okuma becerisi alanında ilk 5'te yer alan ülkelerdir. OECD ülkeleri içerisinde en düşük performans gösteren ülkeler Slovakya (458), Yunanistan (457), Şili (452), Meksika (420) ve Kolombiya (412) yer almaktadır.

Ülkelerin eğitime ne kadar kaynak ayırdığı ya da kaynakların nasıl kullanıldığı, dağıtılan kaynaklardan eğitime ayrılan pay eğitimin niteliği ve niceliğini etkileyebilmektedir (Yorulmaz, Çolak ve Ekinci 2017, s. 178). Ülkelerin GSYH'sı içerisinde eğitime ayrılan payın ve öğrenci başına yapılan harcamaların, PISA'da en başarılı ülke/ekonomilerin başarısının en önemli göstergesi olduğu ileri sürülebilir (Konan, Çetin ve Bozanoğlu, 2018). MEB PISA 2015 Ulusal Raporu (2016, s. 35-38)'na göre, ülkelerin eğitim performanslarını etkileyen faktörlerden biri ülkelerin

3 Türkiye'de 2012-2013 yılında eğitim-öğretim yılında zorunlu eğitim süreci 12 yıla çıkarılmıştır. Bu nedenle 2015 PISA ile geçmiş yıllara ait PISA değerlendirmeleri farklılaşmaktadır. Türkiye açısından 2015 PISA sonuçları geçmiş yılların sonuçlarının değerlendirilmesini güçleştirmektedir (OECD 2016a, s. 38).

milli geliridir. Ancak milli gelir eğitim için kullanılabilir bir kaynak olmasına rağmen eğitime yapılan yatırımın tek göstergesi olarak kabul edilmesi doğru değildir. Bu sayede, PISA sonuçları aracılığıyla eğitim hizmetlerinde fayda maliyet analizinin yapılabilmesi, eğitim hizmetlerin etkinlik ve verimlilik açısından ülkelerin kıyaslanabilmesi kamu kesimi ve özel kesimde kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanabilmesine imkân tanımaktadır (Kılıçaslan ve Yavuz 2019, s. 301).

Tablo 8: Seçilmiş OECD Ülkeleri İçerisinde PISA'da Başarılı 10 Ülkenin Eğitim Harcamaları (2016) ile 2018 PISA Başarı Sıralamaları

Ülkeler	Okuma Becerisi	Matematik	Fen	Öğrenci Başına Yapılan Eğitim Harcaması (\$)	Kamu Eğitim Harcamaları/Kamu Harcamaları (%)	Kamu Eğitim Harcamaları/GSYH (%)
Estonya	1	3	1	6.914	6,9	2,7
Kanada	2	7	5	10.681	7,6	3,2
Finlandiya	3	11	3	10.045	7,1	4
İrlanda	4	16	17	9.020	10,4	2,9
Kore	5	2	4	11.762	10	3,2
Polonya	6	5	6	6.892	7,2	2,9
İsveç	7	12	14	11.549	8	4
Yeni Zelanda	8	22	7	9.487	9,9	4,1
ABD	9	31	13	13.019	8,3	3,2
Birleşik Krallık	10	13	9	11.061	9	3,8
Türkiye	31	33	30	4.505	7,6	2,7
OECD Ortalaması	-	-	-	9.271	7,9	3,2

Kaynak: Education at Glance 2019a; MEB 2019b, s.38-63-85.

Eğitim harcamaları ile PISA ilişkisinin karşılaştırılması analiz edilirken PISA'da en başarılı 10 OECD ülkesi ile karşılaştırmaya imkân sağlaması açısından Türkiye'nin verilerine de yer verilmiştir. 2018 PISA'da ağırlık verilen alan olan *okuma becerilerine* göre ülkeler sıralanmıştır. Yukarıdaki tabloda verilen bilgiler ışığında ilk olarak öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları ile PISA sonuçları arasındaki ilişkisi incelenmiştir ve en başarılı 10 ülke içerisinde yer alan Kanada, Finlandiya, İrlanda, Kore, İsveç, Yeni Zelanda, ABD ile Birleşik Krallık'ta öğrenci başına yapılan eğitim harcamalarının yüksek olduğu tespit edilmiştir. Ulaşılan sonuçlara göre, öğrenci başına yapılan eğitim harcaması ile PISA sonuçları arasında pozitif bir ilişki den bahsedilebilir. PISA Ulusal Raporu (2016, s. 38)'na göre de OECD ülkelerinde öğrenci başına yapılan eğitim harcaması ile öğrencilerin performansı arasında pozitif bir ilişki olduğu gözlenmiştir. Bu ilişki göz önünde bulundurulduğunda, OECD ülkelerinde öğrenci başına yapılan toplam harcamalar arttıkça fen alanında %35'inin, matematik alanında %40'ının ve okuma becerisinde %39'unun ortalama puanlarının değişeceği ifade edilmiştir (MEB 2016, s. 38). Konan, Çetin ve Bozanoğlu (2018) tarafından elde edilen bulgulara göre, öğrenci başına yapılan harcama ile PISA başarısı arasında bir ilişki den söz edilmektedir. Ancak 2018 PISA başarısı ile öğrenci başına yapılan eğitim harcamaları karşılaştırıldığında Estonya ve Polonya'nın istisnai10 bir durum oluşturduğu söylenebilir. Estonya'nın başarılı olmasının nedenleri arasında zorunlu eğitimin ücretsiz olması, öğrencilerin %93'ünün okul öncesi eğitime başlaması ile eğitim sürecince devletin ailelere maddi desteği gibi pek çok farklı neden sıralanmaktadır (İleri, Ahisha, ve Karamustafaoğlu 2017, s. 9).

Devlet tarafından yapılan eğitim harcamaları ve PISA başarısı değerlendirildiğinde; İrlanda, Kore ve Yeni Zelanda OECD ülkeleri içerisinde PISA başarısında ilk sıralarda yer almakla birlik-

te kamu eğitim harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı en yüksek ülkelerdir. Türkiye'nin %7,6'lık oran ile Estonya, Finlandiya ve Polonya'ya göre kamu eğitim harcamalarının eğitim harcamalarına oranı daha yüksek olduğu, Kanada ile aynı orana sahip olduğu gözlenmektedir. Sonuç olarak, PISA başarı sonuçları ile kamu eğitim harcamaları arasında bir ilişkiye rastlanamamaktadır.

Kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı Yeni Zelanda, İsveç ve Finlandiya'da en yüksektir. En düşük oran Estonya, İrlanda ve Polonya aittir. OECD ortalaması altında kalan Türkiye'nin kamu eğitim harcamalarının GSYH oranı %2,7 ile PISA başarısında birinci sırada yer alan Estonya ile aynı orana sahip olduğu anlaşılmıştır. Karşılaştırılan ülkelerin ekonomik büyüklüklerinin birbirinden farklı olması değerlendirme açısından yanıltıcıdır. Bazı ülkeler düşük milli gelirleri nedeniyle eğitim harcamalarını azaltırken, diğer ülkelerin yüksek milli gelirleri eğitime daha fazla yatırım yapmalarına imkân tanımaktadır. Buna göre, milli gelirin yüksek olan ülkelerin daha başarılı ve avantajlı olduğu söylenebilir. Bu sebeple, düşük gelirli ülkeler içerisinde bulunan Türkiye, Şili ve Meksika'nın PISA performansını değerlendirilirken bu durumun dikkate alınması gereklidir (MEB 2010, 128). Ayrıca GSYH düzeyi eğitime ayrılacak yatırımın kaynağını gösterse de gerçekten ayrılan payı göstermemektedir. Bu noktada önemli olan öğrenci başına yapılan eğitim harcamasıdır (MEB 2010, s. 129; Konan, Çetin ve Bozanoğlu 2018).

6. Sonuç

Eğitim harcamaları ile eğitim politikalarının istenen başarıya ulaşip ulaşmadığının ölçümünde kullanılacak araçlar kısıtlıdır. Eğitim harcamaları ile eğitim politikalarının çıktıları her zaman tam olarak bilinmemektedir. Bu yüzden, hedeflere hangi ölçüde ve ne kadar zaman içinde ulaşıldığı bilimsel temeller çerçevesince izlenmemektedir. Bu izlemeyi yalnızca PISA gibi çalışmalardan yola çıkarak yapmak mümkün olabilmektedir. Çok sayıda ülkenin yer aldığı bu çalışmalar, sistemdeki değişikliklerin yansımaları ile birlikte hedeflenen eğitim politikalarının etkinliğinin ve verimliliğinin ölçümünde önemli bilgiler sunmaktadır.

Eğitim harcamaları ile PISA performansları arasındaki ilişkinin değerlendirildiği bu çalışma kapsamında, Türkiye ve seçilmiş OECD üyesi ülkelerin PISA sonuçlarına yer verilmiştir. 2000 yılından itibaren uygulanan PISA'ya Türkiye 2003 yılında katılmıştır. 2003 yılından itibaren Türkiye'nin PISA'da göstermiş olduğu başarısının arttığı ancak 2015 yılında başarının düştüğü gözlenmiştir. 2018 PISA sonuçları ise Türkiye'nin yükseliş evresinde olduğunu göstermektedir. Türkiye'de 2012-2013 öğretim döneminde zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılması 2015 PISA sonuçlarının geçmiş yıllar ya da 2018 PISA sonuçlarıyla karşılaştırmasını güçleştirmektedir.

Eğitim harcamaları ve PISA performansı arasındaki ilişkiyi incelemeye önce çalışmada OECD ülkelerinin ve Türkiye'nin 2018 PISA sonuçları değerlendirilmiştir. 2018 PISA'da okuma becerilerine ağırlık verildiği için değerlendirmede ülkelerin okuma becerilerine ait ortalama puanları dikkate alınmıştır. 2018 PISA puanlarına göre OECD ülkeleri arasında Estonya, Kanada ve Finlandiya'nın en başarılı üç ülke olduğu Şili, Meksika ve Kolombiya ise en başarısız üç ülke arasında yer almaktadır. Türkiye ise 31. sırada yer almaktadır.

Eğitim harcamaları ile PISA ilişkisinin karşılaştırmalı analizinde PISA'da en başarılı on OECD ülkesi ile Türkiye arasında bir karşılaştırma yapılmıştır. Böylece analize Türkiye'nin sıralaması ve eğitim harcamaları bilgisi de dahil edilerek Türkiye'nin değerlendirilmesine imkân sağlanmıştır. PISA sonuçlarına göre, OECD ülkeleri içerisinde en başarılı on ülke Estonya, Kanada, Finlandiya, İrlanda, Kore, Polonya, İsveç, Yeni Zelanda, ABD ve Birleşik Krallık'tır. Eğitim harcamaları ile PISA performans düzeyi arasındaki ilişkinin göstergelerinden biri olan öğ-

renci başına yapılan eğitim harcamaları, farklı düzeyde eğitim gören öğrencileri ve ülkeleri karşılaştırma fırsatı sağlamaktadır. Çalışma kapsamında, öğrenci başına yapılan eğitim harcaması ile PISA sonuçları arasında pozitif bir ilişkinin olduğu söylenebilir. Kanada, Finlandiya, İrlanda, Kore, İsveç, Yeni Zelanda, ABD ile Birleşik Krallık'ın öğrenci başına yaptığı eğitim harcamaları Türkiye'ye kıyasla daha yüksektir. Ancak 2018 PISA başarısı ile öğrenci başına yapılan eğitim harcaması karşılaştırıldığında Estonya ve Polonya'nın istisna bir durum sergilediği söylenebilir. Estonya'nın başarılı bir ülke olmasının nedenleri arasında; ülkede zorunlu eğitimin ücretsiz olması, öğrencilerin %93'ünün okul öncesi eğitime başlaması ve eğitim sürecince devletin ailelere maddi desteği gibi pek çok farklı neden sıralanmaktadır (İleri ve ark 2017, s. 9).

Kamu eğitim harcamaları ve 2018 PISA başarısı karşılaştırdığında herhangi bir ilişki bulunmamıştır. Devlet bütçesi içerisinde eğitim hizmetine tahsis edilen kaynak bakımından Türkiye, PISA 2018'de üst sıralarda yer alan ülkelere nazaran yukarı sıralardadır. GSYH içerisinde eğitimin payı ve PISA sonuçları arasında da net bir ilişki tespit edilmemiştir. Çalışmada karşılaştırılan ülkelerin ekonomik büyüklüklerinin birbirinden farklı oluşu, değerlendirme açısından yanıltıcı olabilir. Yüksek milli gelire ve gelişmiş ekonomiye sahip ülkelerin (genellikle kişi başı milli gelir tutarı 20.000 Doların üzerinde olan ülkeler) PISA ortalama puanları, düşük milli gelir ve az gelişmiş ekonomiye sahip ülkelere (Genellikle kişi başı milli gelir tutarı 20.000 doların altında olan ülkeler) göre daha yüksektir (OECD 2016b, s. 42). Yüksek milli gelire sahip ülkeler eğitime daha fazla kaynak ayırarak eğitimde başarı ve avantaj sağlayabilirler. PISA sonuçlarının değerlendirilmesinde düşük milli gelire sahip ülkelerin değerlendirilmesinde bu hususun dikkate alınması gereklidir.

PISA'da elde edilen başarı ile ilişkili pek çok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin varlığı nedeniyle eğitim harcamaları aracılığıyla PISA başarısının açıklanması mümkün olmamaktadır. Bunun için eğitim harcamaları ile birlikte ülkelerin kültürel yapıları, eğitim sistemleri, eğitimin girdileri, eğitim politikalarının verimliliği ve etkinliğinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Sonuç olarak, ülkelerin uyguladıkları eğitim politikaları ya da eğitim girdileri gibi farklı bileşenlerin dikkate alınması, yapılacak olan yeni çalışmalar içinde PISA başarısının açıklanmasında yardımcı olacaktır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- Afşar, M. (2009). Türkiye'de eğitim yatırımları ve ekonomik büyüme ilişkisi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 85–98. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423869552.pdf>
- Akkoyunlu, F. P. (2005). *Eğitim ve ekonomi*. Filiz Kitabevi.
- Altundemir, M. E. (2008). Eğitim harcamalarında Türkiye ve OECD ülkeleri, *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 51-70.
- Ayrançöl, Z. ve Tekdere, M. (2014). Türkiye ve OECD Ülkelerinde Yapılan Eğitim Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi. *EUL Journal of Social Sciences*, 5(2), 1- 30.
- Benson, C. (Ed). (1987). *Educational financing, Economics of Education Research and Studies*, The World Bank, Washington, DC, USA.

- Blankenau, W. F., & Simpson, B. N. (2004). Public education expenditures and growth. *Journal of Development Economics*, 583–605.
- Çalçalı, Ö. (2019). Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının gelişimi ve OECD ülkeleri ile PISA etkinlik karşılaştırması. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 449-474.
- Gavurova, B., Kocisoa, K., Belas, L., & Krajcik, V. (2017). Relative efficiency of government expenditure on secondary education. *Journal of International Studies*, 10(2), 329-343. doi:10.14254/2071-8330.2017/10-2/23
- Gloom, G. & Ravikumar B. (1998) Flat-rate taxes, government spending on education and growth. *Review of Economic Dynamics*, 1(1), 306-325.
- Gruber, J. (2012). *Public finance and public policy*. Fourth Edition Worth Publishers A Macmillan Higher Education Company.
- Güngör, G. ve Göksu, A. (2013). Türkiye’de eğitimin finansmanı ve ülkelerarası bir karşılaştırma. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 59-72.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2019). 2020 yılı bütçe gerekçesi. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/11/2020_Yili_Butce_Gerekcesi.pdf
- İleri, T., Ahışa, R. ve Karamustafaoğlu, O. (2017). PISA başarısı nelere bağlı? Estonya örneği. *Eğitim ve Öğretim Araştırmaları Dergisi*, 6(1).
- Kılıçaslan, H. ve Yavuz, H. (2019). PISA sonuçları ile Türkiye’de eğitim harcamaları. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(2), 296-319.
- Kızılloluk, H. (2007). Ekonominin eğitimin amaçları ve içeriği üzerindeki etkileri. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8(1), 21-30.
- Kirmanoglu, H. (2019). *Kamu ekonomisi analizi*, 7. Baskı, Beta Yayınevi.
- Konan, N., Çetin, R. B. ve Bozanoğlu, B. (2018). PISA’da başarılı olan ülkelerin eğitim finansmanının analizi, *Bilimsel Eğitim Araştırmaları*, 2(1), 56-70.
- McMahon, W. W. (2010). The external benefits of education. *International Encyclopedia of Education* (Third Edition).
- McMahon, W. W. (1987). Externalities in education, G. Psacharopoulos (Eds.), *Economics of Education: Research and Studies*, 133–137.
- MEB. (2010). PISA 2009 ulusal ön raporu. http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2013/07/PISA_-2009- Ulusal-On-Rapor.pdf
- MEB. (2016). PISA 2015 ulusal ön raporu, https://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PI_SA2015_Ulusal_Rapor.pdf.
- MEB. (2019a). Milli eğitim istatistikleri örgün eğitim 2018/19, https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2019_09/30102730_meb_istatistikleri_organ_egitim_2018_2019.pdf
- MEB. (2019b). PISA 2018 Türkiye ön raporu, http://www.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2019_12/03105347_PISA_2018_Turkiye_On_Raporu.pdf.
- Mugrave, R. (2004). *Kamu maliyesi teorisi kamu ekonomisi alanında bir inceleme* (O. Şener ve Y. Methibay, Çev.). Asil Yayın Dağıtım.
- OECD. (2016a), PISA 2015 results (volume I): Excellence and equity in education, PISA, *OECD Publishing*, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-en.pdf?expires=1587652068&id=id&accname=guest&checksum=A0DE047BF4D2C38EBEAE187D02EA4730>.
- OECD (2016b). PISA 2015 results (volume II): Policies and practices for successful schools, *OECD Publishing*, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264267510-en.pdf?expires=1594318099&id=id&accname=guest&checksum=12F2977938469418BA78556ED31ED3CA>.
- OECD. (2019a). Education at glance 2019. <https://www.oecdilibrary.org/docserver/f8d7880den.pdf?expires=1586886222&id=id&accname=guest&checksum=B41FF42CD97F0E73A2FF8CD6B82F1020>.
- OECD. (2019b). PISA 2018: Insights and interpretations, *OECD Publishing*, Paris. <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
- Ortaç, R. (2003). Cumhuriyetin 80. Yılında eğitim harcamaları. *G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*, 239-247.
- Ömür, Ö. M., ve Giray, F. (2016). Kamusal mal ve hizmet olarak eğitim hizmeti ve harcamaları: Türkiye ve diğer OECD ülkeleri karşılaştırması. *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(4).

-
- Pamuk, M. ve Bektaş, H. (2014) Türkiye’de eğitim harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki: Ardl sınır testi yaklaşımı. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 2(2).
- Saruç, N.T. (2011). Yükseköğretimin finansmanı ve finansman yöntemlerinin algılanan adalet düzeyi: Sakarya üniversitesi paydaş görüşleri. *Maliye Dergisi*, sayı.161, 64-75.
- Tanilli, S. (2016). *Nasıl bir eğitim istiyoruz?* (8.bs). Cumhuriyet Kitapları.
- UNDP. (2019). Human development report 2019. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.
- Watts, A. G. (1983). *Education, unemployment and the future of work*. England: Open University Press.
- Yorulmaz, Y. I., Çolak, I., & Ekinci, C. E. (2017). An evaluation of PISA 2015 achievements of OECD countries within income distribution and education expenditures. *Turkish Journal of Education*, 6(4), 169-185. DOI: 10.19128/turje.329755

