

Yayın Geliş Tarihi: 05.02.2016
Yayın Kabul Tarihi: 25.02.2016
Online Yayın Tarihi: 13.06.2016

Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Cilt:31, Sayı:1, Yıl:2016, ss. 123-165

Sosyal Devlet Yaklaşımı Açısından Türkiye’de 1980 Sonrası Eğitim Harcamalarının Analizi

Düriye TOPRAK¹

Serpil AĞCAKAYA²

Hüseyin GÜL³

Öz

II. Dünya Savaşı’ndan sonra gittikçe güçlenen refah devleti, 1980 sonrası dönemde küreselleşme ve yeni liberal politikaların bir sonucu olarak yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Sosyal refah devleti, sağlıktan eğitime ve sosyal güvenlikle yoksullukla mücadeleye değişik alanlarda sorumluluklar üstlenmiştir. Türkiye’de eğitim alanına yapılan harcamalar, toplumun genel sosyal refahına yönelik olan ve sosyal harcama olarak kabul edilebilecek bir harcama türüdür. Bu çalışmanın amacı, sosyal refah devletini kısaca açıklayarak sosyal refah devleti çerçevesinde sosyal harcamalara yöntemsel yaklaşımları incelemek, Türkiye’de eğitim harcamalarının düzeyini sorgulamak ve diğer bazı ülkelerle karşılaştırmak ve değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Refah Devleti, Sosyal Harcamalar, Kamu Harcamaları, Eğitim, Eğitim Harcamaları

JEL Sınıflandırma Kodları: I22, I38, H52, H53

An Analysis of Education Expenditures in the Welfare State in the Post 1980 Period in Turkey

Abstract

The welfare state that had become stronger gradually in the post-2nd World War has been in the process of restructuring after the 1980 period as a result of globalisation and neo-liberal policies. Social welfare state has had responsibilities in different fields ranging from health to education and from social security to poverty reduction. In Turkey, the education expenditures may be accepted as social expenditures contributing to general social welfare of the society. The goal of this study is to explain the social welfare state briefly, to review the methodological approaches to social expenditures in the context of the social welfare state, and to examine and compare the level of education expenditures in Turkey and some other countries.

Keywords: Social Welfare State, Social Expenditures, Public Expenditures, Education, Education Expenditures

JEL Classification Codes: I22, I38, H52, H53

¹ Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, duriyetoprak@sdu.edu.tr

² Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, serpilagcakaya@sdu.edu.tr

³ Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

1. GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1970'lere kadar özellikle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde refah devleti ya da sosyal devlet anlayışı ve uygulamaları egemen olmuştur. Devlet anlayışında yaşanan değişim, devletin görev ve sorumluluklarını arttırmış ve kamu harcama ve gelirlerinin miktar ve bileşiminde önemli değişimler yaşanmıştır. Keynesyen refah devleti anlayışına göre şekillenen bu dönemde devlete; kaynak dağılımında etkinlik, ekonomik istikrar ve adil gelir dağılımı başta olmak üzere çeşitli görevler yüklenmiştir (Dökmen, 2012:116). Bu çerçevede, fırsat eşitliğini ve sosyal adaleti sağlamak için, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim gibi alanlarda önemli programlar geliştirilmiştir. Refah devletinde, toplumda temel hak ve özgürlüklerini kullanabilecek olanak ve kaynaklara sahip olmayan vatandaşlara, belirli bir yaşam düzeyi sağlamak ve fırsat eşitliğini güvenceye alarak piyasada yarışa eşit koşullarda başlama olanağı sunmak temel hedefler olmuştur. Bu amaçla da, “eğitimsizlik, yaşlılık, hastalık, sakatlık, özürllülük ve yoksulluk gibi engelleyici öğelerin kaldırılmasını sosyal devletten istemek vatandaşların temel hakları olarak görülmüştür.” Dolayısıyla, “birçok ülkede çalışma hakkı, işsizken sosyal koruma hakkı, minimum gelir hakkı, sağlık ve eğitim gibi temel sosyal hizmetlere eşit erişim hakkı vatandaşların yararlanabileceği temel haklar alanına girmiştir” (Gül ve Sallan Gül, 2007: 6). Ayrıca, ekonomik büyümeye, refahın artmasına, yeni ihtiyaç ve isteklerin ortaya çıkmasına paralel olarak, refah devletinin başlangıçtaki hedeflerine yeni hedefler eklenmiştir ki bunlar; yoksulluğun ortadan kaldırılması, gelir eşitsizliğinin giderilmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanması ve toplumsal katılımın yaygınlaştırılmasıdır (Galbraith, 1996; Roche, 1992; Akgül Yılmaz, 2006).

1980 sonrası dönemde sosyal refah devleti uygulamalarına yöneltelen eleştiriler artarken, küreselleşme ve yenedünya düzeniyle bütünleşmenin bir gereği olarak yeni liberal politikalar yaygınlaşmaya başlamıştır. Yeni liberalizm temelli yeni dünya düzeninde, sosyal devlet harcamalarının kamu bütçe açıklarını artırdığı, ulusal ekonomilerin rekabetçiliğini olumsuz etkilediği, ekonomik büyümeyi aksattığı ve krizlere yol açtığı ileri sürülerek, sosyal devletin yükümlülüklerinin ve

harcamalarının azaltılması, piyasalaştırılması ya da özelleştirilmesi önerilmektedir. Bu doğrultuda, piyasanın, ulusal ve uluslararası piyasa güçlerinin, sivil toplumun çalışma alanlarının genişletilmesine olanak sağlanmasının, bunun için de sosyal haklardan, sosyal devletten ve sosyal güvenlik hizmetlerinin sosyal devletin bürokrasisi eliyle sunulmasından vazgeçilmesinin gereği vurgulanmaktadır (Friedman, 1988; Hayek, 1993; Murray, 1995). Yeni liberalizmde, büyük ve hantal devletin karışıcılığından uzak işleyen serbest piyasanın, yalnızca varlıkların değil, tüm toplumun refahını “görünmez bir el” aracılığıyla sağlayacağı kabul edilmekte ve sosyal devlet programlarına karşı çıkmaktadır (Friedman ve Friedman, 1980: 107). Ayrıca, küresel ekonomik koşulların ve rekabetin, sosyal devletin eski biçimiyle devamını olanaksız ve finanse edilemez kıldığı ileri sürülmektedir (Brady ve Beckfield, 2005: 923). Bu çerçevede dönüştürülen sosyal refah devletinin, yeni liberalizm ve minimal devlet anlayışı çerçevesinde zayıflatıldığına (Sallan Gül, 2006; Galbraith, 1996; Pierson, 1994; Habermas, 1989), küçüldüğüne (Huber ve Stephens, 2001: 123; Busemeyer, 2007) ya da çalışma refahına ve küresel ekonomide etkinliğe ve rekabete odaklanacak şekilde biçim değiştirerek daha piyasa temelli bir biçim aldığına dönük iddialar artmıştır (Jiang, 2014; Lowry, 2012; Gül ve Sallan Gül, 2007; Brady ve Beckfield, 2005).

Bu iddiaları sınamanın ve devletin sosyal refahın sağlanmasında kendini yeni dönemde nasıl konumlandığını karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmenin bir yolu, bu amaç için ayrılan kamu kaynaklarının büyüklüğündeki değişimleri incelemektir. Sosyal refah devletinin sağlık, sosyal güvenlik, yoksullukla mücadele, eğitim ve konut gibi alanlarda birçok programı ve harcamaları mevcuttur. Tüm bunları incelemek bir makale çalışmasının boyutlarını aşacağı için, bu çalışmada sadece eğitim alanında sosyal devletin yerinin ve öneminin özellikle harcamalar bazında nasıl değiştiği ele alınacaktır. Türkiye’de eğitim alanına yapılan harcamalar, sosyal refah amacına yönelik olan ve sosyal harcama olarak kabul edilebilecek bir harcama türüdür.

Çalışmanın temel amacı; Türkiye’de eğitim harcamalarının seyri üzerinden sosyal devletin dönüşümünü ve OECD ülkeleriyle karşılaştırmalı konumunu ortaya

koymaktır. Bu çaba, sosyal refah devletinin, yeni liberalizm ve minimal devlet anlayışı çerçevesinde zayıflatıldığına dönük iddiaları, eğitim harcamaları temelinde değerlendirebilmeyi de olanaklı kılacaktır. Bu çerçevede çalışmada, öncelikle sosyal refah devleti hizmetleri ve harcamaları ele alınmaktadır. Bunun yanında, hem yapılan değerlendirmelere temel oluşturması hem de sosyal harcamaların karmaşıklığını ve hesaplanma güçlüğüne aşmaya yardımcı olması amacıyla refah devleti çerçevesinde sosyal harcamaları sınıflayan yaklaşımlar incelenmektedir. Daha sonra da Türkiye’de ve OECD ülkelerinde karşılaştırmalı olarak eğitim harcamaları irdelenmekte ve değerlendirilmektedir.

2. SOSYAL REFAH DEVLETİ

Refah devleti (*welfare state*) ya da sosyal devlet kavramı yaklaşımlara, zamana ve farklı ülkelere göre değişik şekillerde yorumlanmaktadır. Refah devleti kavramı literatürde bazen refahın ideal modelini ifade etmek için bazen de devletin sunduğu refahı ifade etmek için kullanılabilir (Akgül Yılmaz, 2006: 5). Refah devleti, teorik bir soyutlama yaparken kullanılabilirdiği gibi, sosyal politika rejimlerine göre farklılaşan refah devleti modellerini ifade etmek için de kullanılmaktadır (Arın, 1993: 91). Dolayısıyla, tarih boyunca refah devleti ya da sosyal devlet⁴ çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler, minimum gelir garantisi vb.) tanıyana doğru değişkenlik göstermektedir (Özdemir, 2014: 1). Lowe’e (1993: 14) göre, belki de Keynesçi anlamıyla refah devletini 1930’lar öncesinden ayıran temel özellik, onun

⁴ “Refah devleti” ve “sosyal devlet” terimleri esas itibarıyla aynı kavram ve olguyu ifade etmektedir. İngilizce eserlerde sosyal devlet (*social state*) terimi yerine genel olarak refah devleti (*welfare state*) ya da sosyal refah devleti (*social welfare state*) terimleri kullanılmaktadır. Bu iki kavramın ortaya çıkış kökenine bakıldığında, sosyal devlet ve sosyal politika kavramlarının Kıta Avrupası ülkelerinde, refah devleti ve refah politikası kavramlarının ise Kuzey Amerika ve bir kısım Avrupa ülkelerinde (anglo-sakson ülkeleri) kullanıldığı görülmektedir (Serter, 1994: 36). Sosyal devlet ve refah devleti kavramları genellikle eşanlamlı kullanılsa da, bazen refah devleti kavramı daha dar ve özel bir anlam yüklenerek de ele alınmakta ve temel refah hizmetlerine ilişkin programları geliştirip yürüten devleti anlatmak için kullanılmaktadır (Pierson, 1994: 7; Sallan Gül, 2006).

ekonomik niteliğinden çok, oluşturulan programların evrenselliği ile sunulan hizmetlerin “vatandaşlık” kavramı temelinde ele alınmasıdır.

Bu bağlamda sosyal refah devletini, kurumsallaşmış kamu politikaları ve kurumları aracılığıyla herkese çağdaş ve insan onuruna uygun bir yaşam düzeyi sağlamayı hedefleyen, eğitim, sağlık, konut, istihdam gibi sosyoekonomik açıdan önemli alanlarda hizmetlere erişimi olanaklı kılan ve fırsat eşitliğini sağlayan devlet olarak tanımlamak olanaklıdır. Refah devletinin toplum üzerindeki etkisi üç şekilde gerçekleşmektedir: Birincisi, refah devleti bireylere ve ailelere, minimum bir düzeyde gelir garantisi sağlamaktadır. İkincisi, kişilere ve ailelere belirli sosyal risklerin (hastalık, yaşlılık, işsizlik vb.) üstesinden gelmelerinde destek olarak onları bu gibi olası durumlar karşısında güvence altına almaktadır. Üçüncüsü ise sosyal refah hizmetleri aracılığıyla statü ve sınıf farkı gözetmeksizin tüm vatandaşlara en iyi yaşam standartlarını sunmaktadır (Briggs, 1961’den aktaran Gough, 2003: 895). Refah devleti için sosyal güvenliği sağlamak, sosyal hizmet ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlara bir lütuf değil, devletin görevi ve vatandaşın hakkıdır. Yani sosyal refah devletinde, bir vatandaşın belirli bir yaşam standardının altına (işsizlik, hastalık, yaşlılık, kimsesizlik, sakatlık, engellilik vb. nedenle yoksulluğa, açlığa vb.) düşmesi temel sosyal ve ekonomik haklara aykırı görülerek, düzeltilmesi için devlet müdahalesinin gereği kabul edilir (Mishra, 1990: 19; Esping-Andersen, 1990: 18-19; Roche, 1992: 19-22; Galbraith, 1996; Mütevellioğlu, 2006).

Ancak, sosyal refah devletinde esas olan kişilerin çalışarak yaşamlarını kazanmasıdır. Sosyal refah devletini ve ekonomik sistemi var eden, piyasa sistemini işler kılan da bu yolla yaratılan gelirler ve vergilerdir. Yani, refah devleti, doğrudan sosyal refah hizmetleri sunmanın yanında, piyasada kötü ekonomik ve sosyal koşullarda yaşamak durumunda kalan bireyleri diğer sosyal programlar ve desteklerle korumayı amaçlar (Ginsburg, 1992: 1). Bu koruma, sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirilir (Özdemir, 2007: 21-22). Bu koruma bireye yaşamını minimum düzeyde olsa idame ettirme olanağı sağlarken, sağlanan gelir de ekonominin çarklarının dönmesine katkı yapmaktadır. Dolayısıyla, refah devleti,

sosyal yardım ve hizmetlerin ağırlıkla devletçe karşılandığı ama ekonomik kalkınmanın, istihdamın ve ekonomik refahın öncelikle ve ağırlıkla piyasa koşullarında sağlandığı bir karma ekonomik yapıyı da ifade eder (Sallan Gül, 2006; Esping-Andersen, 1990).

2.1. Sosyal Refah Devletinde Sosyal Harcamalar

Sosyal refah devletinin görev alanı oldukça geniştir ve ülkeden ülkeye çeşitlilik gösterir. Hatta bir sonraki alt bölümde detaylı olarak ele alındığı gibi, bazen bu hizmetlerin neleri kapsadığı konusunda önemli görüş ayrılıkları ortaya çıkmakta ve bu da sosyal refah devleti harcamalarının hesaplanması konusunda anlaşmazlıkları beraberinde getirmektedir. Ancak, sosyal refah devleti görevlerinin temel olarak sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaştığı kabul edilmektedir (Buğra ve Adar, 2007; Esping-Andersen, 1990; George ve Wilding, 1994; Mishra, 1990; Sallan Gül, 2006). Bu alanlarda yapılan harcamalar, refah devleti ile ilgili çalışmalarda önemli bir göstergedir. Refah devletinin temel amaçlarının vatandaşlara belirli bir düzeyde sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut ve asgari bir gelir sağlamak olduğu dikkate alındığında; refah devletlerinin gelişmelerinin incelenmesi ve sınıflandırmasının yapılmasında “genel kamu harcamalarının” ve “sosyal kamu harcamalarının” saptanması önemlidir.

Sosyal harcama kavramı, akademik literatürde ve günlük yaşamda sıkça kullanılan bir kavram olmasına karşın üzerinde uzlaşılmış bir tanım vermek zordur. Gerek sosyal harcama kavramına bakış, gerekse ülkeden ülkeye ya da toplumdan topluma kaynaklanan farklılıklar nedeniyle sosyal harcamanın tanımının yapılmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Örneğin, eğitim harcamaları bazı çalışmalarda ve uluslararası göstergelerde bir sosyal harcama olarak kabul edilirken, bazılarında sosyal harcama dışında tutulmuştur. Benzer biçimde, sokak aydınlatılması, henüz altyapı sistemi yerleşmemiş ve bu alanda sorunlar yaşayan bir ülke için bir sosyal harcama olarak düşünülürken, bu tür altyapı yatırımlarını tamamlamış gelişmiş ülkelerde sosyal harcamaların dışında bırakılmaktadır (Şeker, 2011: 17). Kısaca ve genel olarak sosyal harcamalar kavramı ile belirtilmek istenen

şöyle ifade edilebilir: Sosyal güvenlik hizmetlerine (yaşlılık sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan hizmetler) ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, engelli ve yaşlı bakım hizmetleri, yoksullara yapılan ayni ve nakdi sosyal yardımlar vb.) ayrılan harcamaların toplamıdır (Özdemir, 2005: 154).

Ancak, genel olarak sosyal harcamaları bireyden çok toplumsal faydayı ön planda tutan, toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurarak hem dışsallığı⁵ olan hem de devletin üstlendiği sosyal devlet rolünün gereği olarak yapması gereken harcamalar olarak tanımlamak mümkündür (Yılmaz, 2010: 4). Bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak değerlendirmesinde göz önüne alınan ilk ölçüt, yapılan kamu harcamasının yol açtığı dışsallık düzeyidir. İkinci ölçüt, erdemli mal ya da hizmet sunumuyla ilişkili olup olmadığıdır. Erdemli mal ve hizmet (*merit goods*) özelliği taşıyan harcamalar bütün toplumu ilgilendirir, olumlu dışsallıkları yüksektir ve genel olarak toplumun refahını artırır. Dolayısıyla bu tür harcamalar sosyal bir niteliğe sahiptir. Yetimler, gaziler, sakatlar, yaşlılar ve yoksullara yönelik yapılan kamu harcamaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Üçüncü ölçüt ise söz konusu kamu harcamasından yararlanan kesimin genişliği olmaktadır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12).

OECD'ye (2007) göre sosyal harcamalar (*social expenditures*) “Kamu ve özel kurumların, aile ve bireylere yönelik olan ve onların refahlarını kötü bir şekilde etkileyen koşullar ortaya çıkması durumunda, onlara destek olmak amacıyla sağlanan yararlar ve verilen finansal katkılardır.” Bu şekilde sağlanan yararlar ve finansal katkılar ya belli bir mal ve hizmetin satın alınmasını karşılayacak şekilde doğrudan para verilmesi şeklinde olur ya da kişisel sözleşme veya transfer şeklinde olur. Bu tür yararlar, ayni (mal ve hizmet sağlanması şeklinde) ya da nakdi olabilir. Kamu sosyal yararları; nakit yardımları, sosyal hizmetleri (sağlık bakımı dahil) ve

⁵ Dışsallık kavramı genel olarak bir ekonomik birimin faaliyetleri sonucunda diğer ekonomik birim ve birimler üzerinde dolaylı olarak ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkileri ifade etmektedir. Dışsallık, negatif ve pozitif dışsallık olarak iki şekilde incelenmektedir. Bir ekonomik birimin yapmış olduğu üretim veya tüketim faaliyetinin, başka bir ekonomik birimin fayda fonksiyonuna olumlu etkide bulunması pozitif dışsallık, olumsuz etkide bulunması ise negatif dışsallık olarak tanımlanmaktadır.

vergi indirimlerini içermektedir (OECD, 2007: 6). Kamu (merkezi ve yerel) ve özel arasındaki tek farklılık, finansal akımların kim tarafından gerçekleştirildiği ile ilgilidir. Örneğin, hastalık ya da sağlık sigortası, eğer devlet, işçi ve işveren katkıları ile ortak bir fonda toplanırsa kamusal olarak değerlendirilmektedir. Ancak, işverenlerce doğrudan işçilere ödenirse özel yardım olarak kabul edilmektedir. Devletin kendi çalışanlarına sağladığı sağlıkla ilgili ya da diğer sosyal yararlar da kamu alanı içerisinde kalmaktadır. Özel sosyal harcamalar da ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta “zorunlu özel sosyal yararlar” yer alır ki, devlet bu tür koruma önlemlerinin alınmasını zorunlu tutmaktadır. Diğeri ise “gönüllü özel sosyal yararlarıdır.” Gönüllü yardımlar, kamu önlemlerinin görece düşük olduğu ABD, Kanada ve Güney Kore gibi ülkelerde görülmektedir (Özdemir, 2005: 197).

2.2. Sosyal Refah Devletinde Sosyal Harcamalara Yöntemsel Yaklaşımlar

Kamu sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir açıdan incelenmesine yardımcı olacak üç ana yöntem bulunmaktadır. Bunlar; OECD'nin kullanmakta olduğu SOCX, Eurostat'ın (Avrupa İstatistik Veri Tabanı) kullandığı ESSPROS ve ILO yöntemidir (OECD, 2007: 6). Bu yöntemlerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımlanması, sosyal korumanın toplumun hangi kesimlerine ve hangi araç ve yöntemlerle sağlanacağı, hedef kitlenin tamamını mı yoksa belirli bir kısmını mı kapsayacağı gibi konuları nasıl kavramsallaştırdıkları ve kuramsallaştırdıkları noktasında ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, SOCX ve ESSPROS arasındaki fark oldukça marjinaldir. Her iki yöntemde de yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık ve özürülük yardımları ile malullük yardımları, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlenmektedir. Ancak, bu kategoriler arasında içerik ve kapsam açısından bazı farklar bulunmaktadır (Buğra ve Adar, 2007: 16).

İki yöntem arasında öne çıkan en önemli farklardan bir tanesi Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dahil edilip edilmediği ile ilgilidir. SOCX, AİPP'yi başlı başına bir kategori olarak değerlendirirken, bu tip programlar ESSPROS'ta yer almamaktadır. AİPP için harcamalar toplam kamu sosyal harcamalarının çok küçük bir kısmını oluştursa da,

sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dahil etmezken ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. ILO tarafından kullanılan yöntemin (SPERS) diğer yöntemlerden temel farkı aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO yönteminde, özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkelerde sosyal harcamaların kapsamı, eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18).

Görüldüğü üzere SOCX ve ESSPROS yöntemleri kamu eğitim harcamalarını sosyal harcama hesaplarına dâhil etmeyerek, yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasını önleyici bir rol oynayan eğitimin önemini göz ardı etmektedir. SPERS yönteminde ise temel eğitim alanı sosyal harcama kapsamında değerlendirilmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim harcamalarının, beşeri ve sosyal sermayenin artmasını sağladığı için, sosyal harcamalara dahil edilmesi gerektiği görüşü kabul görmektedir (Şeker, 2011: 19; Erdoğan, 2013: 63). Sallan Gül'de (2006) ABD, İngiltere ve Türkiye'de sosyal devleti karşılaştırırken eğitimi, önemli bir sosyal devlet harcama alanı olarak karşılaştırmasında incelemiştir.

Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dahil edilmesi, özellikle gelişmiş ve fazla gelişmemiş refah devletleri arasındaki sosyal farklara ışık tutması açısından önemlidir. Eğitimin temel sosyal bir harcama olarak görülmediği, temel haklar ve fırsat eşitsizliği sorunlarını çözmüş bazı ülkelerde (ki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir) eğitimin ağırlıklı işlevinin bireyi belirli risklere karşı korumak ve fırsat eşitliğini sağlamak olmadığı kabulü yaygınlaştığından, hesaplamalara dahil edilmemektedir. Ancak, sosyoekonomik gelişme düzeyinin ve refah devleti anlayışının zayıf olduğu ülkelerde, eğitim hizmetlerine erişememek, fırsat eşitsizliğine ve nesiller arası sosyal dışlanmaya ve yoksulluğa yol açmaktadır. Bunun yanı sıra bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı biçimlerinin teşhisini ve bunlarla mücadeleleyi

olanaklı kılan “sosyal refah alanı” işlevi görmektedir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18).

Dolayısıyla, sosyal refah devletinin eğitim alanında üstlendiği temel sorumluluklar (zorunlu eğitimin ücretsiz olması ve yüksek öğretimin geniş toplumsal kesimlere erişilebilir kılınması gibi), toplumda var olan fırsat eşitsizliklerinin giderilerek, herkesin eğitim alabilmesini ve potansiyelini tam olarak geliştirebilmesini, kendine ve topluma yararlı bireyler olabilmesini sağlamak açısından gerekli görülmüştür (Levin, 1975: 303). Ancak, Levin (1975: 330) Amerika Birleşik Devletleri’ne ilişkin yaptığı analizinde, zorunlu eğitim alanında devletin yaptığı harcamaların, herhangi bir temel ölçütten çok fırsat eşitliğini sağlamak için yapılan temel siyasal tercihlerle ve bu konudaki temel değer ve ilkelerle ilişkili olduğu sonucuna varmıştır. Amerika Birleşik Devletleri’nde refah devleti uygulamalarına ilişkin daha güncel çalışmalarda da, siyasal ilke ve değerlerin (eyalet yönetimlerinin liberal ya da muhafazakar olması temelinde) sosyal devlet uygulamalarına ilişkin tercihlerde önemli bir değişken olduğu ve sosyal-liberal (ya da sosyal demokrat) eyaletlerin ya da yönetimlerin sosyal refah alanında daha güçlü bir rol üstlendiği ortaya konmuştur (Lowry, 2012: 17, 21; Gül, 2000; 2007). Benzer bir çalışmayı 21 OECD ülkesini inceleyerek gerçekleştiren Busemeyer de (2007: 602-603), kamusal eğitim harcamalarının yüksekliği ile sosyal demokrat hükümetlerin iktidarda olması arasında olumlu bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır.

OECD, sosyal harcamalarla ilgili olarak her yıl düzenli istatistikler yayınlamaktadır. Bu amaçla, “Sosyal Harcama Veritabanı” (OECD *Social Expenditure Database*) oluşturulmuştur. Bu veritabanında, sosyal harcamalar şu şekilde sınıflandırılmaktadır: Yaşlılara ve özürlülere para yardımı, iş kazası ve hastalıkları yardımı, hastalık yardımı, yaşlı ve özürlülere yönelik hizmetler, dul ve yetimlere yardım, aile hizmetleri, aktif iş piyasası politikaları, işsizlik tazminatı, konut yardımı, kamu sağlık harcamaları ve düşük gelirlilere sağlanan para yardımları gibi diğer durumlarda yapılan ödemeler (OECD, 2007: 12-15).

Sosyal koruma fonksiyonları kavramı üzerine kurulu ve ortak bir yaklaşımı olan ESSPROS ise AB ülkelerinin sosyal harcamalarını karşılaştırmak için kullanılan bir araçtır (Eurostat, 2007: 125). Eurostat'a göre sosyal koruma harcamaları; kişileri ve hanehalklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla aynı veya nakdi transferlerden, yönetim maliyetlerinden ve diğer sosyal korumayı içeren çeşitli harcamalardan oluşur. Sosyal koruma harcamaları; hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, aile (ebeveyn sorumlulukları), dul ve yetim (bir eş veya ebeveyn kaybı), işsizlik, konut ve sosyal dışlanma kategorilerinden oluşmaktadır (Eurostat, 2014).

3. BİR SOSYAL HARCAMA OLARAK ÜLKEMİZDE EĞİTİM HARCAMALARI

Eğitim; bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan, bireyin toplumsal ve ekonomik yaşama hakkaniyetli olarak katılımını gerçekleştiren, ekonomik kalkınmayı destekleyen, kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasını sağlayan ertelenemez ve vazgeçilemez çok önemli bir hizmettir. Bu nedenle, eğitim yarı kamusal⁶ bir maldır. Malların hem özel hem de kamusal özellik göstermesi, içinde bulunulan konjonktüre göre geçişkenlik ve değişkenlik göstermektedir. Eğitim hizmetlerinin de içinde bulunduğu yarı kamusal mal ve hizmetlerden fayda elde edenlerden, bunun karşılığında belli bir bedel ödemeleri istenebilir. Ödenecek bedel malın piyasa fiyatı değil, siyasi otorite tarafından belirlenen ve marjinal maliyetin altında da yer alabilen bir değerdir (Nadaroğlu, 1999: 41; Özker ve Esener, 2009).

⁶ Yarı kamusal mallar hem kamusal hem de özel mal özelliği gösteren mallardır. Faydanın bir kısmı topluma (dışsallık) bir kısmı da hizmetten yararlanan kişiye ait olmaktadır. Finansman biçimi kamu ve özel (karma finansman)'dir. Bu mal ve hizmetler, parçalar halinde bölünebilir, fiyatlandırılabilir ve pazarlanabilirler. Bu mal ve hizmetlere örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetleri gösterilebilir. Yarı kamusal mal ve hizmetler, nitelikleri itibarıyla piyasa tarafından üretilebilir. Ancak, bu malların toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası, en önemlisi de sadece piyasaya bırakıldığında yeterince üretilmemesi ya da fiyatının çok yüksek olması nedeniyle toplumun önemli bir kesimince erişilememesi durumunda ortaya çıkacak sorunlar ve maliyetler, piyasanın yanında devletin de üretimde bulunmasına neden olmaktadır (Akdoğan, 2011: 46-48; Karaarslan, 2005: 40).

Eğitim, insana yapılan bir yatırım olduğundan diğer yatırımlardan farklıdır (Bulutoğlu, 1988: 304). Eğitim hizmetlerinin, hizmetten doğrudan yararlanan bireye yönelik özel faydaları bulunurken hizmetin yaydığı dışsallıklar aracılığı ile toplumun tamamına yönelik bölünemeyen faydaları da mevcuttur. Yarı kamusal mal ve hizmet olan eğitim faaliyetleri sonucunda yaratılan faydalardan, hem toplum hem de bireyler yarar sağlar. Eğitim hizmetlerinden yararlanmanın kişiler üzerinde oluşturduğu ilk ve en önemli özel fayda, kişisel gelir artışına olan katkısıdır. Bu katkı; daha fazla eğitim almış bireylerin daha az veya hiç eğitim almamış bireylere göre daha fazla gelir elde etmesi ile oluşan mali kazanç olarak da ifade edilebilir (Weisbrod, 1962: 108; Schultz, 1961: 1-17). Eğitimin topluma yönelik faydaları ise bu hizmetin sunumunun veya tüketiminin neden olduğu dışsallıklar olmaktadır. Bunun yanında eğitimin neden olduğu dışsallıkların; siyasal karar alma mekanizmasının daha etkin işlemlerini sağlaması, vatandaşların vergi yüklerinin zamanla düşmesi, suç oranlarının düşmesi, sağlık hizmetlerinin maliyetini düşürücü etkisinin olması ve kültür-sanata pozitif etkisi bulunmaktadır (Şener, 1987: 14-15). Ancak, eğitim hizmetlerinin etkin ve etkili bir biçimde yerine getirilmemesi, eğitimden elde edilen bireysel ve toplumsal faydaların düşmesine ve maliyetlerin artmasına yol açar (Karaarslan, 2005: 37).

Hızlı değişim ve gelişim sürecinde, dünyada birçok ülke ve toplumda, bilgi ve bilgi üretimi kalkınmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bilim ve teknolojiye hızlı değişimler toplumları bilgi üretme ve bilgiyi kullanma konularında daha duyarlı yapmakta ve eğitimi herkes için hayat boyu devam eden bir süreç haline getirmektedir (Sallan Gül vd., 2013; Cerit, 1997: 64). Son yıllarda ülkemizde yaşanan gelişmeler, toplumumuzun sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal sistemlerini olduğu kadar eğitim sistemimizi de etkilemeye devam etmektedir. Öte yandan eğitime olan talebin hızla artması nedeniyle giderek artan öğrenci sayılarına rağmen, birim maliyetlerindeki artışlar sınırlı kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını gündeme getirmiştir. Kuşkusuz eğitimimizde bugün yaygın bir biçimde yaşanan sorunların çözülebilmesi, büyük ölçüde eğitime yeterli kaynak

ayrılması ve bu kaynakların etkili bir biçimde kullanılması ile mümkündür (Gülcan, 2008: 40).

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana eğitim alanında çok önemli gelişmeler sağlamıştır. Ancak, OECD ve AB ülkeleriyle karşılaştırıldığında, eğitimin çeşitli alanlarda halen geliştirilmesi gereği olduğu görülmektedir. 1990'lı yıllardan itibaren, özellikle gelişmiş ülkelerdeki eğilimler, eğitim sistemlerinin hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla yeniden düzenlenmesi ve bu alandaki gelişmelere süreklilik kazandırılması şeklindedir (Sallan Gül vd., 2013). Bu eğilimlerin bir sonucu olarak son beş yıllık kalkınma planlarında Türk eğitim sisteminin hayat boyu öğrenme yaklaşımıyla yeniden düzenlenmesi öngörülmüş; böylelikle yatay ve dikey geçişlerin kolaylaştırılması, yetişkinlerin öğrenmesini özendirme, kızların okula devamını sağlama, gönüllülerin eğitime katkısını teşvik, eğitime daha fazla kaynak ayırma gibi hayat boyu öğrenmenin ilkeleriyle örtüşen önemli gelişmeler sağlanmıştır. 2000'li yıllara kadar kaynak yetersizliği sorunların çözümünün önündeki en önemli engel olmuş, kıt kaynaklarla daha çok insana eğitim verme çabası, kaliteyi olumsuz yönde etkilemiştir. Eğitimin nitelik ve niceliğindeki sınırlılıklar sebebiyle Türkiye'nin eğitime yaptığı harcamalardan beklenen faydayı tam olarak sağlayamadığı görülmektedir (DPT, 2009: 7-8).

Türk eğitim sisteminin gelişmeyi hızlandırma işlevini daha iyi yerine getirebilmesi için şartlar giderek iyileşmektedir. Hızlı nüfus artışının eğitim üzerinde oluşturduğu baskı azalmakta, önceki yıllarla kıyaslandığında eğitime daha fazla kamu kaynağı ayrılmakta, bireylerin eğitim talepleri bilinçli olarak yükselmekte ve eğitime yapılan gönüllü bağışlar artmaktadır. Bu olumlu gelişmeler ışığında değerlendirildiğinde Türkiye, önceliklerini doğru belirleyip etkili kaynak kullanımını sağladığı takdirde, AB'ye tam üyelik sürecinde genç nüfusunu kendisine rekabet üstünlüğü sağlayacak yeterliliklere kavuşturma başarısını gösterebilecektir. Türk eğitiminin kendisinden beklenen işlevleri tam olarak yerine getirebilmesi için eğitim fırsat ve imkânlarının herkes için erişilebilir kılınması ve kaliteli eğitim fırsat ve imkânlarının yaygınlaştırılması önemli

unsurlar haline gelmektedir. Belirlenen hedeflere ulaşılmasında ve Türk eğitim sistemi ve yönetiminin geliştirilmesinde, toplumun tüm kesimlerinin katkısının alınması, eğitime ayrılan kamusal kaynakların çeşitlendirilerek artırılması ve özel kesim ile gönüllü kişi, kurum ve kuruluşların eğitime yatırım yapmalarının veya destek sağlamalarının teşvik edilmesi gerekli görülmektedir (DPT, 2009: 7-8).

3.1. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamaları

Eğitimin ekonomik yönü ilk kez Smith, Maltus ve Ricardo gibi düşünürlerce nitelikli insan gücü ile üretim arasındaki ilişkinin vurgulanmasıyla ortaya çıkmıştır. Ancak eğitimin ekonomik etkilerinin detaylı incelenmesi, beşeri sermayenin öneminin vurgulanması ve eğitim ekonomisinin gelişimi 1960’lı yıllarda oluşmuştur. Bu yıllarda yapılan çalışmalarda eğitimin kişisel gelir artışına, işgücünün verimliliğine, ekonomik kalkınma ve büyüme sürecine etkisi incelenerek, beşeri sermayenin niteliğini arttıran en önemli faktörlerin başında geldiği vurgulanmıştır (Levin, 1975). Eğitim ekonomisindeki bu gelişmeler özellikle ekonomik kalkınma çabası içerisinde olan azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin eğitime olan ilgilerini daha da arttırmıştır. Fakat bu ülkelerde yaşanan hızlı nüfus artışı bir yandan eğitime olan talebi yükseltirken, kaynakların sınırlı olması ve aynı hızda arttırılamaması hizmetin etkin şekilde sunulmasını engellemiştir (Baykal, 2006: 1).

Eğitim, en yaygın ve en önemli kamu hizmetlerinden birisidir. Kamu hizmetleri, genel olarak kamu yararı için üretilen ve tüketiminden kolektif yararlar beklenen hizmetlerdir (Acar ve Gül, 2008: 259). Diğer bir tanıma göre, kamu hizmeti “toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmetin üretiminin belirli oranlarda piyasa kurallarından bağımsız kılınarak devletçe üstlenilmesi” olarak da ifade edilebilir (Karahanoğulları, 2004: 212). Kamu hizmeti olan kamusal eğitim için ayrılan kamusal kaynaklar, kamu sektörünün en önemli sosyal harcamalarındandır. Birçok gelişmiş ülkenin bütçesi incelendiğinde, büyüklük olarak eğitim harcamalarının üst sıralarda yer aldığı görülür. Bunun nedeni, eğitim faaliyetinin diğer alanların temel yapısını ve iktisadi büyüme ile kalkınmanın belirleyici unsurunu oluşturmasıdır (Karaarslan, 2005: 43). Eğitim hizmetine yönelik yapılan

harcamaların kamu niteliği kazanması için kamu kaynaklı olması ve kamu yararı amacı taşıması gerekmektedir. Dolayısıyla merkezi ve yerel yönetimlerle tüm kamu kurum ve kuruluşlarının eğitim hizmeti sunmak için yaptıkları harcamalar, kamusal eğitim harcamalarıdır.

3.1.1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları

Türkiye’de eğitim hizmetleri büyük ölçüde kamu tarafından sunulmuştur. Dolayısıyla finansmanı da aynı ölçüde merkezi yönetim bütçesinden karşılanmıştır. Bütçe türleri itibarıyla baktığımızda, esas olarak konsolide bütçe/merkezi yönetim bütçesi, bütçe dışı fonlar (3418 sayılı Kanun gereğince; Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisi gibi) ve döner sermayeler eğitime kaynak sağlayan bütçe türleridir. Kurumsal düzeyde ise bu bütçe türlerinden birden fazlasını kullanarak öne çıkan kamu kurumları ise Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversitelerdir. Bu iki kurum, sektörün kaynak yapısı içinde yer alan bütçeleri (genel bütçe, katma bütçe, fon, döner sermaye gibi)⁷ kullanarak eğitim hizmetinin sunumunu kendi örgütlenme yapısı içinde yerine getirmektedir. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı genel bütçe kapsamında bir kuruluş olmasına rağmen bütçe kaynakları yanında, döner sermaye kaynaklarını, fonları ve uluslararası proje kredilerini de yoğun bir şekilde kullanmaktadır. Yine Milli Eğitim Bakanlığı, vakıf ve dernek gibi kurumsal yapıları oluşturmak suretiyle kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı noktalarda veya harcama esnekliğine ihtiyaç duyduğu alanlarda bu şekilde yaratılan kaynaklardan da faydalanmaktadır. Benzer şekilde üniversiteler de özel bütçe yanında, yoğun bir şekilde döner sermaye gelirlerini, fon gelirlerini, öğrenci sosyal hizmetler fonu kaynaklarını ve ayni-nakdi uluslararası proje fonlarını kullanmaktadır.

⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre merkezi yönetim bütçesi; genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesinden oluşmaktadır. Söz konusu düzenlemelerle katma bütçe kaldırılmıştır. Katma bütçeli kurumlar “özel bütçeli kurum” olarak yeniden düzenlenmiştir. Üniversite ve YÖK bütçeleri, özel bütçe kapsamında yer almaktadır. Bütçe dışı fonlar (Savuma Sanayi Destekleme Fonu, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşmayı Teşvik Fonu ve Özelleştirme Fonu) ile döner sermayeli kuruluşlar (bunlar ilk sermayesi kamu kesimince verilen genel ve özel bütçeli idarelere bağlı 1421 adet işletmedir) da merkezi yönetim içinde kabul edilmektedir (Toprak, 2008: 326-327; Eğilmez, 2012).

Üniversiteler; bu kaynaklar yanında, vakıf ve dernekler aracılığıyla da kaynak yaratmakta ve kullanmaktadır (Yılmaz, 2007: 182-183). Özel ya da vakıf üniversiteleri açısından bakıldığında ise; belirli ölçütlere dayalı olarak sınırlı ölçüde kamu desteği almalarına karşın tam bir mali özerkliğe sahip oldukları ve gelirlerinin önemli bir bölümünü öğrencilerden aldıkları öğrenim ücretlerinden elde ettikleri görülmektedir (MEB, 2011: 68-69). Eğitim alanında kaynak sağlayan ve hizmet sunan, MEB ve üniversitelerin yanında, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, İl Özel İdareleri ve Belediyeler gibi kamu kurumları da bulunmaktadır.

Ülkemizde eğitim finansmanında başvuru kaynaklar ayrıntılı olarak şu şekilde ele alınabilir (Güngör ve Göksu, 2013: 65-66; Koç, 2007: 48):

- Genel bütçeden ayrılan paylar,
- Eğitime katkı payı (ilköğretim, 4306 sayılı Kanun gereğince),
- Öğrenci katkı payı (yükseköğretim, 2547 sayılı Kanun gereğince),
- Çıraklık ve Mesleki-Teknik Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu gelirlerinden ayrılan paylar (3308 sayılı Kanun gereğince),
- Eğitim, gençlik, spor hizmetleri vergisi (3418 sayılı Kanun gereğince),
- Döner sermaye işletmelerinden sağlanan gelirler,
- Dernek gelirleri (okul yaptırma, öğrenci koruma dernekleri vb.),
- İl özel idareleri bütçesinden ayrılan paylar,
- Halk (kişi ve kuruluşlar) katkıları-bağışlar,
- Dış ülke ve kuruluşlardan sağlanan krediler, burslar ve bağışlar.

Tablo 1. Kaynak, Finansman ve Hizmet Sunumu Açısından Türkiye’de Eğitim Harcamaları

Kaynak Sağlayanlar	Finansman Sağlayanlar	Hizmeti Sunanlar
Kamu Fonları: Merkezi ve yerel yönetimlerle diğer kamu kurumları	Merkezi Yönetim: Milli Eğitim Bakanlığı, üniversiteler, döner sermayeler, diğer bakanlıklar ve fonlar Yerel Yönetimler: Belediyeler ve il özel idareleri Diğer Kurumlar: Sosyal Güvenlik Kurumu, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları	1. Okul öncesi kamu ve özel kurumları 2. İlköğretim kamu ve özel kurumları 3. Ortaöğretim kamu ve özel kurumları 4. Yükseköğretim kamu ve özel kurumları 5. Yaygın eğitim kamu ve özel kurumları
Özel Fonlar: Hanhalkları ve özel kurumlar ile kar amacı gütmeyen vakıflar, dernekler gibi kuruluşlar	Özel Sektör: Vakıflar, özel fonlar, özel kurumlar, hanhalklarının kendi bütçesi	6. Özel eğitim kamu ve özel kurumları
Uluslararası kaynaklar		

Kaynak: Yılmaz, 2007: 185.

Tablo 1’de görüleceği üzere eğitim hizmetlerine kaynak sağlayan kuruluşlar temel olarak üçe ayrılmıştır: (1) Merkezi yönetimi ve mahalli idareleri kapsayacak şekilde kamu kaynakları, (2) vakıflar ve şirketler gibi özel tüzel kişilikler ile hanhalklarını kapsayacak şekilde özel kaynaklar ve (3) uluslararası kaynaklar.

Eğitim harcamalarının ayrıntılı hesaplanabilmesi için Türkiye İstatistik Kurumu tarafından Devlet Planlama Teşkilatı işbirliği ile 2003 yılında ilk kez referans yılı 2002 olmak üzere “Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması” gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma ile toplam eğitim harcaması; eğitim seviyelerine göre öğrenci başına düşen eğitim harcamaları; eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı; hanhalkı, vakıf, dernek, hayır kurumları, özel şirket, şahıs, firmalar, kâr amacı gütmeyen organizasyonların, bakanlık ve kurumların eğitime yaptıkları katkının hesaplanması; AB uyum çalışmaları kapsamında ulusal plan gereği eğitim konusunda karşılaştırılabilir veri üretilmesi amaçlanmıştır (TÜİK, 2010: 121). 2002

yılında yapılan araştırmanın sonuçlarına göre ortaya çıkan veriler çalışmada yol gösterici olması açısından ele alınmıştır.

TÜİK tarafından 2002 yılında gerçekleştirilen “Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması”na göre, Türkiye’de eğitim harcamalarının hizmet sunucularına göre miktarı ve dağılımı Tablo 2’de görülmektedir. Tablo 2’de, hizmet sunucuları açısından bakıldığında harcamalarda en büyük pay, örgün öğretime aittir. Özel dersaneler ise %3’lük payla ikinci sırada yer almaktadır.

Tablo 2. Türkiye Eğitim Harcamalarının Hizmet Sunucularına Göre Miktarı ve Dağılımı (2002)

Hizmet Sunucuları	Harcama Miktarı (TL)	Yüzde (%)
Örgün Eğitim	18.682.430.396	92,69
Yaygın Eğitim	373.953.093	1,86
Hizmet İçi	43.971.612	0,22
Borç Hizmetleri	105.067.038	0,52
Özel Dersaneler	623.191.660	3,09
AR-GE Harcamaları	49.182.221	0,24
Lise Mezunu Olup Üniversiteye Hazırlananlar	277.411.649	1,38
Toplam	20.155.207.669	100,00

Kaynak: TÜİK, 2006: 15. Not: Örgün eğitime açıköğretim de dahildir.

Türkiye’de 2002 yılında yapılan kapsamlı bir eğitim harcaması araştırması temelinde, Türkiye eğitim harcaması matrisine dayalı olarak hazırlanan MEB (2011) verilerinden derlenen Tablo 3’de finansman kaynağına göre eğitim harcamaları görülmektedir. Burada en büyük pay %64,45 oranıyla merkezi hükümete aittir. Özel kaynakların payı %34,75’dir ve bunun %95’i doğrudan ailelerce yapılan harcamalardır. Bu oranlara bakıldığında, Türkiye’de eğitimin finansmanında ailelerin özel harcamalarının neredeyse Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine yaklaştığı görülmektedir. Yerel yönetimler içinde il özel idareleri özellikle kırsal alanda eğitime önemli kaynak ayırmasına rağmen bu kaynaklar

toplam eğitim harcamalarının %1'inin altında kalmaktadır. Uluslararası kaynakların payı düşük düzeydedir.

Tablo 3. Finansman Kaynaklarına Göre Eğitim Harcamaları (2002)

Finansman Kaynağı	TL	%	%
Merkezi Hükümet	12.990.838.403	64,45	100,00
Milli Eğitim Bakanlığı	8.043.014.606	39,91	61,91
Yüksek Öğretim Kurulu	6.265.881	0,03	0,05
Diğer Bakanlık ve Kuruluşlar	1.021.062.515	5,07	7,86
Üniversiteler	3.920.495.401	19,45	30,18
<i>Kamu</i>	<i>3.708.807.911</i>	<i>18,40</i>	-
<i>Vakıf</i>	<i>211.687.490</i>	<i>1,05</i>	-
Yerel İdareler	141.042.193	0,70	100,00
Belediyeler	13.426.825	0,07	9,52
İl Özel İdareleri	127.615.368	0,63	90,48
Özel Kaynaklar	7.004.371.069	34,75	100,00
Özel ve Tüzel Kişi ve Kuruluşlar	313.006.081	1,55	4,47
Hanehalkı	6.620.064.983	32,85	94,51
Eğitim Kurumları	71.300.005	0,35	1,02
Uluslararası Kaynaklar	18.956.004	0,09	-
Toplam	20.155.207.669	100,00	-

Kaynak: MEB, 2011: 72.

Toplam eğitim bütçesi harcamalarının konsolide bütçe/merkezi yönetim bütçesi⁸ içerisindeki yeri Tablo 4'de görülmektedir. Toplam eğitim harcamalarının kamu bütçesinden aldığı pay, 1980 yılında yaklaşık %13 iken bu oran 1989 yılına kadar düşüş göstermiştir. Bu gerilemede en önemli etken 24 Ocak Kararları olarak

⁸ 2004 yılında 5018 sayılı Kanun ile Türk Bütçe Sisteminde önemli yeniliklere gidilmiştir. Çalışmada, kamu bütçesinin Konsolide Bütçe/Merkezi Yönetim Bütçesi olarak adlandırılmasının sebebi; bu tarihten önce kullanılan konsolide bütçe kavramı ile bu tarihten sonra kullanılan merkezi yönetim bütçesi kavramlarının beraber vurgulanmak ve birlikte kullanılmak istenmesidir.

D. TOPRAK – S. AĞCAKAYA – H. GÜL

bilinen ekonomik istikrar programının devreye sokulması olarak görülebilir. Analize tabi tutulan dönem boyunca en yüksek oranlar 1990-1993 yılları aralığında gerçekleşmiştir. 1989 seçimlerinin yanı sıra yeni kurulan üniversitelerin de etkisiyle 1990'da yaklaşık %19 olarak gerçekleşen toplam eğitim bütçesinin kamu bütçesi içindeki oranı daha sonraki yıllarda ekonomik krizlerin de etkisiyle 1995'de %12,2'ye ve 2000'de %10,1'e düşmüştür. Bu veriler, ekonomik kriz durumlarında ilk kesinti yapılan bütçe kalemlerinin başında eğitimin geldiğine işaret etmektedir.

Tablo 4. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının Konsolide/Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (1980-2015)

Yıllar	Konsolide/ Merkezi Yönetim Bütçesi-Bin TL (1)	MEB Bütçesi Harcama-Bin TL (2)	YÖK+ Üniversite Bütçeleri Harcama Toplamı-Bin TL (3)	Toplam Kamu Eğitim Bütçesi-Bin TL (2+3)	Toplam Kamu Eğitim Bütçesinin Konsolide Bütçe/Merkezi Yönetim Bütçesine Oranı (2+3/1)
1980	1.148	121,1	32	153,1	13,3
1985	5.987	506,2	168	674,2	11,3
1990	68.355	9.988,2	2.855	12.843,2	18,8
1995	1.724.194	152.612,4	58.189	210.801,4	12,2
2000	46.705.029	3.460.791,9	1.256.307	4.717.098,9	10,1
2005	146.097.674	14.862.506,9	4.989.366	19.851.872,9	13,6
2010	294.358.724	30.413.334,0	10.389.319	40.802.653,0	13,9
2015	505.992.432	62.218.101,0	21.469.253	83.687.354,0	16,5

Kaynak: muhasebat.gov.tr, 2016; bumko.gov.tr, 2016.

Türkiye'de 2002 yılından beri devam eden tek parti hükümeti ile oluşan siyasi istikrar ortamı ve hayata geçirilen icraatlarla eğitim bütçesinin payı artış göstermiştir. Toplam kamu eğitim bütçesinin merkezi bütçeye oranı 2015 yılı için %16,5 olarak gerçekleşmiştir (Tablo 4). Aynı şekilde, 2002'de 7,5 milyar TL olan MEB bütçesi, 2014 yılında cari bazda %642'lik artışla 55,7 milyar TL olmuştur. 2015 yılında MEB bütçesinin 62 Milyar TL olarak öngörülmesiyle, artış oranı 2002 yılına göre %726,6'dır. Milli Eğitim Bakanlığının 2002 yılında konsolide bütçeden

aldığı pay %7,60 iken 2015 yılı bütçesinde %12,3 olmuştur.⁹ Dolayısıyla Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin konsolide bütçe/merkezi bütçeye oranı 2002 yılına göre %60 artış göstermiştir. Yine MEB'in Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)'dan 2002 yılında aldığı pay %2,13 iken 2014 yılında %3,24'e yükselmiştir. 2015 yılında ise %3,19 olarak gerçekleştirileceği öngörülmektedir (AK Parti, 2015: 157).

2003 yılından 2014 yılına kadar 41.832'si hayırsever vatandaşlar tarafından olmak üzere 234.473 dersliğin yapımı tamamlanarak eğitim ve öğretim hizmetine sunulmuştur. 2002 yılında 53'ü devlet 23'ü vakıf olmak üzere üniversite sayısı 76 iken, 2003-2015 yılları arasında 56'sı devlet, 53'ü vakıf üniversitesi olmak üzere 109 yeni üniversite kurulmuştur. Böylece toplam üniversite sayısı 109'u devlet, 76'sı vakıf olmak üzere 185'e ulaşmıştır. Bunun yanısıra, üniversitelerde hizmet veren akademik personel sayısında ciddi bir artış sağlanmıştır. Eğitim öğretimde teknolojik imkânların tüm yurt çapında etkin ve yaygın biçimde kullanılmasını ve her öğrencinin bilgi teknolojilerinden yararlanmasını sağlamak amacıyla, Fırsatları Artırma ve Teknolojiyi İyileştirme Hareketi (FATİH) Projesi başlatılmıştır (AK Parti, 2015: 162-179).

2003-2004 eğitim-öğretim yılından itibaren ücretsiz ders kitapları verilmeye başlanmış, bu alana 13 yılda yaklaşık 3,3 milyar TL kaynak ayrılmıştır. 2003 yılında kız çocuklarının okullaşmasına destek kampanyası kapsamında on ilde başlatılan "Haydi Kızlar Okula" kampanyası tüm illere yaygınlaştırılmıştır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Millî Eğitim Bakanlığı koordinasyonunda Türkiye çapında Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) Programı uygulanmaya devam etmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan karşılanan şartlı eğitim yardımıyla 2003 yılından 2015 yılına kadar yaklaşık 4 milyar TL ödeme yapılmıştır (AK Parti, 2015: 180-194).

⁹ 2001'de GSYH 240 milyar TL iken 2014'de 1 trilyon 747 milyar TL'ye yükselmiştir. 2015 yılında bu rakamın 1 trilyon 945 milyar TL olması tahmin edilmektedir. Merkezi Yönetim-Konsolide Bütçe, 2001'de 80 milyar TL iken 2015'de 506 milyar TL'ye yükselmiştir. Benzer şekilde, kamunun eğitime ayırdığı toplam bütçe, 2001'de yaklaşık 7 milyar TL iken 2015'de bu rakam 83 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu rakamlardaki artışlar aynı zamanda milli ekonominin büyümesine bağlı olan artışlardır.

Tablo 5. Toplam Eğitim Bütçesi Harcamalarının GSYH İçindeki Payı (1980-2005)

Yıllar	(1) GSYH(Cari fiyatlarla, Bin TL)	(1a) 1998 Fiyatlarıyla GSYH (%)	(2) MEB Bütçesi Harcama(Bin TL)	(3) YÖK + Üniversite Bütçeleri Harcama Toplamı (Bin TL)	(4) (2+3) Toplam Kamu Eğitim Bütçesi (Bin TL)	(4/1) Toplam Kamu Eğitim Bütçesinin GSYH'ye Oranı
1980	7.031,2	-2,4	121,1	32	153,1	2,2
1985	47.176,9	4,2	506,2	168	674,2	1,4
1990	528.369,4	9,3	9.988,2	2.855	12.843,2	2,4
1995	10.434.646,6	7,2	152.612,4	58.189	210.801,4	2,0
2000	166.658.021,5	6,8	3.460.791,9	1.256.307	4.717.098,9	2,8
2005	648.931.711,8	8,4	14.862.506,9	4.989.366	19.851.872,9	3,0
2010	1.098.799.348,0	9,2	30.413.334,0	10.389.319	40.802.653,0	3,7
2014	1.747.362.376,5	2,9	53.958.739,0	18.656.726	72.615.465,0	4,2
2015*	1.945.000.000,0	4,0	62.218.101,0	21.469.253	83.687.354,0	4,3

Kaynak: muhasebat.gov.tr, 2016; bumko.gov.tr, 2016. Not: * 2015 yılı GSYH rakamları tahminidir. Söz konusu rakamlara Orta Vadeli Mali Plan (2015-2017)'a dayanılarak yer verilmiştir.

Harcama kalemlerinin GSYH'ye oranlanması, toplumun ilgili dönemde yarattığı katma değerden ne kadar pay aldığını göstermektedir. Tablo 5'de toplam eğitim bütçesi harcamalarının GSYH içindeki payları görülmektedir. İncelenen dönem içerisinde MEB, YÖK ve Üniversitelerin toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranının en düşük olduğu yıllar %1,4 oranları ile 1985 ve 1986 yılları iken son yıllarda bu oran üç kat artış göstererek %4 ve üzerinde seyretmiştir.

Tablo 5'deki (1a)'nın incelenmesinde 1998 fiyatlarıyla GSYH'deki yüzde değişimler görülmektedir. GSYH'deki daralmaların eğitim harcamalarına yansıdığı gözlemlenmektedir. Ekonominin genişleme dönemlerinde eğitime ayrılan kaynak miktarı da artmaktadır. Daralma dönemlerinde eğitim harcamalarının payının azalması, ilk kısılan harcama kalemlerinden birinin eğitim olduğuna işaret etmektedir.

Siyasi istikrar ile eğitim harcamaları arasında pozitif bir ilişki vardır. Ayrıca, seçimlerin kamu harcamalarını artırıcı yönde etki yaptığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, ekonomik kriz nedeniyle ekonomik istikrar programlarının uygulandığı 1994, 2000-2001 yıllarından sonra kamu harcamalarındaki azaltma yönlü politikalardan eğitim harcamaları da nasibini almıştır. Örneğin; 1993'de eğitim harcamaları/GSYH oranı %3 iken bu oran 1994'te %2,3'e, devam eden ilk iki yılda da sırasıyla %2 ve %2,2'ye gerilemiştir. Benzer şekilde 1999'da %3,2 olan eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı, ekonomik istikrar programının uygulamaya konulduğu 2000'da %2,8 ve 2001'de %2,9 düzeyinde gerçekleşmiştir (muhasabat.gov.tr, 2016; bumko.gov.tr, 2016).

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra kamu sektörünün büyüklüğünde ciddi artışlar olmuştur. Oysa Türkiye ekonomisinde milat kabul edilen 24 Ocak 1980 yılı ekonomik istikrar programında alınan kararda; kamu sektörünün ekonomideki ağırlığının azaltılması ve piyasa ekonomisine geçiş hedeflenmiştir. Ancak Tablo 5'de görüleceği üzere, eğitim harcamalarının GSYH'ye oranının 1985'de %1,4'den 2015'de %4,3'e ulaşması, eğitim alanında kamu sektörü harcamalarının arttığına bir göstergesidir. Ancak, artan ve çeşitlenen eğitim talebi ve eğitim hizmetleri karşısında, kamu sektörünün hizmet sunumunda üstlendiği rol azalmış, özel sektörün payı ve özel harcamalar artmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi, bütçeden ve GSYH'den eğitime ayrılan pay son yıllarda artmıştır. Türkiye gibi gelişmeye müsait bir ülkede, bu oranların son yıllarda artmasına rağmen, bu artışın eğitim gibi, talebin her geçen gün arttığı ve çeşitlendiği çok önemli bir hizmet için yeterli olduğunu söylemek güçtür. Çünkü Türkiye çok yüksek miktarda genç nüfusa sahip bir ülkedir. Yine de son yıllarda eğitime ayrılan kamusal kaynakların artması, eğitim adına olumlu gelişmedir ve bu ivme artarak devam etmelidir.

Eğitimin finansmanında özel kaynakların ağırlığında son dönemde, ülkeden ülkeye değişse de, önemli artışlar olmuştur. Gelişmiş bazı ülkelerde kamusal finansman eğitimde ağırlıklı bir yer tutmaya devam etse de, Türkiye gibi bazı

ülkelerde ise özel finansmanın yüksekliği dikkati çekmektedir.¹⁰ Türkiye’de özel kaynaklı harcamaların toplam ne olduğuna dair kesin bir veri olmamakla birlikte, Devlet İstatistik Enstitüsü “2002 Yılı Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması” sonuçlarına göre özel kaynaklı harcamalar dahil edildiğinde Türkiye’de eğitime yapılan toplam harcamanın GSYH’nin %6-7’sini bulduğu tahmin edilmektedir. Ancak kamu tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında düşük düzeyde kalmaktadır¹¹.

Türkiye 2009’da yaşanan ekonomik krizden 2012’ye kadar kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranını yaklaşık %4’e sabitlemiştir. 2012 yılından günümüze de bu oran %4’ün biraz üzerinde seyretmektedir. Krize rağmen eğitim harcamalarında düşüş yaşanmamıştır. Türkiye’de reel kamu eğitim harcamalarının ise yükseliş eğilimini sürdürdüğü görülmektedir. Bu artışın gerçekleşmesinde, FATİH Projesi ve “4+4+4” düzenlemesinin gerektirdiği harcamaların ve yeni öğretmen alımlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür (ERG, 2013: 46).

Kamu eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı Tablo 5’de görüldüğü gibi 2010 yılındaki %3,7 oranından %4,3’e yükselmiştir. Kamu eğitim harcamaları OECD normu olarak sayılabilecek %5 düzeyinden ve UNESCO’nun geliştirmekte olan ülkelere önerdiği %6 düzeyinden¹² düşük olan Türkiye için bu artış, olumlu bir adımdır. Daha da önemlisi, Hükümet ve Maliye Bakanlığı, kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranını önümüzdeki yıllarda düşürmek yerine artırmak yönünde bir planlama yapmıştır. Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) 2016-2018’e göre

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Koç, 2007: 39. Eğitim finansmanı ile ilgili en önemli göstergelerden biri, harcamaların ne kadarının kamu kaynaklarından ne kadarının özel kaynaklardan karşılandığıdır. 2002 verileri incelenerek yapılan bir analize göre ülkemizde eğitim harcamalarının %35-37’si özel kaynaklar tarafından karşılanmaktadır (Dünya Bankası, 2005). OECD ülkelerinde ise toplam eğitim harcamalarının yaklaşık %12’sinin özel kaynaklar tarafından karşılandığı belirtilmektedir (ERG, 2009b: 20). Ülkemizde kamu kaynaklarının eğitim harcamaları içindeki payının nispeten az olması eğitimde eşitlik ilkesi açısından risk oluşturabilir (ERG, 2009a).

¹¹ 2014-15 eğitim-öğretim yılından başlayarak tüm özel okulları kapsayacak eğitim ve öğretim desteği uygulaması başlamıştır. Dolayısıyla, bu alanda güncel politikaların ve uygulamaların özel okullara yönelmeyi desteklediğini söylemek yanlış olmayacaktır. 2014-15’te bu uygulama için 528,6 milyon TL ayrılmıştır (ERG, 2015b: 11).

¹² UNESCO, devlet bütçesinden eğitime ayrılan payın en az %20 olmasını önermektedir (UNESCO, 2011: 3).

merkezi yönetim eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı bu yıllar aralığında %4,5 olarak gerçekleşecektir (bumko.gov.tr, 2016).

Kamu sektörü eğitim harcamalarının artmasına paralel olarak tüm kademelerde öğrenci başına kamu harcamaları da artmıştır. Özellikle mesleki ve teknik ortaöğretim kademesinde, resmi ve örgün eğitim kurumlarındaki öğrenci başına harcama 3.762 TL'ye yükselmiştir. Genel ortaöğretimde öğrenci başına 2.390 TL, okulöncesi ve ilköğretimde de öğrenci başına 2.417 TL harcama yapılmaktadır (ERG, 2015a: 124).

Kamu harcamalarının etkili ve eşitlikçi bir biçimde gerçekleşmesi için bu alana ayrılan ödeneklerin değişen öğrenci sayılarını ve öğrencilerin sosyoekonomik farklılıklarından kaynaklanan gereksinimlerini göz önüne alarak dağıtılması önemlidir (ERG, 2009b: 23).¹³ Öğrenci başına harcamaların düşmesi, eğitimde kalite açısından çeşitli zorluklar yaratabilir. Bu bakımdan, okullaşma oranlarının artmasına yönelik olumlu çabalar, öğrenci başına harcamanın düşmemesini sağlayacak finansman planlarıyla desteklenmelidir (ERG, 2011: 44).

3.1.2. Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Diğer Refah Devleti Harcamalarıyla Karşılaştırılması

Türkiye’de kamunun eğitim harcamalarını, diğer harcamalarıyla karşılaştırmak kamunun eğitime bakışını ve verdiği önemi anlamaya yardımcı olacaktır. Aşağıda Tablo 6’da, Türkiye’de kamunun yapmış olduğu harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı ve bunların yıllar içinde toplam kamu harcamalarına oranlarının değişimi verilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasına 2004 yılı başından itibaren geçilmesi nedeniyle GFS standartları ile uyumlu fonksiyonel sınıflandırmaya göre konsolide bütçe giderlerine ilişkin veriler 2004 yılından

¹³ Bu alanda yapılan bir çalışmaya göre, öğrenci başına düşen merkezi yönetim harcamalarında düşük öğrenci sayısına sahip illerin avantajlı, yüksek öğrenci sayısına sahip illerden özellikle İstanbul’un, Güneydoğu Anadolu’da bulunan illerin ve kısmen Marmara Bölgesi’nde bulunan illerin dezavantajlı olduğu göze çarpmaktadır. Nüfus artış hızı yüksek doğurganlık ve/veya göç nedeniyle yüksek olan bu illerde, öğrenci başına harcamaların düşük olması, eğitimde eşitlik ilkesiyle çelişmektedir. Bu açıdan, MEB’in eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakları eğitimde eşitlik ilkesinin gerektirdiği biçimde dağıtmayı sağlayacak süreçleri oluşturması önem arz etmektedir (ERG, 2010: 42).

D. TOPRAK – S. AĞCAKAYA – H. GÜL

itibaren üretilebilmektedir. Eski sınıflandırma bazında ise idari fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderlerinin dağılımı 2006 yılına kadar incelenebilmektedir.

Tablo 6’da, idari-fonksiyonel ayrıma göre bütçe giderleri incelendiğinde, en büyük payın sırasıyla borç faizleri, genel hizmetler, eğitim hizmetleri, savunma hizmetleri ve 2003 yılı sonrası sosyal hizmetlere ait olduğu görülmektedir. Özellikle sosyal hizmetlerin payı değişen hükümet politikalarına bağlı olarak 2003 yılından sonra artış göstermiştir. 2002 yılında %0,5 olan sosyal hizmetlerin toplam kamu harcamaları içerisindeki payı, 2003 yılında on kat artarak %5,2’ye ve 2005 yılında %10,5’e yükselmiştir.

Çalışmanın konusunu oluşturan eğitim harcamaları incelendiğinde, 1992 yılında %19,7 oranıyla en yüksek düzeye ulaşan toplam kamu harcamaları içinde eğitim harcamalarının payının özellikle 1994 krizinden sonra düştüğü gözlenmektedir. Bu dönemde eğitim harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payı 1996 yılında %11’e kadar düşmüştür. Aynı şekilde, 2000 yılı öncesinde eğitim hizmeti için yapılan harcamaların toplam kamu harcamalarına oranı %10’ların üzerinde iken bu oran krizle birlikte 2000’de %10,1’e ve 2001’de %8,7’ye düşmüştür.

Tablo 6. İdari-Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları ve Toplam Kamu Harcamalarına Oranları (1985-2006) (%)

Hizmetler	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Genel Hizmetler	27,9	19,0	20,1	22,0	24,3	22,2	21,3	18,7	23,3	21,6	15,7	15,2	22,2
Savunma	15,4	13,3	13,5	11,9	10,1	10,4	9,5	7,9	8,1	7,7	8,2	8,7	8,0
Adalet-Emniyet	3,9	5,1	5,3	4,1	3,5	3,6	3,0	2,8	3,1	3,2	3,7	4,1	4,0
Tarım Orman-Köy	5,1	5,7	6,2	3,9	2,8	2,4	2,6	2,2	2,1	2,2	2,5	5,1	3,8
Su İşleri	8,0	5,6	5,2	2,8	2,8	2,4	2,3	1,9	2,0	2,1	2,1	2,5	2,1

Karayolları	5,3	3,1	3,1	2,3	2,1	2,0	1,8	2,4	2,4	2,0	2,4	3,0	3,1
Bayındırlık	3,3	1,5	1,7	1,2	1,1	0,8	1,9	1,1	0,8	0,6	0,7	0,6	0,5
Ulaştırma	1,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Madencilik	0,5	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Eğitim	12,5	18,8	19,7	13,4	11,0	12,4	10,1	8,7	9,6	10,3	12,4	13,6	13,0
Sağlık	2,8	4,7	4,0	3,5	3,0	3,0	2,4	2,3	2,6	2,6	3,2	4,7	4,8
Kültür-Turizm	0,5	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sosyal Hizmetler	0,7	1,1	0,9	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	5,2	8,4	10,5	0,6
Borç Faizleri	12,5	20,4	17,9	33,1	37,8	39,6	43,8	51,0	44,8	41,7	40,1	31,3	25,8
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, 1990: 40; Maliye Bakanlığı, 1996: 49; Maliye Bakanlığı, 1999: 48; Maliye Bakanlığı, 2001: 46; Maliye Bakanlığı, 2007: 32. Not: * 2006 yılı merkezi yönetim bütçe verilerini göstermektedir.

Tablo 6’da görülebileceği gibi, ekonomik kriz dönemlerinde bütçenin borç faizlerine ayrılan kısmında çok büyük artışlar olmaktadır. Siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanmasına paralel olarak eğitimin devlet bütçesi içindeki ağırlığı artmıştır. Ancak, Tablo 6 ve Tablo 7 göstermektedir ki, merkezi hükümet bütçesi siyasi iktidarın tercihlerine bağlı olarak da şekillenmektedir. Tablo 6’da ve ayrıca Tablo 7’de kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve yardım hizmetlerinde görülen ciddi artışlar bunun göstergesidir. Kısacası, krizle birlikte ilk kesinti yapılacak alanlardan biri olarak eğitim öne çıkmaktadır. Krizlerden sonra eğitim harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı artış göstermektedir. 2006’da bu oran %13 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranlar, OECD

D. TOPRAK – S. AĞCAKAYA – H. GÜL

ülkeleri ile karşılaştırıldığında ve Türkiye'nin eğitim çağındaki nüfusu dikkate alındığında yine de yetersiz kalmaktadır.

Tablo 7. Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin ve Faiz Giderlerinin Bütçe İçindeki Payları (2006-2015) (%)

Hizmetler	2006	2008	2010	2012	2015 Bütçe
Genel kamu hizmetleri	39,5	36,2	30,4	29,1	30,0
Savunma hizmetleri	6,5	5,7	5,1	5,1	4,9
Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri	5,9	6,2	6,4	7,3	7,3
Ekonomik işler ve hizmetler	11,9	12,8	14	13,9	12,2
Çevre koruma hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
İskan ve toplum refahı hizmetleri	2,2	1,7	2,2	1,5	1,0
Sağlık hizmetleri	5,2	5,7	5,5	4,3	4,7
Dinlenme kültür ve din hizmetleri	1,6	1,7	1,8	2,1	2,1
<i>Eğitim hizmetleri</i>	<i>12,5</i>	<i>13,4</i>	<i>14,1</i>	<i>15,7</i>	<i>17,3</i>
Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	14,7	16,6	20,3	21,0	20,6
Toplam	100	100	100	100	100
Faiz Giderleri	25,8	22,3	16,4	13,4	11,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2015: 10-11.

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılan fonksiyonel sınıflandırmaya göre, 2006 sonrası bütçe giderlerinin dağılımı incelendiğinde, en büyük payların sırasıyla genel kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ile eğitim hizmetlerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Fonksiyonel sınıflandırma dışında olan ancak karşılaştırma amacıyla tabloya dahil edilen faiz giderlerinin payı, ekonominin düzelmesine bağlı olarak yıllar itibarıyla azalma göstermiştir. 2006-2010 yılları aralığında, eğitim hizmetleri bütçeden %13-14 oranlarında pay almaktadır. Ancak 2010 yılı ve sonrasında eğitim hizmetlerinin payının arttığı görülmektedir. Eğitim hizmetlerinin bütçe içindeki payı 2006'dan 2015'e yaklaşık %40'lık bir artışla %17,3'e ulaşmıştır. Benzer biçimde, AK Parti hükümetleriyle sosyal güvenlik ve yardım harcamalarındaki artış eğiliminin de devam ettiği görülmektedir (Bkz. Tablo 7).

3.1.3. Türkiye'de Kamu Eğitim Harcamalarının OECD Ülkeleri Eğitim Harcamalarıyla Karşılaştırılması

Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı bugün birçok ülkede %5-6 arasında değişen oranlardadır. Bu oran OECD ülke ortalamasında yaklaşık %6 iken bazı OECD ülkelerinde %8'lere kadar çıkmakta, yine bazı ülkelerde ise %4'lere kadar düşmektedir. Toplam eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı Danimarka, İzlanda, İsrail ve Kore'de %7'yi aşarken Çek Cumhuriyeti ve İtalya'da %5'in altındadır. OECD ülkeleri genelinde baktığımızda, eğitim harcamalarında ortalamanın üstüne çıkan ülkelerde (Finlandiya, İsveç, Belçika gibi ülkeler bu eğilimin dışında kalmakla birlikte) bu büyüklüğü belirleyen faktörlerin başında kamu dışı aktörlerin yaptığı harcamaların geldiği görülmektedir. Finlandiya, İsveç gibi ülkelerde kamu dışı kesimin payı %1-3'lere kadar düşerken ABD, Kore, Japonya gibi ülkelerde bu pay %30'ların üzerine çıkmaktadır (Kesik ve Yılmaz, 2010: 128).

Tablo 8'de 1998-2011 yılları için verilen, OECD ülkelerinin kaynağına göre eğitim harcamalarının GSYH içindeki paylarına göre, OECD ortalamasında kamu kesiminin GSYH içindeki payı 1998'de %5,0 iken 2011'de %5,3'dür. 2011 yılında, kamu kesiminin payının yüksek olduğu ülkeler Danimarka, İzlanda, Finlandiya,

İsveç ve Belçika'dır. Bu ülkelerde kamu harcamaları GSYH'lerinin %6-7'sini oluşturmaktadır. Özel kesimin payının yüksek olduğu ülkeler ise Kore, Şili, Japonya, Kanada, İsrail, Türkiye ve ABD'dir. Bu ülkelerde özel kesimin payı %1,6 ile %2,8 arasında iken OECD ortalaması %0,9'dur.

Tablo 8. Kaynağına Göre GSYH'nin Yüzdesi Olarak Eğitim Harcamaları (1998-2011)

Ülkeler /Yıllar	1998			2011		
	Kamu* %	Özel %	Toplam %	Kamu* %	Özel %	Toplam %
Belçika	5,0	v.y.	5,0	6,4	0,2	6,6
Şili	3,5	2,6	6,2	4,3	2,6	6,9
Çek Cumhuriyeti	4,1	0,6	4,7	4,4	0,6	5,0
Finlandiya	5,7	v.y.	5,7	6,3	0,1	6,5
Fransa	5,9	0,4	6,2	5,6	0,5	6,1
Almanya	4,4	1,2	5,5	4,4	0,7	5,1
İsrail	7,9	1,7	9,6	5,6	1,7	7,3
Japonya	3,6	1,2	4,7	3,6	1,6	5,1
Kore	4,1	3,0	7,0	4,9	2,8	7,6
Meksika	4,1	0,6	4,7	5,0	1,1	6,2
Hollanda	4,5	0,1	4,6	5,3	0,9	6,2
İspanya	4,4	0,9	5,3	4,7	0,8	5,5
İsveç	6,6	0,2	6,8	6,2	0,2	6,3
Türkiye**	2,9	0,5	3,5	3,9	2,0	5,9
İngiltere	4,6	0,3	4,9	5,6	0,8	6,4
ABD	4,8	1,6	6,4	4,7	2,2	6,9
OECD Ortalama	5,0	0,6	5,6	5,3	0,9	6,1

Kaynak: OECD, 2001; OECD, 2014; EGR, 2011; EGR, 2013. Notlar: (a) v.y.=veri yok; (b) *Uluslararası kaynaklardan eğitim kurumlarına yapılan doğrudan ödemeleri ve eğitim kurumları için hane halklarına yapılan kamu desteklerini de içerir. ** Türkiye için 2011 yılı verileri OECD istatistiklerinde yer almamaktadır. Türkiye için 2011 yılı kamu eğitim harcama/GSYH verileri tarafımızca hesaplanarak, özel eğitim harcama/GSYH verileri ise Eğitim İzleme Raporları'ndan yararlanarak tabloya eklenmiştir.

1998-2011 yılları arasında toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranını %30'un üzerinde arttıran ülkeler; Türkiye, İngiltere, Hollanda, Meksika ve Belçika olmuştur. 1998-2011 yılları arasında, OECD ülkeleri içinde toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki payını en çok arttıran ülke Türkiye'dir. Türkiye'de toplam eğitim harcamalarının GSYH içindeki oranı 1998'de %3,5 iken 2011'de yaklaşık %70 artış göstererek %5,9'a yükselmiştir. Türkiye'de 2011'de kamu eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı yaklaşık %4 oranında gerçekleşmiştir. Bu oran OECD ortalaması olan %5,3 oranından düşüktür. Türkiye'de 2011 yılı için özel eğitim harcamalarının GSYH'ye oranı ise %2 olup, %0,9'luk OECD ortalamasından daha yüksektir (Bkz. Tablo 8).

Tablo 9'da 2011 yılında OECD ülkelerinde tüm eğitim düzeyleri itibarıyla kamu ve özel sektör harcamalarının yüzde dağılımı görülmektedir. 2011 yılında OECD ülkelerinde toplam eğitim harcamalarının %84'ü kamu kaynaklıdır. Türkiye eğitim harcamaları açısından toplamda OECD düzeyine yaklaşmakla birlikte harcamaların kamu ve özel harcamalar ayrımına bakıldığında belirgin bir farklılaşma görülmektedir. Türkiye'yi OECD ortalamasına yakınlaştıran özel sektör eğitim harcamalarının (özellikle hanelerin cepten yaptığı harcamaların) büyüklüğü olmaktadır. 2002 yılında yapılan eğitim harcamaları araştırmasına göre, toplam eğitim harcamalarının yaklaşık %65'i kamu kaynaklarından, %35'i ise özel kaynaklardan karşılanmaktadır.

Tablo 9. OECD Ülkelerinde Tüm Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Kamu ve Özel Sektör Harcamalarının Yüzde Dağılımı (2011)

Ülkeler	Kamu Kaynakları	Özel Kaynaklar	Ülkeler	Kamu Kaynakları	Özel Kaynaklar
Belçika	95,0	5,0	Kore	62,8	37,2
Şili	59,9	40,1	Hollanda	82,3	17,7
Çek Cumhuriyeti	88,1	11,9	İspanya	84,5	15,5
Finlandiya	97,6	2,4	İsveç	97,2	2,8
Fransa	89,4	10,6	İngiltere	74,9	25,1
Almanya	86,4	13,6	ABD	67,9	32,1
Japonya	69,5	30,5	OECD Ortalama	83,9	16,1

Kaynak: OECD, 2014: 245.

Konuya yükseköğretim harcamaları açısından bakıldığında, bugün gelişmiş ülkelerde toplam eğitim harcamalarının yaklaşık dörtte birinin yükseköğretime gittiği görülmektedir. Geri kalan %75'i ise yükseköğretim dışındaki eğitim düzeyleri tarafından kullanılmaktadır. OECD ülkelerinde ortalama olarak yükseköğretime ayrılan kaynağın GSYH'ye oranı %1,2 civarında olmakla birlikte ülkeler arasındaki sapma toplam eğitim harcamalarına göre oldukça yüksek oranda çıkmaktadır. ABD, Kore, Kanada gibi ülkeler ortalama oranın yaklaşık bir katı üzerinde sayılacak düzeyde harcama büyüklüğüne sahiptir. Üniversitelere yönelik eğitim harcamalarında özel harcamaların payı yüksektir (Kesik ve Yılmaz, 2010: 129-130). Türkiye, diğer eğitim düzeylerine göre görece olarak yükseköğretime fazla kaynak ayıran ülkeler grubu arasındadır. Türkiye'de yükseköğretim için ayrılan eğitim amaçlı kamu kaynağının GSYH'ye oranı son 10 yılda %0,8-1 arasında değişmektedir. Bu oran 2011'de %1'dir ve yaklaşık OECD ortalaması düzeyindedir.

Tablo 10. OECD Ülkelerinde Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Kişi Başına Düşen Eğitim Harcamaları (2011, ABD Doları, Satın Alma Gücü Paritesine Göre)

Ülkeler	İlköğretim	Ortaöğretim	Yükseköğretim (Ar-Ge Faaliyetleri Dahil)	Ortalama*
Belçika	9.281	11.732	15.420	11.585
Çek Cumhuriyeti	4.587	7.270	9.392	6.931
Finlandiya	8.159	9.792	18.002	10.905
Fransa	6.917	11.109	15.375	10.454
Almanya	7.579	10.275	16.723	10.904
İtalya(1)	8.448	8.585	9.990	8.790
Hollanda	8.036	12.100	17.549	11.701
Polonya(1)	6.233	5.870	9.659	6.796
İspanya	7.288	9.615	13.173	9.454
İsveç	10.295	10.938	20.818	12.426
Türkiye(1)	2.218	2.736	8.193	3.240
İngiltere	9.857	9.649	14.223	10.412
ABD	10.958	12.731	26.021	15.345
OECD ORTALAMA	8.296	9.280	13.958	9.487

Kaynak: OECD, 2014: 215. (1)Yalnızca kamu kurumlarının harcamalarını içerir. Not: *İlköğretim düzeyinden üniversite düzeyine kadar tüm kademelerde kişi başına düşen eğitim harcamalarının ortalamasıdır. Asıl tabloda yer alan tüm düzeylere bu tabloda yer verilmediği için, belirtilen ortalama rakamlar üç düzeyin ortalamasından farklı olabilir.

Tablo 10’da ise Türkiye’nin de içinde bulunduğu çeşitli ülkelerde eğitim düzeyleri itibarıyla kişi başına düşen eğitim harcamaları gösterilmektedir. OECD’nin 2014 raporuna göre, 2011 yılında ilköğretim düzeyinde Türkiye’de öğrenci başına kamu kaynaklarından yapılan harcama 2.218 dolar iken, öğrenci başına yapılan harcamanın OECD ülkeleri ortalaması 8.296 dolardır (bazı OECD ülkeleri için özel harcamalar dahildir). Kısacası, Türkiye’de ilköğretim düzeyinde kamu kaynaklı öğrenci başına harcama, OECD ortalamasının yaklaşık dörtte biri kadardır. Ortaöğretim düzeyinde ise Türkiye’de kamu kaynaklarından öğrenci

başına yapılan harcama 2.736 dolar iken, öğrenci başına yapılan harcamaların OECD ülkeleri ortalaması 9.280 dolardır. Yani, OECD ülkeleri ortalaması, Türkiye'nin öğrenci başına yaptığı harcamanın yaklaşık üç buçuk katıdır. Türkiye, ilköğretim ve ortaöğretimde öğrenci başına yapılan harcamalarda OECD ülkeleri arasında sonuncudur.

Yükseköğretim düzeyinde ise Türkiye'de kamu kaynaklarından öğrenci başına yapılan harcama Ar-Ge faaliyetleri dahil 8.193 dolar iken, öğrenci başına yapılan harcamaların OECD ülkeleri ortalaması Ar-Ge faaliyetleri dahil 13.958 dolar olmaktadır. Dolayısıyla bu alanda öğrenci başına yapılan harcamada Türkiye, OECD ülkeleri ortalamasının yarısının biraz üzerindedir. Yükseköğretim kademesinde öğrenci başına kamu harcaması Türkiye'de diğer kademelere oranla oldukça yüksektir. OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında bu fark daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunun bir nedeni de Türkiye'de yüksek öğrenime verilen önemin fazla olmasıdır. Ancak, kamu kaynaklarının dağılımında üniversite öncesi eğitim kademelerine öncelik verilmesi¹⁴ kamu yararı, fırsat eşitliği ve sosyal adalet açısından daha önemli görülmelidir (ERG, 2009b: 23; Yılmaz, 2007: 196-198).

4. SONUÇ

Sosyal refah devleti anlayışında, hem fırsat eşitliğini sağlamak, hem kamu yararını korumak hem de kişi ve toplum refahını artırmak için gerçekleştirilen temel hizmetlerden biri eğitimidir. Bu bağlamda çalışma, 1980'lerden bu yana Türkiye'de gerçekleştirilen sosyal refah harcamaları içerisinde eğitim harcamalarının yerinin ve seyrinin ne olduğunu anlamamıza katkı yaparken, sosyal refah devletinde yaşanan dönüşümü de daha iyi kavramamızı sağlamayı hedeflemektedir. Bu amaçla, çalışmada eğitim harcamalarının Türkiye'deki seyri

¹⁴ Polat'a (2009: 22) göre, eğitime ayrılan kaynakların verimli kullanılmasının, bu kaynakların yönlendirildiği toplumsal kesimlerle, bu kesimlerin eğitim sisteminde kalış süresiyle ve alınan eğitimin kalitesiyle ilişkisi vardır. Ülkelerin eğitim düzeyinden çok eğitimin kalitesi ekonomik büyümeye daha çok katkı yapmaktadır. Dolayısıyla toplumun tüm kesimlerine temel kademelerde kaliteli bir eğitim sağlanmadan, yükseköğretimde erişimin kamu harcamalarıyla artırılması politikası tartışılması gereken bir konudur.

üzerinden sosyal devletin dönüşümü ve OECD ülkeleri ile karşılaştırmalı konumu ortaya konmuş ve değerlendirilmiştir.

Türkiye’de Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve üniversite harcamalarını içeren kamu eğitim harcamalarının konsolide ya da merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı 1980’de %13,3’ten 1992’de %19,7’ye yükselmiştir. Ancak sonraki yıllarda devletin diğer alanlarda artan giderlerine (özellikle sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım gibi) ve ekonomik krizlere paralel olarak azalma göstermiştir. Türkiye’de 2002 yılından sonra özellikle de son yıllarda eğitim alanında hayata geçirilen icraatlar ile birlikte eğitim bütçesinin payının arttığı gözlenmektedir. Toplam kamu eğitim bütçesinin merkezi bütçeye oranı 2015 yılında %16,5 olarak gerçekleşmiştir. Benzer biçimde, Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranı, 1985’de %1,4 iken 1990’da %2,4’e yükselmiş ve 2015 yılında %4’ün üzerine çıkmıştır. OECD ülkelerinde ortalama olarak kamu kesimi eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı daha yüksek düzeylerde seyretse de, Türkiye’de son yıllarda eğitim harcamalarının payının artması aradaki farkın biraz azalmasına katkı yapmıştır. Ancak, eğitim harcamalarındaki bu artışlara rağmen, Türkiye’de kamu eğitim harcamalarının GSYH’ye oranı OECD normu olarak sayılabilecek %5 düzeyinden ve UNESCO’nun geliştirmekte olan ülkelere önerdiği %6 düzeyinden düşüktür. Bu nedenle ve eğitim yaşındaki nüfusunun büyüklüğü nedeniyle, Türkiye’nin eğitim alanındaki kamusal harcamalarını yükseltme gereği devam etmektedir.

Türkiye’de öğrenci başına kamu eğitim harcamaları da artış eğilimindedir. OECD (2014) verilerine göre 2011 yılı itibarıyla Türkiye’de ilköğretim için kamu kaynaklı öğrenci başına harcama, OECD ortalamasının yaklaşık dörtte biri kadardır. Ortaöğretim düzeyinde, OECD ülkelerinin öğrenci başına kamu harcaması ortalaması, Türkiye’nin yaptığı öğrenci başına kamu harcamasının 3,5 katıdır. Türkiye, ilköğretim ve ortaöğretimde öğrenci başına yapılan harcamalarda OECD ülkeleri arasında son sırada yer almaktadır. Yükseköğretim düzeyinde ise Türkiye’de kamu kaynaklarından öğrenci başına yapılan harcama, OECD ülkeleri ortalamasının yarısından fazla olsa da, ülke olarak yine son sıralardadır. Bu durum

ülkemizde üniversite eğitime daha fazla önem verildiğini gösterse bile, bu üniversite eğitiminin daha pahalı olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, kamu kaynaklarının dağılımında, üniversite dışındaki eğitim kademelerine de ağırlık verilmesi, eğitimde fırsat eşitliğini artırmak ve yüksek öğretime erişim eşitsizliklerini azaltmak açısından önemlidir. Ayrıca bu durum, emeğin verimliliğini ve sosyal refahı artıracığından, sosyal refah devletinin amaçları açısından da olumlu ve anlamlıdır.

Türkiye’de bütçeden ve GSYH’den eğitime ayrılan pay ve öğrenci başına harcama miktarları son yıllarda genel olarak yükselmiştir. Ancak, harcamalardaki bu artışa rağmen, Türkiye’de kamunun eğitim harcamaları OECD ülkelerine göre düşük bir seyir izlemektedir. Bunun yanı sıra, tüm eğitim kademelerinde okullar ve okul türleri arasındaki farkların derin olması ve yükseköğretime geçişteki arz-talep dengesizliği, özel eğitim harcamalarının artmasına yol açmaktadır. OECD ülkeleri ortalamasında özel eğitim harcamaları GSYH’nin yalnızca %0,9’u iken, Türkiye’de özel eğitim harcamaları, kamunun yaptığı eğitim harcamalarının yarısından fazladır ve GSYH’nin %2’sine denk gelmektedir. Dolayısıyla, öğrenci başına yapılan kamusal eğitim harcaması ortalamaları OECD ülkelerinin halen 3-4 kat altında kalan Türkiye, özel harcamalarda OECD ülkelerini ikiye katlamaktadır. Bu sonucun ortaya çıkmasında, kamusal eğitim harcamalarının ve hizmetlerinin yetersizliğinin yanı sıra, son yıllarda devletin doğrudan eğitime yatırım yapma ve hizmet üretme yerine bu alanda özel sektörü teşvik etmesinin önemli rol oynadığı söylenebilir. Bu ise, Türkiye’de ekonomik ve mali kısıtlar nedeniyle tarihsel olarak hep zayıf kalmış olan sosyal refah devletinin, eğitim alanında yapması gereken görevlerini gereği gibi yerine getiremediğinin ve hanehalklarının eğitim için önemli düzeyde harcama yükü altına girdiğinin bir göstergesidir. Eğitimde özel harcamalardaki artışın kamusal harcamalardaki artıştan çok daha fazla olması, var olan eğitime erişim ve fırsat eşitsizliklerini artırıcı bir etki yapmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yapılan çözümleme, Türkiye gibi gelişme ihtiyacı olan bir ülkede, eğitim harcamalarına daha fazla kamusal kaynak ayrılması zorunluluğunun devam ettiğini göstermektedir. Ayrıca, Türkiye’de kamusal eğitim

harcamalarının artmasında siyasal istikrar ve ekonomik kalkınma hızının yüksekliği önemli olumlu değişkenler olarak öne çıkmaktadır. Kamusal eğitim harcamalarında gözlenen görece artışa rağmen, OECD ülkelerinin halen oldukça gerisinde kalınması ve özel harcamaların artması, sosyal devletin en azından eğitim alanında, artan eğitim çağı nüfusu ve talepleri karşısında yetersiz kaldığına işaret etmektedir. Bu yetersizlikte, devletin mali olanaksızlıkları kadar, ekonomik krizlerin ve siyasal istikrarsızlıkların da etkisinin olduğu söylenebilir. Bu yetersizliği, hanehalkları, yani toplum, özel harcamalarıyla kapatmaya çalışmaktadır. Ancak bu sosyal devletin temel sorumluluğu olan eğitimde tüm toplumsal kesimlere fırsat eşitliği sağlama göreviyle ters düşmektedir. Bu durumun, toplumsal adaleti sağlama ve toplumsal, ekonomik ve beşeri gelişme açısından da sakıncaları bulunmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de sosyal devletin eğitim alanında, hem kaliteyi hem de erişim ve fırsat eşitliğini güçlendirecek adımlar atma gereği devam etmekte ve önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

ACAR, İ. A., GÜL, H. (2008), “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, *XXII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Mali Yapılanma Sürecinde Stratejik Yönetim ve Sosyal Güvenlik Sisteminin Kamu Maliyesine Etkileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Belek, Antalya, 9-13 Mayıs 2007, 256-284.

AK PARTİ (Adalet ve Kalkınma Partisi) (2015), *Genel İcraat Kitabı*, Ankara.

AKDOĞAN, A. (2011), *Kamu Maliyesi*, 14. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.

AKGÜL YILMAZ, G. (2006), *OECD Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, Arıkan Yayıncılık, İstanbul.

ARIN, T. (1993), “Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”, *IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Bütçe Harcamaları*, 6-8 Mayıs, Silifke-Mersin.

BAYKAL, Ö. (2006), *1980 Sonrası Türkiye’de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003)*, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.

BEVERIDGE, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, London.

BRADY, D., BECKFIELD, J. (2005), “Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975–2001”, *American Sociological Review*, 70 (December), 921-948.

BRIGGS, A. (1961), “The Welfare State At Historical Perspective”, *Archives Européennes de Sociologie*, 2(2), 221-59.

BUĞRA, A., ADAR, S. (2007), *Türkiye'nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi*, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.

BULUTOĞLU, K. (1988), *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

BUSEMEYER, M. R. (2007), “Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001”, *Journal of European Public Policy*, 14(4), 582-610.

CERİT, Y. (1997), “Bilgi Toplumu ve Bilgi Üretiminde Yükselen Değer: Eğitim,” *Milli Eğitim Dergisi*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, Sayı: 135, Ankara.

DÖKMEN, G. (2012), “Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişki: Panel Nedensellik Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 115-143.

DPT. (2009), *Eğitim: Okul Öncesi, İlk ve Orta Öğretim, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 9. Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.

DÜNYA BANKASI. (2005), *Turkey Education Sector Study, Report No: 32450-TU*, The World Bank, Washington DC.

EĞİLMEZ, M. (2012), *Türkiye’de Kamu Mali Sistemi*, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/07/turkiyede-kamu-mali-sistemi.html>, (25.07.2014).

ERDOĞDU, M. (2013), “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, (Ed. F. Altuğ, A. Kesik, M. Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ERDOĞDU, M., YENİGÜN, E. (2008), *Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?*, (Ed. A. Buldam), TESEV Yayınları.

ERG. (2009a), *Eğitimde Eşitlik: Politika Analizi ve Öneriler*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.

ERG. (2009b), *Eğitim İzleme Raporu 2008*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.

ERG. (2010), *Eğitim İzleme Raporu 2009*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.

- ERG. (2011), *Eğitim İzleme Raporu 2010*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.
- ERG. (2013), *Eğitim İzleme Raporu 2012*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.
- ERG. (2015a), *Eğitim İzleme Raporu 2014-2015*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.
- ERG. (2015b), *Eğitim İzleme Raporu 2014-2015 Özet Değerlendirme*, Eğitim Reformu Girişimi, İstanbul.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- EUROSTAT. (2007), *Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007*, European Commission.
- EUROSTAT. (2014), *Social Protection Statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics, (10.06.2014).
- FRIEDMAN, M. (1988), *Kapitalizm ve Özgürlük*, Altın Kitaplar, İstanbul.
- FRIEDMAN, M., FRIEDMAN, R. (1980), *Free to Choose*, Harcourt Brace Javanovich, New York.
- GALBRAITH, J. K. (1996), *Good Society: The Humane Agenda*, Houghton Mifflin, Boston.
- GEORGE, G., WILDING, P. (1994), *Welfare and Ideology*, Harvester/Wheatsheaf, Heel Hempstead, Hertfordshire.
- GINSBURG, N. (1992), *Divisions of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, Sage Publications, London.
- GOUGH, I. (2003), "Refah Devleti", *New Palgrave Dictionary of Economics*, 4, (Çev. K. Güngör), http://www.canaktan.org/politika/anti_leviathan/diger-yazilar/gungor-refah-devleti.pdf, (20.11.2013).
- GÜL, H. (2000), *From Welfare to 'Workfare': A Comparative Analysis of the Factors behind the Differences in State Welfare-to-Workfare Policies Adopted After the 1996 Welfare Reform*, The University of Texas, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Texas, ABD.
- GÜL, H. (2007), "ABD Örneği'nde Üçüncü Yol: Yoksulluğa ve Eşitsizliğe Bakışı ve Yeni Sağ İle Bir Karşılaştırma", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 34(2), 195-215.

GÜL, H., SALLAN GÜL, S. (2007), “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(3), 1-30.

GÜLCAN, M. C. (2008), *Kamu Harcamaları İçinde Eğitim ve Sağlık Harcamalarının Yeri, Ekonomik Etkileri ve Türkiye Uygulaması*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

GÜNGÖR, G., GÖKSU, A. (2013), “Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Ülkelerarası Bir Karşılaştırma”, *Yönetim ve Ekonomi*, 20(1), 59-72.

HABERMAS, J. (1989), *The New Conservatism: Cultural Criticism and the Historians’ Debate*, (Der. ve Çev. W. Nichol森), The MIT Press, Cambridge.

HAYEK, F. A. (1993), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük: Kurallar ve Düzen (Cilt-I)*, (Çev. A. Yayla), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

<https://www.muhasibat.gov.tr/>, (15.01.2016).

<http://www.bumko.gov.tr/>, (15.01.2016).

HUBER, E., STEPHENS, J. D. (2001), “Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment”, *The New Politics of the Welfare State*, (Ed. P. Pierson), Oxford University Press, New York, 107-145.

JIANG, T. (2014), “Globalization and Welfare Spending Across 21 Transitional Economies”, *International Journal of Comparative Sociology*, 55(5), 429-453.

KARAARSLAN, E. (2005), “Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi”, *Maliye Dergisi*, 149, Mayıs-Aralık, 36-73.

KARAHANOĞULLARI, O. (2004), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti.pdf>, (11.07.2014).

KESİK A., YILMAZ, H. H. (2010), “Yüksek Öğretimde Yönetmelik Yapı ve Mali Konular: Türkiye’de Yüksek Öğretimde Yönetmelik Etkinliği Arttırmaya Yönelik Bir Model Önerisi”, *Maliye Dergisi*, 158, Ocak-Haziran.

KOÇ, H. (2007), “Eğitim Sisteminin Finansmanı”, *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, 20, 39-50.

KORPI, W. (1989), “Power, Politics, and State Otonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights During Sickness in the Eighteen OECD Countries since 1930”, *American Sociological Review*, 53(3), 309-328.

LEVIN, H. M. (1975), "Some Methodological Problems in Economic Policy Research Determining How Much Should Be Spent on Compensatory Education", *Education and Urban Society*, 7(3), 303-333.

LOWRY, R. C. (2012), "Public Welfare Spending and Private Social Services in U.S. States", *State Politics & Policy Quarterly*, 13(1), 3-25.

MALİYE BAKANLIĞI. (1996), *1996 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI. (1999), *2000 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI. (2001), *2002 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI (2007), *2008 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI. (2015), *2016 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. (1990), *1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.

MARSHALL, T. H. (1970), *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, London.

MEB. (2011), *Türk Eğitim Sisteminin Örgütlenmesi*, Ankara.

MISHRA, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester/Wheatsheaf, New York ve London.

MURRAY, C. (1995), "Help the Poor: Abolish Welfare," *American Perestroika: The Demise of the Welfare State*, (Ed. R. M. Ebeling), Hillside College Press, Hillside, Michigan, 39-60.

MÜTEVELLİOĞLU, N. (2006), "Sosyal Devlet Bireysel Özgürlükleri Azalttı mı?" *Amme İdaresi Dergisi*, 39(3), 23-45.

NADAROĞLU, H. (1999), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Basım Yayım Dağıtım AŞ, İstanbul.

OECD. (2001), *Education at a Glance 2001*.

OECD. (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*.

OECD. (2014), *Education at a Glance 2014*.

ÖZDEMİR, S. (2005), “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 50, 153-204.

ÖZDEMİR, S. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İTO, Yayın No: 2007-57, İstanbul.

ÖZDEMİR, S. (2014), “*Refah Devleti ve Üstlendiği Temel Görevler Üzerine Bir İnceleme*”, http://www.sosyalsiyaset.net/documents/refah_devleti_ustlendigi_gorvler.htm (11.01.2014).

ÖZKER, N., ESENER, Ç. (2009), “Türkiye’ de Bir Kamu Harcaması Olgusu Olarak Eğitim Harcamaları: Örnek Ülkeler İle Yakın Dönem Karşılaştırma”, *Mevzuat Dergisi*, 142.

PIERSON, P. (1994), *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.

POLAT, S. (2009), *Türkiye’de Eğitim Politikalarının Fırsat Eşitsizliği Üzerindeki Etkileri*, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

ROCHE, M. (1992), *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Polity Press, Cambridge ve New York.

SALLAN GÜL, S. (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!*, e-Babil Yayınları, İstanbul.

SALLAN GÜL, S., KAYA, H. E., GÜL, H., SCHWEIGHOFER-BRAUER, A. (2013), “Transcultural Biography Work in Adult Education: A Discussion on the Findings of a Pilot Study in Turkey”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, October, 93(21), 2028-2036.

SCHULTZ, T. W. (1961), “Investment in Human Capital”, *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.

SERTER, N. (1994), *Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.

ŞEKER, M. (2011), *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu*, TESEV Yayınları, Mart.

ŞENER, O. (1987), “Eğitim Ekonomisinin Temel İlkeleri”, *III. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, Gebze Nisan 1987, Azar Matbaacılık, İstanbul, 5-22.

TOPRAK, D. (2008), “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 313-333.

TÜİK. (2006), *Türkiye Eğitim Harcamaları Araştırması, 2002*, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.

TÜİK. (2010), *Türkiye İstatistik Yıllığı 2010*.

UNESCO. (2011), *Tenth Meeting of the High-Level Group on Education for All (EFA)*, Jomtien, Thailand, 22-24 March.

WEISBROD, B. A. (1962), "Education and Investment in Human Capital", *The Journal of Political Economy*, 70(5), 106-123.

YILMAZ, H. H. (2007), *İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi*, TEPAV Yayını, Ankara.

YILMAZ, M. (2010), *Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamalarının OECD ve Türkiye'de Karşılaştırılmalı Analizi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.