

OSMANLIDAN CUMHURİYET DÖNEMİNE EĞİTİM SİSTEMİNİN FİNANSMAN SORUNU ve GÜNÜMÜZ BÜTÇE UYGULAMALARI¹

THE FINANCING PROBLEM OF THE EDUCATION SYSTEM FROM THE
OTTOMAN PERIOD TO THE REPUBLICAN PERIOD and CURRENT BUDGET
APPLICATIONS

Dr. Süleyman ELÇİ

TCMB, Van Defterdarlığı-Defterdarlık Uzmanı, suleymanelci65@hotmail.com

Van / Türkiye

ORCID: 0000-0002-0124-4950

Dr. Rüstem ÇURKU

MEB, Tarih Öğretmeni, rustemcurku040@gmail.com

Van / Türkiye

ORCID: 0000 -0003-0280-8989

Özet

Bu araştırmada, Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemine eğitim sisteminin finansman sorunu ve bu bağlamda günümüzde eğitimin finansmanına ilişkin bütçe uygulamaları ele alınmıştır. Çalışmayla Türk eğitim sisteminin tarihi süreç itibarıyla finansman sorunu ve bu soruna ilişkin günümüzdeki bütçe uygulamaları alanyazın boyutuyla ortaya konularak, ilgili kurumlarca alınması gereken tedbirler ve öneriler hususunda bir farkındalık oluşturmak istenmiştir. Ayrıca, çalışmada, yöntem olarak doküman incelemesi kullanılmıştır. Konuyla ilgili literatür taraması yapılmış, diğer dokümanlar kapsamında ilgili kanunlar (Kurumlar Vergisi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TBMM Zabıt Cerideleri vb.) incelenmiştir. Konuyla ilgili başlıca belge ve bilgilere ulaşmak için doküman incelemesi kapsamında belgesel tarama yöntemine de başvurulmuştur. Araştırmada, tarihi süreç itibarıyla eğitimin finansmanı hususunda farklı uygulamalara yer verilmiş ve günümüzde ise, eğitimin finansmanı ile ilgili bütçe uygulamaları ortaya konmuştur. Eğitimin finansmanı hususunda yapılanların yeterli olmadığı, farklı planlamalara gidilmesi gerektiği de tespit edilmiştir. Bu minvalde çalışmada, ilgili kurumlarca yapılması gerekenler hususunda önerilerde bulunulmuş ve bir farkındalık da oluşturulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Eğitim, ekonomi, finansman, Mektep Vergisi.

¹ Bu çalışma, 25-26 Nisan 2020 Karadeniz (Ordu) 3.Uluslararası Uygulamalı Bilimler Kongresi'nde sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

Absract

In this research, the financing problem of the education system from the Ottoman Empire to the Republican period and budget applications related to the financing of education today in this context have been discussed. With this study, the financing problem of the Turkish education system as of the historical process and the current budget applications related to this problem were revealed by the size of the literature and it was aimed to create an awareness about the measures and recommendations that should be taken by the relevant institutions. In addition, document analysis was used as a method in the study. Literature review has been conducted on the subject, related laws (Corporate Tax Law, Public Financial Management and Control Law, Parliamentary Records, etc.) have been included in other documents.) have been studied. In order to access the main documents and information on the subject, the documentary screening method has also been applied within the scope of document review. In the research, different applications regarding the financing of education have been included in the historical process, and today, budget applications related to the financing of education have been revealed. It has also been determined that what has been done regarding the financing of education is not sufficient, and different planning should be made. In this context, in the study, suggestions were made about what should be done by the relevant institutions and an awareness was tried to be created.

Keywords: Education, economics, finance, School Tax.

Giriş

18. asırdan itibaren Osmanlı Devleti bünyesinde, askeriyede, yönetimde ve ekonomide kendini gösteren gerilemenin fark edilmesi ve bu olumsuzluklara sistemin geleneksel refleksi ile alternatif üretilmemesi nedeniyle batılılaşma reformları gündeme gelmiştir. Bu sebeple Osmanlı'nın modern, etkili bir merkez ve taşra bürokrasisi oluşturmak için yenilenmiş eğitim faaliyetleri ile ilgili kurumlara ihtiyacı olduğu anlaşılmıştır (İlkin & Tekeli 1999). Bu süreçte yenilik hareketlerine öncelikli olarak askeri alandan başlanmış ve batılı tarzda yeni okullar açılmıştır. II. Mahmut'la birlikte, Mısır'da bulunan Kavalalı Mehmet Ali Paşa idaresinde gerçekleştirilen batılılaşma reformları temel alınarak, farklı alanlarda olduğu gibi eğitimde de yenilik hareketlerine başlanılmıştır. II. Mahmut, eğitimin artan finansmanını karşılayabilmek için eğitim kurumlarının ekonomik dayanağını oluşturan vakıf sistemine el atmış ve bu gelişme eğitime ilişkin düzenlemelerde önemli bir adım sayılmıştır (Somel 2001; Zürcher 1999). Tanzimat Dönemi ele alındığında, bu süreçte reform süreçlerinin eğitimle birlikte ilerlediği, yaşanan gelişmelerin ülkenin modern bir devlet olması ve medenileşmesi yönünde kuvvetli bir bağ oluşturduğu da anlaşılmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra Tanzimat öncesinde batılılaşma reformları kapsamında gelişim gösteren eğitim kurumları askeriye iken, Tanzimat'la birlikte gelişmeye başlayan sivil eğitim kurumları olmuştur. Yaşanan süreçler göz önüne alındığında, eğitimin kurumsal ve yönetsel yapısına ilişkin reformlar yapıldığı; fakat eğitimin finansmanı üzerinde gerektiği gibi durulmadığı da görülmüştür. II. Abdülhamit'ten başlayan ve II. Meşrutiyet'i de kapsayan süreç itibarıyla Osmanlı'da devlet, eğitim alanında finansal sorumluluk üstlenmeye başlamış, ancak savaşlar ve mali yıkım bu sorumluluğun yerine getirilmesini engellemiştir. Cumhuriyet döneminde ise, devlet eğitime ilgili yatırımlar konusunda doğrudan sorumluluk üstlenmeye başlamış ve önemli düzenlemelere de girişmiştir. Bu hususta geçmişten günümüze finansman sorunu gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet Döneminde her daim varlığını devam ettirmiş ve eğitim sistemindeki gelişmeleri önemli ölçüde engellemiştir (Soydan 2013:55).

Literatürde Osmanlı'dan Cumhuriyet'e eğitimde finansman konulu araştırmalarda, tarihi süreçle ilgili çalışmalara (Çakan 2002; Deniz 2019; Gün & Nalcı 2018; Gündüz 2010; Soydan 2013) yer verilmiştir. Bunun yanı sıra alanyazında genel anlamda eğitimde finansman konulu çalışmalara (Aykut 2019; Bülbül 2019; Güngör & Göksu 2013; Hesapçioğlu & Özcan 2013; Karadeniz, Köse, & Durusoy 2007; Karakul 2014; Kavak & Ekinci 1994; Koç 2007; Korkmaz 2005; Ömür & Giray 2016; Saklan & Erginer 2016; Akdoğan, 2016; Akın & Kartal 2021; Aykut, 2016; Karakul, 2014; Soydan, 2013) da değinilmiştir.

Osmanlıdan günümüze Türkiye'de eğitim finansmanı, hemen hemen her dönemde bir bütçe kısıtlamasıyla karşı karşıya kalmıştır. Günümüzde ise, Türkiye'de eğitimin nitelik kazanması ve kapsamının genişlemesinin yanı sıra zorunlu eğitim süresinin 12 yıla çıkarılması da finansman ihtiyacının artmasında diğer bir neden olmuştur. Bunun yanı sıra eğitimin finansmanı gerek kamudan gerek özel katılımdan ya da devlet bütçesinden karşılanmıştır. Ancak bu finansal sistemler, ilgili fonun bulunup harcanmasında yetersiz kalmıştır. Çeşitli adlar altında mali kaynaklar toplansa da ihtiyacın büyük miktarda olması nedeniyle ek kaynaklara da gereksinim duyulmuştur.

Araştırmanın Yöntemi: Çalışmada yöntem olarak doküman incelemesi kullanılmıştır. Konu ile ilgili literatür taraması yapılmış, çalışmada konu ile ilgili diğer dokümanlar kapsamında ilgili kanunlar (Kurumlar Vergisi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, TBMM Zabıt Cerideleri vb.) incelenmiştir. Ayrıca konuyla ilgili başlıca belge ve bilgilere ulaşmak için doküman incelemesi kapsamında belgesel tarama yöntemine başvurulmuştur (Deniz 2019:175). Doküman incelemesi, araştırılması amaçlanan olgularla ilgili malumat veren yazılı materyallerin analizini içerir. Bu yöntem tarihçilerin, antropologların ve dil bilimcilerin faydalandığı bir metot olarak da bilinir (Yıldırım & Şimşek 2013:128). Bununla birlikte eğitimle ilgili mevzularda geniş bir doküman kitlesi mevcuttur. Bu dokümanlara bakıldığında eğitimle alakalı görüşler, meclis ya da kongre tutanakları, kanun hükümleri, federal raporlarla birlikte devlet veya özel kurum raporları, bireylerle ilgili kayıtlar ve istatistik veri bankası verileri sıralanabilir. Resmi tutanaklar kapsamında ise deliller, belgeler, kâğıtlar, her türlü yazışmalar, bütçeyle veya finansla ilgili tutanaklar, kurumlarla ilgili kaideler, yapılan düzenlemeler, genelgeler, çizimler, programlar ve yapılan her türlü yazışma metinleri de bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu belgeler yapılacak olan çalışmalar kapsamında diğer veri toplama araçlarıyla birlikte kullanıldığında teşvik edici yönüyle de araştırmalara ayrı bir anlam katar (Patton 2014:293-94).

1. Tazimattan Cumhuriyet Dönemine Finansman Sorunu

Eğitimin finansmanı bir toplumun modernizasyonu için önemli bir mesele şeklinde görülmüştür. Osmanlı'da devletin eğitimdeki rolü ve kontrolü sınırlı bir durumda seyretmiş, eğitim medreselerde, tekke ve zaviyelerde icra edilmiştir. Bu kurumların finansman boyutu da vakıflar ve halk tarafından karşılanmıştır. Batıdaki gelişmelere paralel olarak, Osmanlı Devleti'nin modernleşme sürecinde nitelikli insan yetiştirme boyutu, eğitimin ciddi anlamda ele alınması ve devlet tarafından yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu konuda Osmanlı'da Tanzimat'ın ilanıyla birlikte eğitime başlayan yeni okulların finansmanı mühim bir mesele şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde açılan rüştiye, ibtidaî, sultanî ve idadiler geleneksel kurumlara karşı bir alternatif olarak düşünülmüş; fakat yaşanan dönem ve olaylar nedeniyle devlet, bu kurumların masraflarını üstlenmekte gönülsüz davranmıştır. Bununla birlikte Osmanlı'da 1856 yılında Islahat Fermanı ilan edilmiş ve devlet, içindeki bütün azınlıklara serbestçe okul açma imkânı sağlamıştır. Bu dönemde öncelikle 1857'de Maarif Nezareti kurulmuş, 1870'lere gelinceye kadar taşra eğitiminin temel finansmanı avarız ve münderise vergilerinden karşılanmış ve 1869'da ise tüm eğitim işlerini bir düzene sokan nizamname oluşturulmuştur (Gündüz 2010:1659-60).

1869 Maarif-i Umumiye Nizamnâmesi, Osmanlı eğitim tarihi açısından bir dönüm noktası olmuştur. Maârif Nizamnâmesi ile ülke genelinde sıbyan, rüştiye, idadi ve sultani okulları, İstanbul'da ise Darülfünun, Darülmualimin, Darülmualimat ve kız rüştiyelerinin açılmasını öngörülmüştür. Fakat bu nizamnâmede devlete, okul sisteminin geliştirilmesine ilişkin finansal bir mükellefiyet verilmemiş, ilköğretimin finansmanında cemaatler doğrudan sorumlu kılınmıştır. Bunun yanı sıra 1869 tarihli Maârif Nizamnâmesi'nde okulların yapım giderleri ile öğretmen maaşlarının, illerin maarif idaresi sandığından karşılanacağı ifade edilmiştir. Yeni eğitim kurumlarının hangi kaynaklardan (Tahsisat-ı miriye, halkın yıllık yardımları, tahsisat-ı vakfiye, ianat-ı müteferrika ve Mekteb-i Sultaniye ve Âliye talebesinden alınan yıllık ücretler ve cezalar) faydalanabileceği de belirtilmiştir. Ayrıca bu dönemde, eğitimin finansmanı bağlamında 1872'de, (öşrül-öşr) adında yeni bir vergi konmuş ve 1881'de Said Paşa'nın girişimleri neticesinde Maarif Hisse İanesi ismiyle başka bir vergi kalemi de ihdas edilmiştir (Gündüz 2010:1661; Soydan 2013:57-58).

II. Abdülhamid dönemi, eğitimin yerelde yaygın hale geldiği, merkeziyetçiliğin yeniden güçlenmeye başladığı, modern eğitim-öğretim yöntemlerinin okullarda tatbik edilmeye başladığı bir dönem şeklinde bilinmektedir. Bu dönemde en önemli gelişmelerden biri de ilköğretimin daha geniş bir alana yayılması ve devletin, eğitime kaynak ayırmada hayli gönülsüz olmasıdır. Fakat bu dönemde eğitimin yaygınlaştırılması için daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulmuş ve farklı kaynak temin etme yoluna da gidilmiştir. Bu kaynaklar da şunlardır: Aşar vergisinden alınacak pay, öğrenci harçları, memur maaşlarından kesintiler, bankalarda biriktirilen paraların faizleri, okul kantin gelirleri, kira sözleşmeleri, devlet dairelerinde yapılan her türlü bürokratik işlemlerden alınacak paylarla gümrük vergileri, satış ve devir teslimlerden alınacak paylar. Ayrıca basımına izin verilen kitaplardan alınacak pay, kurban derileri, zekâtlar, fitreler, sahipsiz toprakların değerlendirilmesi, ağaç dikimi, tarlaların kiralanması ve işletilmesi, türbelere yapılan definlerden alınacak paylar, otel, gazino, misafirhane, iş yeri, muvakkithane, kütüphane, su deposu, kaplıca gibi işletmeler açmak ve işletmek, ihraç edilen ürünlerden (üzüm, hurma, bira vb.) eğitime ayrılan paylar şeklindedir (Gündüz 2010:1664-65).

Eğitim giderlerini karşılamak üzere üretilmiş olan çözümler, II. Meşrutiyet Dönemi'nde de kısmen devam etmiş; eğitim finansmanı sorununa 1913 Tedrisat-ı İbtidaiye Kanun-ı Muvakkatinde ve daha sonra yapılan hukuki düzenlemelerde de ilave çözümler üretilmeye çalışılmıştır. Fakat bu kadar farklı kaynaktan eğitime pay ayrılmasına karşın, sorunlar istenildiği şekilde çözümlenememiştir. Bunun nedeninin ise, halktan toplanan bu kaynakların tümüyle eğitim için harcanmadığı ve devletin zor durumlarda daha önemli görülen savunma gibi alanların ihtiyaçlarını karşılamak için Maarif Hisse İanesini kullanmaktan çekinmemesi olduğu şeklindedir. Bununla birlikte bu dönemde yapılan düzenlemelerle, devletin eğitime genel bütçeden ayırdığı payın ekseriyetle yeterli miktarda olmadığı, eğitimin finansmanının halka yüklendiği, ilköğretimlerin merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimler yanında özel kişi, şirket ve cemaatler tarafından da yapılabileceği de ortaya çıkmıştır (Soydan 2013:59-60).

Genel olarak bakıldığında Maarif Vergisi bırakılıncaya kadar; eğitimin finansmanını iki kaynak oluşturmaktaydı: Bunlar devlet bütçesinden ayrılan gelirler ve vilayetlerdeki yerel kaynaklar şeklindedir. Bu dönemde eğitim finansmanını karşılama hususunda yetkileri arttırılmış olan Mahalli (özel) idareler ile bünyelerinde bulunan maarif meclisleri, tüm olumsuzluklara rağmen önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu türden uygulamalara erken Cumhuriyet Dönemi'nde rastlanılmış ve benzer uygulamalar; Türk Eğitim Tarihinin zengin bir mirasa sahip olduğu gerçeğini de ortaya koymuştur (Gündüz 2010:1668).

2. Cumhuriyet Döneminden Maarif Vergisi Dönemine Finansman Sorunu

1920 yılının Mart ve Nisan ayları, Türkiye için önemli hadiselerin yaşandığı süreçlerden biri olmuştur. Bu süreçte 16 Mart 1920'de İstanbul resmî olarak ele geçirilmiş, Meclis-i Mebusan işlevsiz hale getirilmiş ve Türk milletinin idaresi İstanbul Hükümeti'nden çıkararak, Ankara'da toplanan TBMM'ye geçmiştir. Eğitim alanında eskiden beri yürürlükte olan esaslar, TBMM Hükümeti'nce sürdürülmüş ve ilköğretim öğretmenlerinin ödemelerinin Özel İdare bütçelerinden karşılanmasına ilişkin uygulamalar da devam ettirilmiştir. Fakat olumsuz manada gelişen savaş yıllarında gelirlerin azalması ve toplanamaması sebebiyle ilköğretim öğretmenlerinin ücretlerinin ödenmesine ilişkin sorunlar ortaya çıkmıştır (Ortak 2003:230).

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun (491 sayılı ve 20 Nisan 1924 tarihli) 80. ve 87. maddeleri eğitimle ilgili uygulamaları kapsar. Bu kanunun 80. maddesinde; "Hükümetin nezaret ve murakabesi altında her türlü tedrisat serbesttir" denmiş; 87. maddesinde ise, "*temel eğitim tüm vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasızdır*" ifadesine yer verilmiştir. Bu konuda 24 Nisan 1926 tarih ve 822 sayılı kanunla da lise ve ortaokul seviyesinde öğrenim gören gündüz öğrencilerinden, öğrenim ücreti alınmamasına karar verilmiştir. Bu uygulama 1926-1927 eğitim-öğretim yılında başlamış ve ilgili uygulama sayesinde Türkiye'de yatılı okullar haricindeki ortaöğretim ücretsiz hale gelmiştir (Soydan 2013:62).

Cumhuriyet Dönemi'nin başlarında eğitimi düzenleme adına atılan adımların önündeki en büyük engel finansman yetersizliği olmuştur. Bu süreçte gerçekleştirilen uygulamalar ilköğretimin finansmanı kapsamında yapılmış, bu uygulamalar 1913 tarihli Tedrisat-ı İbtidaiye Kanunu Muvakkatı'na dayandırılarak gerçekleştirilmiştir. Tedrisat-ı İbtidaiye Kanunu Muvakkatı, ilköğretim işlerine yön vermek üzere hazırlanmış ve 1942 yılındaki 4357 sayılı kanun çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanunla, ilköğretimin finansmanındaki öncelikli rol il özel idarelerine verilmiştir. İl özel idarelerinin ekonomik durumunun iyi olmaması ve mali yetkilerin çoğunu elinde bulunduran il idare kurullarının kifayetsizliği de ilköğretim sistemini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreçte öğretmen maaşları düzgün ödenememiş, inişli çıkışlı bir grafik izlemiştir. Cumhuriyet idaresi bu konuda gerekli atılımları yapamamış ve 1913 tarihli kanun kapsamında yaptığı düzenlemelerle il özel idarelerinin yetkilerini azaltmaya çalışmıştır. Bununla birlikte Türkiye'de 1948 yılına kadar ilköğretim masrafları ve öğretmen maaşları il özel idaresi bütçelerinden karşılanmıştır. Nihayetinde tüm ilköğretim giderleri genel devlet bütçesi kapsamına 1948'de alınabilmiştir (Akyüz 2013; Soydan 2013:62).

8 Nisan 1923 tarihinde yürürlüğe giren 326 sayılı kanun, yeni devletin eğitim finansmanı hususunda ortaya koyduğu ilk düzenlemedir. Bu kanunla, kent ve kasabalarda yaşayan insanların ilköğretim masraflarına katılımı artırılmak istenmiştir. Fakat bu düzenleme, nüfus yoğunlukları ele alındığında, köy üzerindeki finansal yükü azaltamamış aksine arttırmıştır. Bunun yanı sıra bu dönemde, yurdun genelinde Tedrisat-ı İbtidaiye Vergisi şeklinde tevzi edilen paranın yüklü kısmının köyler tarafından karşılandığı, halkın ilköğretim giderlerine katılımının sınırlarının belirlendiği ve okul kurma işinin de halka yüklendiği görülmüştür (Çakan 2002:91-92; Soydan 2013:62-63).

Türk modernleşmesinin mühim adımlarından birisi de, başlangıcı Lale Devri'ne kadar uzanan Batı'dan farklı alanlarda yetişmiş kalifiye uzmanların çağırılması uygulamasıdır. Bu konuda eğitim alanında davet edilen uzmanlardan biri de J. Dewey olmuştur. J. Dewey, 1924 yılında ilk ve orta öğretim reformu için kaleme aldığı raporunda, Türkiye'de boş arazi bolluğuna ve hükümetin kontrolünde bulunan doğal kaynakların varlığına dikkat çekmiştir. Bu konuda tüm valiliklerin ilgili toprakların bir bölümünü kendi okulları için ayırmasını ve ilerleyen zamanlarda bu topraklardan elde edilecek gelirin tamamının okullara tahsis edilmesini önermiştir. Bu bağlamda 1941'de uygulamaya konulan ve ancak on yıl süreyle varlığını sürdürebilen Köy Enstitüleri ve bu deneyimden elde edilen tecrübe, ilk ve orta öğretime kaynak bulma hususunda farklı bir yöntem ve alternatif şeklinde görülmüştür (Gündüz 2010:1667; Şahin 1996:236).

Cumhuriyet Dönemi'nde, 3 Mart 1924 tarihinde 430 sayılı Tevhid-î Tedrisat Kanunu çıkarılmış ve bu kanun eğitim alanında merkezileşmeye yönelik ilk adımlardan birisi olmuştur. Bu kanunla, Maarif Vekâleti bünyesine Şerîye ve Evkaf Vekâleti ya da özel vakıflarca idare edilen tüm medrese ve mektepler bağlanmıştır. Ayrıca bu kanunla, Şerîye ve Evkaf Vekâleti bütçesinde mektepler ve medreseler için ayrılmış olan paranın Maarif bütçesine aktarılacağı da belirtilmiştir (Akyüz 2013:329-30).

3. 13 Nisan 1925 tarih 616 sayılı Maarif (Mektep) Vergisi Kanunu

Şehir ve kasabaların ilköğretim giderlerinin karşılanması yönüyle katkısı, I. TBMM Dönemi'nde çıkarılan 8 Nisan 1923 tarih ve 326 sayılı Kanun'la yaygınlaştırılmıştır. Bu düzenlemeyle gelir düzeyi yüksek olan kişiler maarif vergisinden muaf tutulmuş ve yaşananlar kamunun şikâyetlerini daha da arttırmıştır. Yaşanılan bu sorun, II. TBMM'nin programında devamlı bir şekilde yer almış ve yeni çözümleri de beraberinde getirmiştir. Bunun yanı sıra II. TBMM'nin (1923-1927) faaliyetlerinin artmasıyla birlikte eğitim alanında merkezileşme eğilimleri gözlemlenmiştir. Fakat bu merkezileşme eğilimi ile beklenen netice farklı olmuş, elde edilen gelirler ilköğretimin finansmanına yansımamış ve giderlerin karşılanmasında, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki paylaşım aynı şekilde sürmüştür (Çakan 2002:102-103).

Cumhuriyet yönetiminin düzenlemelerinden “Tedrisat-ı İbtidaiye Kanun-ı Muvakkatı'ndan” farklı ilk mektep vergisi kanun düzenlemesi, teklif üzerine yürürlüğe giren 13.04.1925 tarih ve 616 sayılı kanun metnidir. Bu kanuna göre, eğitimin finansmanını temel alan mektep vergisi; zorunlu eğitim çağındaki kişilerin eğitimi için gerekli olan masraflara halkın katılımını temel almıştır. Mektep Vergisi Kanunu'yla şehir, kasaba ve köylerde belli bir geliri olan halkın tamamı bu vergiyi ödemekle yükümlü tutulmuştur. Bu kapsama şirketler ve diğer kuruluşlar da eklenmiştir. Mektep vergisi kapsamında toplanacak gelirin belli bir kısmı; sürekli giderler şeklinde ifade edilen, ilkokulların yıllık giderleri, müfettiş, yönetici, öğretmen ve hizmetli ödemeleri vb. için kullanılacak; diğer bir kısmı ise, fakir çocukların kitap, kırtasiye giderleri için ayrılacaktır. Ayrıca bu kanun gereğince toplanan verginin geriye kalan kısmıyla, ilkokulların yapılması ve tadilatı gibi masraflar da giderilmeye çalışılacaktır (Çakan 2002:104; Soydan 2013:63).

İlköğrenim harcamalarına ilişkin giderlerinin karşılanmasında belli standartlarla uymayan düzenleme girişimleri, 1927 yılına varıncaya kadar sürmüştür. Hükümetin 1/1163 sayılı ve 25.04.1927 tarihindeki kanun tasarısının sonuçlanmasıyla ilgili “1130 Sayılı” Maarif (Mektep) Vergisi Hakkında Kanun'un kabulü ile sorun önceki düzenlemelere nazaran bir nebze de olsa çözülmüştür (TBMM Z.C. 1927:142-43). Bunun yanı sıra kanun tasarısının dayanağı, yürürlükte olan Maarif (Mektep) Vergisi yasal düzenlemesinin çıkaracağı problemler üzerinedir. Bu kanunla ilgili tasarıda, verginin matrahının belli olmadığı, vergiyle yükümlü olanların tebliğden önce ne kadar vergi ödeyecekleri bilgisine sahip olmadıkları ve vergi tespiti yapan komisyonların çoğunlukla vergiyi adil bir şekilde bölüştüremedikleri ele alınmıştır (Çakan 2002:105). Bu durum halkı rahatsız etmiş ve yoğun şikâyetlere sebep olmuştur. Bununla birlikte kanun tasarısının gerekçesinde, çözümün halktan alınan vergilere ek zam yapılması yoluyla gerçekleştirilebileceği üzerinde durulmuştur. Bu durum Maarif Vergisi Hakkında Kanun'un 3. Maddesinde: “İl Vilayet Meclislerinin her sene vilayet dâhilinde açılmış veya açılacak olan ilk mekteplerin artan masrafları miktarına yüzde on zam ile toplamından, A ve B fıkrasında gösterilen miktarlara zam yapılması suretiyle maarif vergisi miktarını tayin ve tespit ederler...” şeklinde ele alınmıştır (TBMM Z.C. 1927:517). Bu dayanaklara göre, kabul gören yeni düzenlemenin birinci maddesinde ilk öğretim harcamalarının finansmanı için vatandaşlardan

“A) Umumi, mülhak ve hususi bütçelerden *maaş, tahsisat ve ücret alanların (eytam ve eramil hariç) aldıkları mebalîğ üzerinden iki taksitte istiyfa edilecek yüzde birler,*

B) Müsavî nisbette olmak üzere vilayet meclisi umumilerince sayım ve kazanç vergilerine yüzde elliye, arazi ve müsakkafat vergilerine yüzde yirmi beşe kadar tarh edilecek kesri munzamlar... (A) Fıkrasında beyan olunan maaş, tahsisat ve ücuratın kazanç vergileri (B) fıkrasındaki kesri munzamma tabî değildir...” (TBMM Z.C. 1927:517).

Bu düzenleme ile ilköğretim için vatandaşlardan alınacak katkılar; arazi, kazanç, sayım vergiler ve maaşlar üzerinden alınmış, ayrı ayrı kalemler şeklinde toplanmamıştır. Bununla birlikte arazi ve sayım vergilerine yapılacak olan ek zamlar bazı milletvekilleriince yüksek bulunmuş, değiştirilmesi önerilmiş ve bu durum aynen kabul edilmiştir (Çakan 2002:106; Soydan 2013:63-64).

Yürürlükte olan 1130 Sayılı Kanun’a göre salınan Mektep (Maarif) Vergisi ilköğretim harcamalarında yetersiz kalmış, mevcut yönetimi başka arayışlara mecbur bırakmıştır. 26.04.1928 tarihli kanunla, bu vergiyi çalışma karşılığı yerine getirmek isteyen vatandaşların mektep inşalarında çalışarak da vergi yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri karara bağlanmıştır. Bu kanuna göre, “1927 senesi zarfında mecburi maarif masraflarını temin edemeyen Erzurum, Balıkesir, Bursa, Burdur, Tekirdağ, Çanakkale, Denizli, Diyarbakir, Rize, Kırklareli, Kocaeli, Gümüşhane, Maraş, Niğde vilayetleri... bu vergiye karşılık olmak üzere 1341 tarih ve 542 numaralı kanun gereğince mükellef olanlardan ilgili kanuna tevfikân tayin edilecek azami dört yevmiye miktarında bir vergiyle yükümlü tutulmuşlardır...”. İlgili kanunla bu vergiyi bedenen ifa etmek isteyenlerin il vilayet meclisi kararı ile maarif inşaatında çalıştırılabileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca maarif inşaatı olmadığı takdirde, yevmiye istihkaklarının maarif hesabına gelir kaydedilmesi gerektiği de belirtilmiştir (TBMM Z.C. 1928:124).

Tek partili sistemin doğası gereği, III. Dönem TBMM’de mektep vergisine ilişkin herhangi bir tartışma olmamış ve kanun meclisten onay almıştır. 15 Mayıs 1930 tarihinde kabul edilen kanunla; bütçelerinde eğitime tahsis edilmiş geliri yeterli olmayan vilayet hususi idareleri, bu masrafa karşılık olmak üzere yol parası ile mükellef olanlardan üç yüz kuruş vergi almakla görevlendirilmişlerdir. Yayınlanan maarif vergisi düzenlemesi çeşitli evrelerden geçtikten sonrası IV. Dönem TBMM’since 1454 Sayılı yasal düzenleme ile kanunlaşarak kabul gören daimi vergiler grubundan çıkarılmış ve bu yönde karar alınmıştır. Düzenleme ile direkt vergilerle bu vergi üzerine bırakılan ek artışlar “munzam kesirlerin” birleştirilerek oranlarının tespiti usulü benimsenmiştir. Mülkiyet “arazi”, sayım, gelir ve müsakkafat vergilerinde ek artışlar yapılması yönteminden vazgeçilerek sayılan bu vergilerden maarif hissesi tevziatı yapılacağı hükmü kabul görmüştür. 1454 Sayılı Kanunla; 1130 Sayılı Maarif Vergisi Kanunu’nun ilgili maddeleri kaldırılmış, özel idarelerin bağımsız vergi koyma yetkisinin kalktığı duyurulmuş ve vergilerden belirlenen miktarlarda “oranda” maarif (eğitim) hissesinin tevzinine de karar verilmiştir (Çakan 2002:106-7).

4. Kamu Maliyesi ve Bütçe Teorisi Bakımından Kamu Harcamalarının Finansmanı

Kanununda tarif edildiği gibi kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre yürütülür (5018 Sayılı Kanun, mad:4). Diğer bir ifade ile kamu maliyesi kamusal faaliyetlerin yürütülmesi için ihtiyaç duyulan mali kaynakların bulunması ve kullanılmasına ait sorunları ele alan bilimdir (Pehlivan 2018:30).

Devlet kamu maliyesi ve bütçe esaslarına göre ülkenin mali yönetimini gelir elde etmek ve bu gelirleri giderlere harcamak şeklinde yapmaktadır. Tarihin önceki evrelerinde olduğu gibi zamanımızda da kamu giderlerinin finansmanında başvurulan kaynakların en önemlisi olan vergi, tarihsel ve sosyal bir kurum olup beşeri müşterek hayat kadar eskidir (Turhan 1993:1). Çağdaş devlet anlayışına göre devlet çeşitli kamu ihtiyaçlarını karşılama görevini üstlenmiş ve bu görevlerin yerine getirilmesi için, geniş çerçevede vergi uygulamalarını yürütmektedir (Akdoğan 1998:1). Zaman içinde devlete yüklenen fonksiyonların artması, bunların finansmanı için alınan vergilerin çeşit ve kapsamında önemli artışlar olmuştur. Bugünkü vergi sistemleri çok sayıda vergi türünden oluşmaktadır (Pehlivan 2018:119). Kamusal malların bölünmezliği nedeniyle, vergi ile alınan hizmet arasında bağlantı kurmak güçleşir.

Diğer yandan kamu giderleri sadece sosyal üretimi sağlayan iktisadi nitelikteki hizmetlere tahsis edilmeyip, kültürel ve sosyal amaçlara da tahsis edilmektedir (Turhan 1993:16-17).

İlgili yasal düzenleme olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda sayıldığı gibi; “kamu geliri, kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirdir” (md.3/i) çeşitli bütçe kalemlerinden oluşmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003).

Kamu maliyesi ve bütçe teorisinde vergilerin temel özelliklerinden ikisi şöyle sıralanabilir: Vergi, kamu harcamalarının finansmanı için alınır ve vergi, ekonomik bir değerdir (Pehlivan 2018:94-95). Rasyonel bir vergi politikasının esaslarını belirleyebilmek özellikle mevcut bir vergi düzenini değerlendirebilmek veya belirli amaçlara yönelen bir vergi sistemini kurabilmek için vergilerin belirli kriterlere göre sınıflandırılması büyük önem taşır (Oktayer 2010:12).

Kamu hizmetlerini devlet, yerine getirebilmek için harcamaya girmekte ve bu harcamaların finansmanı amacıyla gelir toplama işlerini bir düzen dahilinde yürütme gereği duymuştur. Bu nedenle karşımıza bütçe adı verilen kurum çıkmıştır (Kırbaş 2015:4).

Milli eğitimde ilköğretim bütçesinin finansmanı, öncelikle bakanlık bütçesinden, il özel idareleri yerel yönetimler ve çeşitli kaynaklardan, eğitime katkı payları, yardım, bağış ve uluslararası kredi desteği sağlanarak elde edilmektedir (Koç 2007:44).

Ortaöğretime ise; Yerel İdareler, Döner Sermayeler, Bağışlar (Kişi ve Kuruluş Bağış ve Yardımları), Dernek gelirleri ve Milli Eğitim Vakfı katkıları birincil finansman kaynaklarıdır. Ayrıca mesleki ve teknik eğitimin finansmanın da öncelikli kalemleridir. Bu gelirlerin yanı sıra, gelir ve kurumlar vergisinden %1'lik pay ile 5590 sayılı yasa ve çeşitli odaların eğitim için ayırdıkları payın %50'si, fon kaynağıdır. Diğer fon kaynakları 507 sayılı yasa gereği yapılan kesintiler ile benzer yasa gereği yapılan kesintilerin %50'lik payı, çeşitli iş kollarındaki işçi sendika ve konfederasyonlarının gelirlerinden kesilen %25'lik pay ile sendikalarca toplanan aidatlardan ayrılan %5'lik paylar ile benzer finansman kaynaklarından oluşmaktadır (Ünal 1996:346).

Bunun yanında yükseköğretim de devletçe finanse edilmektedir. Devletçe çeşitli yıllarda örneğin 1984–1985 yılları öğrenci harçları ile 1990-1991 yıllarında cari hizmet maliyetlerine öğrenci katkısı adı altında sağlanan doğrudan finansman uygulamaları bulunmaktadır. Yükseköğretim zorunlu olmamasına rağmen devlet tarafından finanse edilmektedir (Ünal 1996:349). Bu kurumların yanı sıra yaygın eğitimin finansmanı ise; bakanlık ödenekleri, yerel idare katkıları, 3308 sayılı Fon, 3418 sayılı Döner Sermaye, Vakıf ile Bağış, Dernek ve Yardım Gelirlerinden finanse edilmektedir.

5. Günümüzde Eğitim Sisteminde Finansman Sorunu ve Nedenleri

5.1 Merkezi Yönetim Bütçesinden Eğitim Sistemine Finansman Sağlama

Merkezi Yönetim Bütçesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerinde gösterilen kamu idarelerinin bütçeleridir. İlgili kanununda, bütçe “merkezi yönetim kapsamında sayılan kamu idareleri gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanması ve yürütülmesi yetki ve izini veren” şeklinde tanımlanmıştır. Kanunda (5018) Milli Eğitim Bakanlığı (I) sayılı genel bütçeli idareler cetvelinde yer almaktadır (5018 sayılı kanun). Kamu yönetimi bu idarelerin giderlerini vergi veya benzeri gelirlerden yapmak zorundadır. Eğitime yapılan (2013-2018 yılları) kamusal harcamaların devlet harcamalarına oranı aşağıdadır.

Tablo:1 2013-2018 Yılları Eğitime Yapılan Toplam Kamusal Harcamalar (Milyon TL)

| Ülke | 2013 Yılı | 2014 Yılı | 2015 Yılı | 2016 Yılı | 2017 Yılı | 2018 Yılı | Altı Yıllık Ortalaması |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| Türkiye | 106.000 | 122.740 | 135.249 | 160.733 | 176.452 | 214.637 | 152.635,17 |

Kaynak: (Akın & Kartal 2021:41)

İktisadi manada eğitime yapılan kamusal harcamaların GSYİH'ye oranları ülkelerin gelişmişlik düzeyinin yükselmesinde önem arz etmektedir. Ayrıca bu oranları yükselmesi kişilerin eğitimden faydalanma düzeylerinin de bir göstergesidir.

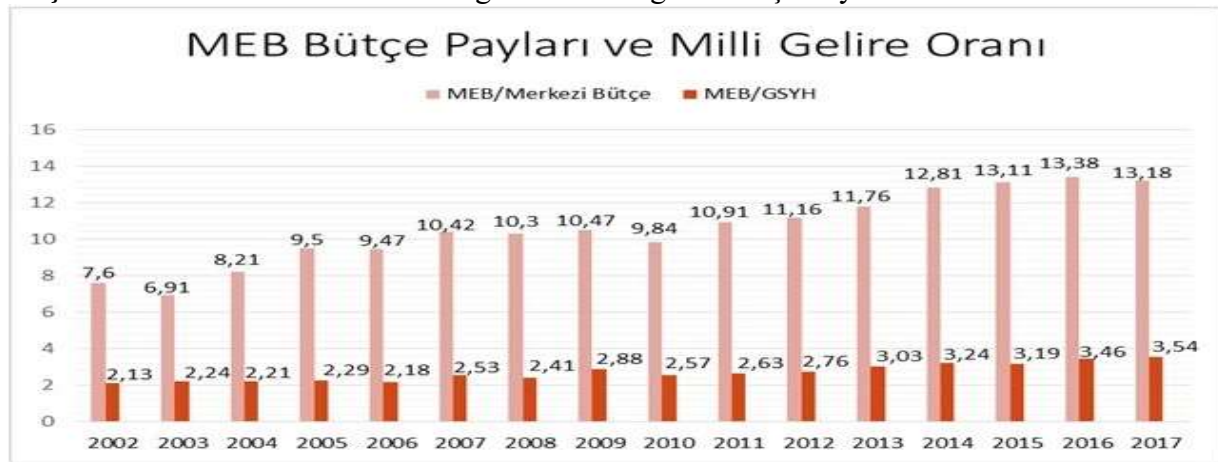
Tablo:2 2013-2018 Yılları Eğitime Yapılan Kamusal Harcamaların GSYİH'ye Oranları

| Ülke | 2013 % | 2014 % | 2015 % | 2016 % | 2017 % | 2018 % | Altı Yıllık Ortalaması (%) |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|
| Türkiye | 5,9 | 6,0 | 5,8 | 6,2 | 5,7 | 5,8 | 5,90 |

Kaynak: (Akın & Kartal 2021:41)

Merkezi yönetim bütçesinden Milli Eğitim Bakanlığının aldığı bütçe paylarının farklı bir değerlendirmesi eğitim bütçe paylarının milli gelire oranı şeklinde olup, şekil 1 2002-2017 yılları Türkiye Milli Eğitim Bakanlığının bütçe paylarının ülke milli gelire oranı göstermektedir.

Şekil 1 2002-2017 Yılları Milli Eğitim Bakanlığının Bütçe Paylarının Milli Gelire Oranı



Kaynak: (Soydan 2018:7)

Milli Eğitim Bakanlığı bütçe paylarının milli gelire oranını 2002-2017 yılları itibariyle gösteren şekil 1 değerlendirildiğinde, 2002 yılından itibaren Türkiye'de olumsuz mali etkileri hissedilen ekonomik krizin yaşandığı, 2003 yılında merkezi yönetim bütçesinde Milli Eğitim Bakanlığına % 6,91 bütçe ayrılırken sonraki yıllarda bütçe payı oranı yaklaşık % 9-13 gibi yüzdesel değerlere çıkmıştır. Bu artış trendi 2015 yılında daha da artarak yaklaşık % 11,3 düzeylerine ulaşmıştır. Tüm bu veriler üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'de merkezi yönetim bütçesinden Milli Eğitim Bakanlığına tahsis edilen bütçenin genel bütçe kalemlerine kıyaslanmasında bütçe payı yeterli olmasa da iyi bir orana tekabül ettiği ve sonraki yıllarda artış gösterdiği görülmektedir. Fakat bu bütçe oranları önceki yıllara göre bir iyileşmeyi işaret etmemektedir. Diğer bir yorum ile 1990-1995 yıllarında Milli Eğitim Bakanlığının bütçesi merkezi yönetim bütçe kalemlerinde oransal olarak daha yüksek bir paya sahip olmuştur (1992 yılında % 14,56).

Bakanlık bütçesinin milli gelire oranı sonraki yıllar içinde artış yönünde belirgin değişiklikler göstermemiştir. Milli gelire olan bütçe oranı 2003 yılında yaklaşık % 2,85 iken 2007 yılında yaklaşık % 3,40'a çıkmış, daha sonraki dönem de ise düşük değerlerde seyretmiş ve 2014 yılına gelindiğinde yaklaşık % 3,24 seviyesine çıkmıştır. İlerleyen süreçte bakanlığın bütçe pay artışlarında önemli bir değişiklik olmamıştır. Merkezi yönetim 2018 yılı bütçesinden, Milli Eğitim Bakanlığına ayrılan bütçesinin 92.5 milyar TL'dir. Nedenine gelince, yaşanan ekonomik kriz nedeniyle kamuda tasarruf önlemlerinden dolayı bakanlık bütçesinin yaklaşık 2 milyar lira kesintiye uğradığıdır (Soydan 2018:8). Değerlendirmeler ışığında Milli Eğitim Bakanlığı hizmetler bakımından kurum bütçesi payı istikrarlı bir artış göstermemiştir.

5.2 Sermaye ve Yatırım Maliyetleri

Kurumların maliye politikası amaçlarından harcamalar ile ilgili olanları sermaye ve yatırım harcamalarıdır. Maliye politikası amaçları; maliye politikası alanında gerçekleştirilmesi istenen amaç, piyasanın yetersiz kaldığı alanların dengeye gelmesidir. Kamu yönetiminin piyasa başarısızlıklarının varlığı, devletin ekonomik yaşamda rol almasının bir gereğesidir. Kamu yönetiminin ekonomide vergi ve borç gelirlerini kullanmak suretiyle, kamu harcamaları ve faaliyetlerinin gerçekleşmesi için makroekonomik hedefler mevcuttur. Özet olarak hedefler, ekonomik istikrarın, gelir dağılımında adaletin ve ekonomik büyümenin sağlanması üzerinedir (Yılmaz 2015:295). Maliye politikası amaçları gereği Milli Eğitim Bakanlığının da kendi faaliyet alanlarında uzun vadeli sermaye ve yatırım giderlerine ait maliyetlere katlanması bir gerekliliktir. Milli Eğitim Bakanlığı gibi kamu idareleri verdikleri toplumsal ve kültürel hizmetler nedeniyle harcamacı kuruluşlar sınıflandırılmasında yer almaktadırlar. Bakanlık görevi gereği eğitim-öğretim faaliyetini yerine getirmesi nedeniyle envanterinde sermaye unsurları bulundurmaktadır. Her geçen gün eğitim sistemine katılan öğrenci sayısının artmasından dolayı Bakanlık yatırım yapmak suretiyle sermaye unsurlarını artırma yolunu gitmektedir. Bunların en başında bina, tesis, araç-gereç gelmektedir. Okullarda eğitim faaliyetinin yapılabilmesi için gereken materyal de başka bir unsurdur. Ayrıca Bakanlığın donanımlı ve tecrübeli öğretmenler gibi insani ve fiziki sermayesine dair yatırımların artmasının niteliksel eğitim performansının gelişimine olumlu yönde katkı sağlaması en önemli amaçtır. Fakat, hem gelişmiş hem de gelişmemiş ülkeler üzerine yapılan araştırmalar bu nitelikli ve donanımlı eğitim olanaklarının “bina, tesis, araç-gereç vb.” yanı sıra öğrenci başına düşen sermaye maliyetlerinin artışı, öğrenci başarısına ya da diğer eğitim çıktılarına yansıyor-yansımadığı üzerine değerlendirme yapılamayacağını da ortaya koymaktadır. Ayrıca kütüphaneler ve iyi donatılmış laboratuvarlara sahip güçlü stokları olan bir okulda eğitim alan öğrencilerin başarıları aynı olanaklar sahip olmayan bir okulda eğitim alan öğrenciler arasında az bir farklılık gösterdiği. Dünyanın çeşitli yerlerinde bulunan okullar, örneğin Meksika gibi daha az maliyetle inşa edilmiş, fakat, dizaynı güzel tasarlanmış okul yapılarının hem fonksiyonel hem de işlevsel olarak daha yararlı oldukları da belirtilmiştir (Koç 2007:47).

Şekil 2 2002-2017 Yılları Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Yatırımları Payı



Kaynak: (Soydan 2018:9)

Milli Eğitim Bakanlığının merkezi yönetim bütçesinden yıllara göre almış olduğu payları gösteren şekil 2’de görüldüğü gibi; bakanlığa bütçeden yatırım harcamaları için ayrılan payın 2002 yılında yaklaşık % 17,18 iken 2003 yılında yaklaşık % 14,53’tür. İki yıl sonra 2004 yılında bu pay yaklaşık % 9,68’e, 2009 yılında ise en düşük oranı alarak yaklaşık % 4,58’e gerilediği görülmektedir. 6287 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile 2013 yılında 4+4+4 eğitim sistemine geçilmesi ile eğitim-öğretim faaliyetinde daha fazla yeni okul ve dersliğe ihtiyaç duyulmuştur. Bu nedenle Bakanlığın 2013 yılı eğitim bütçesine yatırımlara harcanmak için ayrılan payda bir hareketlilik ortaya çıkmış ve eğitim yatırım payı oransal olarak yaklaşık % 8,32 iken, sonrasında 2014 yılında ise yaklaşık % 9,32 oranında gerçekleşmiştir. Bu trend 2017’de yaklaşık % 8,50 olarak seyretmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı verilerine göre yatırım bütçesi 2019 yılında toplam MEB bütçesinin yaklaşık % 4,88’i düzeyine gerilemiştir. Bütçeden tahsis edilen bu paylar eğitim alt yapısında gerekli iyileşmeyi sağlama bakımından yetersiz olarak yorumlanabilir (Soydan 2018:8).

5.3 Eğitim-Öğretim Faaliyetleri Maliyeti

Kamusal harcamalarda vergiler klasik fonksiyonlara ek olarak iktisadi, mali ve sosyal görevler üstlenen devletlerin tarih sürecinde en önemli ve sağlam gelir kaynakları olmuştur. Devlet tarafından gerçek ve tüzel kişilere yüklenen ekonomik bir mali yükümlülük olan vergilerin işlevi, kamusal harcamaların finansmanının (mali amaç) yanında, diğer bazı fonksiyonların da vergilere (mali olmayan amaç) yükleyebilmesidir. Vergilerin bir araç olarak kullanılması ile gelir dağılımında adalet, tam istihdam ve fiyat istikrarı, kaynak dağılımında etkinlik sağlanmaya çalışılmaktadır (Öztürk 2015:148).

Zorunlu eğitim süresi Türkiye’de yapılan yasal düzenleme ile 2012 yılında aşamalı olarak 12 yıla çıkarılmıştır. Bu konuda Anayasa’nın 42. maddesinde; İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve devlet okullarında parasızdır şeklinde tanımlanmıştır. Eğitim harcamaları finansal bir kaynak gerektirmektedir, devlet bütçe olanakları da belli bir limit dâhilindedir. Bundan dolayı eğitim hizmeti alan aileler okuldaki eğitim-öğretim giderlerinin finansman eksikliği bulunması durumunda finansmana gönüllülük çerçevesinde katılmaktadır. Eğitim giderleri için ilkokullarda birlikler 60 farklı harcama kalem adı altında para toplamaktadırlar. Eğitim giderleri için toplanan gelir kalemleri Türkiye’de devletin eğitime harcadığı eğitim giderleri miktarının tahmini olarak 2,5 katıdır. Türkiye’de eğitim harcamalarının finansmanın kategorik dağılımı incelendiğinde; eğitimin % 32,85’inin aileler tarafından finanse edildiği ve bunun dağılımı da okulöncesi düzeye % 0,8; ilkokul ve ortaokul düzeyine % 38, lise düzeyine % 6,2’ ve geriye kalan miktar da diğer düzeylere aktarıldığıdır (Karakul 2014:72).

Türkiye’de kamu yönetimi, eğitimim tüm aşamaları için, okul öncesi eğitimden yükseköğrenime kadar (üniversiteler) bütçeden mali kaynak tahsis etmektedir. Devlet eğitim sisteminin finansmanı için, yerel yönetim kaynakları, meslek gelişim fonları, Çıraklık ve Mesleki ve Teknik Eğitimi Geliştirme Fonları, gençlik, eğitim, sağlık ve spor hizmetleri vergisi, döner sermaye katkı gelirler, Milli Eğitim Vakfı gelirleri, halk katkısı gelirleri, dış krediler ve burslardan elde edilen gelirler, öğrenci harçları konsolide edilmek suretiyle eğitim bütçesini oluşturur ve bu oluşan bütçe MEB’e aktarılır denilmektedir (Karakul 2014:72).

Devlet bütçelerinde öğretmen giderleri eğitim harcamaları içinde çok büyük bir parçayı oluşturmaktadır. Bu nedenle, maliyetlerin minimizasyonu bakımından ekonomide odak noktasındadır. Bundan dolayı çok büyük güçlükleri bünyesinde barındırmaktadır, Milli Eğitimde öğretmen yetiştirme giderlerinin azaltılması yoluna gidilmektedir. Bu konuda bir çözüm yolu öğretmen yetiştirme maliyetlerinin azaltılmasında önerilen öğretmen eğitimi süresinin azaltılmasıdır. İki-üç yıllık öğretmen yetiştirme programlarının bir yıllık programlara göre daha iyi sonuçlar ortaya koyduğu ileri sürülmektedir. Bir yıllık eğitim programlarına geçilmesi durumunda, hizmet içi eğitim uygulamalarına ağırlık verilmesi önerilmektedir (Kavak & Ekinci 1994:69).

SONUÇ VE TARTIŞMA

Eğitimin finansmanı bir toplumun modernizasyonu için oldukça önemlidir. Bu konuda Osmanlı’da devletin rolü ve kontrolü başlangıçta sınırlıydı. Cumhuriyet Dönemine gelinceye kadar eğitim medreselerde, tekke ve zaviyelerde yapılmaktaydı. Bu kurumların finansmanı vakıflar ve halk tarafından karşılanmaktaydı. Nitelikli insan yetiştirme ihtiyacı ortaya çıkınca, eğitimin de modernize edilme ihtiyacı doğmuştur. Tanzimat öncesinde batılılaşma reformları kapsamında gelişim gösteren eğitim kurumları askeriye iken, Tanzimat’la birlikte gelişmeye başlayan sivil eğitim kurumları olmuştur. Yaşanan süreçler göz önüne alındığında, eğitimin kurumsal ve yönetsel yapısına ilişkin reformlar yapıldığı; fakat eğitimin finansmanı üzerinde gerektiği gibi durulmadığı da görülmüştür. II. Abdülhamit’ten başlayan ve II. Meşrutiyet’i de kapsayan süreç itibariyle Osmanlı’da devlet, eğitim alanında finansal sorumluluk üstlenmeye başlamış, ancak savaşlar ve mali yıkım bu sorumluluğun yerine getirilmesini engellemiştir. Cumhuriyet Dönemi’nde ise, devlet eğitimle ilgili yatırımlar konusunda doğrudan sorumluluk üstlenmeye başlamış ve önemli düzenlemelere de girişmiştir. Bu hususta geçmişten günümüze finansman sorunu gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet döneminde her daim varlığını devam ettirmiştir.

Eğitim faaliyet maliyetlerinin finansmanı için devletin mali yönetiminde çeşitli gelir kaynakları bulunmaktadır bu gelirlerin en önemlisi vergilerdir. Her ülkenin mali yönetiminde, kamu harcamalarında kullanılmak üzere devletin vergilerle elde ettiği bütçe gelirlerinin toplamı kamu gelirlerinin yaklaşık % 70’i geçmektedir. Bu oran sanayileşmiş batı ülkelerinde yaklaşık % 90’ları aşmaktadır. Genelleme yapılacak olursa devlet gelirlerinin % 70-90 aralığındaki önemli bir payı vergi gelirleri almaktadır (Turhan 1993:20).

Devletin ülke eğitim faaliyetleri finansmanında etkinliği sağlayabilmesi uzun dönemli kamu mali yönetimi politikaları sosyal devlet anlayışındaki hak temelli yaklaşım ilkesine göre düzenlendiğinden, ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Güngör ve Göksu (2013)’ya göre, Eğitim hizmetlerine yeterli finansal kaynağın ayrılamama durumunu eğitimin önemsenmediği olarak yorumlanırken, bütçe bakımından eğitime önem verilmemenin bir göstergesi de bütçe açıkları veya kamu gelirlerinin yetersizliğidir. Bir nedeni de kişi başına düşen GSMH miktarında azalmadır söylenebilir (Karakul 2014:72).

Zaman içinde Türkiye’de 2012 yılından itibaren yükseköğretimdeki (ikinci öğretim hariç) öğrencilerden katılım payı yani öğrenim ücreti için ödentiler alınmamaya başlanmıştır. Ayrıca özel okulların her düzeyine devlet katkısı sağlanmakta, bu katkılar okullara arazi tahsisatı ve vergi indirimi şeklindedir (Kurumlar Vergisi Kanunu 2006).

Türkiye eğitim faaliyetleri maliyetine devlet bütçesinden bir pay aktarılırken, eğitim finansmanına katkı olarak; özel sektör, eğitime destek amaçlı gönüllü kuruluşlar ve eğitim hizmeti alan kişiler mali gönüllülük esasına dayanan parasal destek de sağlamaktadır. Bunların yanında Türkiye’de bazı şirketler ve uluslararası bağışçı kuruluşlar bulunmaktadır.

Ülkeler sosyal fayda elde edebilmek için bireysel manada eğitime önem vermektedirler, bu yatırımın geri dönüşünün belirtisi toplumun gelişmesini sağladığıdır. Bu nedenle, devletin sosyal maliyetleri yüklenmesinin bir nedeni toplumsal refah düzeyinin sağlanabilmesinde ülke kaynaklarının dağıtımını yapabilmemesinden geçmektedir (Karadeniz vd. 2007:47).

Türkiye ekonomisinin sağlıklı bir ekonomik büyümeyi sağlaması ve sosyal-ekonomik bakımdan kalkınmanın yanında ulaşılmak istenilen AB kriterlerine uygun seviyeye ulaşılmada eğitim, ülke eğitim harcamalarının önemli görülmektedir (Ömür & Giray 2016).

Bunların yanı sıra, Türkiye’nin eğitim harcamaları yönünden OECD ülkeleri ile kıyaslandığında bu ülke gurubunda yetersiz kalmaktadır (Aykut 2019).

Zorunlu eğitimin yanında yükseköğrenim oranları incelendiğinde yükseköğretimde ülke bazında 2000 yılında GSYH’den ayrılan harcama bakımından liste sonunda kalan ülkeler Slovakya, Polonya, Çek Cumhuriyet, Yunanistan ve İzlanda’dır. Bu harcamalarda listede en üstte olan ülkeler ise ABD, Kore ve Kanada’dır. Yapılan araştırmada Türkiye’nin de son yıllarda bu sıralamada ortalama düzeyde yer aldığı görülmüştür. Ayrıca, 2000 yılındaki tüm eğitim seviyelerindeki GSYH’den ayrılan paya ilişkin OECD ortalamasına göre değerlendirmede üstte olan ülkeler ABD, Danimarka, Kore ve İsrail’dir. OECD ortalamasının çok gerisinde kalan ülkeler ise Yunanistan, Slovakya ve Türkiye’dir. Türkiye’nin GSYH’den eğitim seviyelerine ayrılan payları incelendiğinde 2000 yılında ait verilere göre, OECD ülkeleri bakımından düşük seviyede kaldığıdır (Akın & Kartal 2021:46).

Bu sonuçlar göz önüne alındığında çalışmada birtakım önerilere yer verilmesi literatüre katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda Türkiye’de bütçe uygulamaları ele alındığında, Milli Eğitimin ihtiyacı olan gerçek harcama rakamlarına ulaşılarak gerekli politikalar geliştirilebilir. Yıllara yaygın olarak düşünüldüğünde, proforma ihtiyaç tahminleri yapılarak ihtiyaç duyulan fonun karşılanmasının bütçeye yükü tolere de edilebilir. Ayrıca, kalkınmasını tamamlamış ülkelerin eğitim sistemine ilişkin yatırımlarını içeren finansman sistemleri incelenerek, Türkiye’ye de uyarlanabilir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Abdurrahman. 1998. *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Akın, Özlem, ve Sadık Kartal. 2021. “Türkiye’deki eğitim harcamalarının değerlendirilmesi”. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi* 8(1):37-53.

Akyüz, Yahya. 2013. *Türk Eğitim Tarihi MÖ 1000-MS 2013*. 24. bs. Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.

Anonim. 2003. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. C. 5018.

Anonim. 2006. *Kurumlar Vergisi Kanunu*. C. 5520.

Aykut, Nurfidan. 2019. “Kamu harcaması olarak eğitim harcamaları ve finansmanı: Türkiye OECD ülkeleri karşılaştırması”. Yüksek Lisans, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bülbül, Sudi. 2019. “Dünya eğitim bunalımı ve eğitimin finansmanı sorunu”. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences (JFES)* 21(1):393-408. doi: 10.1501/Egifak_0000000995.

Çakan, Işıl. 2002. “Cumhuriyet döneminde ilköğretimin finansman sorunu ve mektep vergisi uygulaması”. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları* (2).

Deniz, Muzaffer. 2019. “Millî Eğitim Şûralarında Eğitim Finansmanı Sorunu”. *Yuzuncu Yıl Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi* XVI(1):171-201. doi: 10.23891/efdyu.2019.123.

Gün, Doğan, ve Ahmet Nalcı. 2018. “Modernleşme Yolunda Osmanlı Devleti Maarifinin Finansman Sorunu: Malatya Rüşdiyesi Örneği”. *History Studies International Journal of History* 10(1):99-121. doi: 10.9737/hist.2018.573.

Gündüz, Mustafa. 2010. “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e eğitim sisteminin finansmanını sağlama düşünce, öneri ve uygulamaları (1860-1930)”. *Education Sciences* 5(4):1658-69.

Güngör, Gonca, ve Alper Göksu. 2013. “Türkiye’de eğitimin finansmanı ve ülkelerarası bir karşılaştırma”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi* 20(1):59-72.

Hesapçıoğlu, Muhsin, ve Handan Özcan. 2013. “Türkiye’de Eğitimin Finansmanı ve Özel Okullar Sorunu”. *Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi* 7(7):149-67.

İlkin, Selim, ve İlhan Tekeli. 1999. *Osmanlı İmparatorluğu’nda eğitim ve bilgi üretim sisteminin oluşumu ve dönüşümü*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Karadeniz, O., S. Köse, ve S. Durusoy. 2007. *Türkiye’de eğitimin getirileri ve finansmanı, içinde Türkiye’de eğitim ve beşeri sermaye*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Karakul, Aygülen Kayahan. 2014. “İran ve Türkiye’de eğitim finansmanının karşılaştırılması”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi* 1(31):67-87.

Kavak, Yüksel, ve C. Ergin Ekinci. 1994. “Eğitimin finansmanı sorunu ve maliyetlerin azaltılmasına ilişkin alternatif stratejiler”. *Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi* (10):65-72.

Kırbaş, Sadık. 2015. *Vergi hukuku temel kavramlar, ilkeler ve kurumlar*. 20. bs. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Akın-Kartal, Ö., ve Kartal, S., 2021, "Türkiye’deki Eğitim Harcamalarının Değerlendirilmesi", MSKU Eğitim Fakültesi Dergisi, ISSN 2148-6999 Cilt-Volume 8, Sayı-Number 1, (2021) Mayıs- May.

Koç, Hakan. 2007. “Eğitim sisteminin finansmanı”. *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi* (20):39-50.

Korkmaz, İsa. 2005. “İlköğretim okullarının karşılaştıkları finansman sorunları”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14):429-34.

Oktayer, Nagihan. 2010. *Türk vergi sistemi*. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi.

Ortak, Şaban. 2003. “İlkokul öğretmenlerinin maaş sorunu ve ilk öğretmen grevi (1920)”. *Atatürk Dergisi* 3(4):219-35.

Ömür, Özgür Mustafa, ve Filiz Giray. 2016. “Kamusal mal ve hizmet olarak eğitim hizmeti ve harcamaları: Türkiye ve diğer OECD ülkeleri karşılaştırması”. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 14(4):129-60.

Öztürk, Nazım. 2015. *Maliye politikası*. 3. bs. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.

Patton, M. Q. 2014. *Nitel araştırma ve değerlendirme yöntemleri*. Ankara: Pegem Akademi Yayıncılık.

Pehlivan, Osman. 2018. *Kamu maliyesi*. Trabzon: Celebler Matbaacılık Yayın ve Dağıtım.

Saklan, Emine, ve Aysun Erginer. 2016. “Türkiye’de okul öncesi eğitime ilişkin politika ve finansman uygulamaları”. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi* 6(2):15-44.

Somel, Selçuk Akşin. 2001. *The Modernization of Public Education in the Ottoman Empire, 1839-1908: Islamization, Autocracy, and Discipline*. Leiden, Boston, Köln: Brill.

Soydan, T. 2018. “Türkiye’de eğitim finansmanı: öne çıkan yaklaşımlar ve politikalar”. Ankara.

Soydan, Tarık. 2013. “Osmanlı’dan Cumhuriyet dönemine Türkiye’de temel eğitimin gelişmesi ve finansmanı sorunu”. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi* 5(8):53-71.

Şahin, Mustafa. 1996. “Türkiyede öğretmen yetiştirme uygulamalarında yabancı uzmanların yeri (1923-1960)”. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü.

- TBMM, Zabıt Ceridesi. 1927a. “Devre: II Cilt: 31-33 23.06.1927”.
- TBMM, Zabıt Ceridesi. 1927b. “Devre: II Cilt: 33 18.06.1927”.
- TBMM, Zabıt Ceridesi. 1928. “Devre: III Cilt: 2-3 01.05.1928”.
- Turhan, Salih. 1993. *Vergi teorisi ve politikası*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Ünal, L. Isil. 1996. *Eğitim ve yetistirme ekonomisi*. Ankara: Epar Yayınları.
- Yıldırım, A., ve H. Şimşek. 2013. *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. 9. bs. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yılmaz, E. B. 2015. *Maliye*. İstanbul: DR Yayınları.
- Zürcher, Erik Jan. 1999. *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.