

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

**EĞİTİM SEKTÖRÜNE KAMUSAL MÜDAHALE MEKANİZMALARI
VE EKONOMİK VERİMLİLİĞE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Yaşar ÇAKMAK

Ankara-2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI**

**EĞİTİM SEKTÖRÜNE KAMUSAL MÜDAHALE MEKANİZMALARI
VE EKONOMİK VERİMLİLİĞE ETKİSİ**

Yüksek Lisans Tezi

Yaşar ÇAKMAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN

Ankara-2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**EĞİTİM SEKTÖRÜNE KAMUSAL MÜDAHALE MEKANİZMALARI
VE EKONOMİK VERİMLİLİĞE ETKİSİ**

Yaşar ÇAKMAK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN

Ankara-2018

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN

Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Doç. Dr. Duran BÜLBÜL

İmzası



Tez Sınav Tarihi: 31 Temmuz 2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (31/07/2018)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Yaşar ÇAKMAK



TEŞEKKÜR

Bu tezin plan aşamasından başlayarak, tüm çalışma boyunca verdiği destek, yönlendirme ve hoşgörüsü için Sayın Danışman Hocam Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN'a, çalışmamın teorik altyapısının oluşturulmasına sunduğu değerli katkıları nedeniyle Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ'a, çalışma şablonunun oluşturulmasında ve politika önerisi geliştirilmesi konusunda çok kıymetli destekleri nedeniyle Doç. Dr. Duran BÜLBÜL'e ve yüksek lisans eğitimim sırasında insani ve akademik anlamda üzerimde emeği geçen tüm değerli hocalarıma minnet ve şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

Yaşamım boyunca beni, nedensiz yere seven ve koruyan değerli babam ile anneme, hayatın yükünü sabır ile paylaşan biricik hayat arkadaşım sevgili eşime ve kızlarıma gösterdikleri anlayış ve destek nedeniyle çok teşekkür ederim.

İçindekiler Tablosu

İçindekiler Tablosu	vi
KISALTMALAR.....	vii
TABLolar.....	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ	1
1. EĞİTİM, VERİMLİLİK, BEŞERİ SERMAYEYE KAMUSAL MÜDAHALE SORUNU.....	12
1.1. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ VE KAMU EKONOMİSİ	15
1.2. MALİYE POLİTİKASI VE EKONOMİK BÜYÜME	27
1.3. DEVLETİN EĞİTİM SEKTÖRÜNE MÜDAHALE ETME GEREKSİNİMİ	34
1.4. BEŞERİ SERMAYENİN TÜRKİYE'DEKİ DURUMU	43
2. EĞİTİMİN EKONOMİK BÜYÜME VE İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNE ETKİSİ..	64
2.1 TEORİK ÇERÇEVE VE UYGULAMALI ÇALIŞMALAR	64
2.2. VERİMLİLİK, AR-GE, EĞİTİM VE BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ	71
2.3. TÜRKİYE EKONOMİSİNİN BÜYÜME DİNAMİKLERİ	83
2.4. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE VERİMLİLİK PERFORMANSI	87
3. TÜRKİYE'DE BEŞERİ SERMAYE STOKU OLUŞUMUNDA EĞİTİM POLİTİKALARININ VERİMLİLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	95
3.1. TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN EĞİTİM POLİTİKALARINA KISA BİR BAKIŞ	95
3.2. EĞİTİME AYRILAN KAYNAKLAR VE KAMUSAL DESTEKLER	107
3.3. EĞİTİMDE NİTELİK VE NİCELİK SORUNU	112
3.4. TÜRKİYE'DE DAHA GÜÇLÜ BİR BEŞERİ SERMAYE STOKU OLUŞMASI VE VERİMLİLİĞİN DESTEKLENMESİ İÇİN EĞİTİM POLİTİKALARINDA YAPILMASI GEREKENLER	123
SONUÇ	133
KAYNAKÇA.....	142
ÖZET.....	155
ABSTRACT	156

KISALTMALAR

Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
EKSD	: Sosyo-Ekonomik ve Kültürel Durum İndeksi
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma rgt
PISA	: Uluslararası ğrenci Değerlendirme Programı
TL	: Türk Lirası
TÜFE	: Tüketiciler Fiyat Endeksi

TABLÖLAR

Tablo 1.1: OECD Ülkeleri İçin 25-64 Yaş Yetişkin Gruplarında Okullaşma Oranı (2016, %)	45
Tablo 1.2. Eğitim Düzeylerine Göre İşgücüne Katılım Oranları (2016, %)	57
Tablo 1.3. Dönemler İtibarıyla Sınıf Mevcutlarındaki Değişim (Ortalama Kişi Sayısı)	60
Tablo 2.1. Çalışan Kişi Başına Katma Değer Endeksi (2003=100)	89
Tablo 2.2. Çalışan Kişi Başına Katma Değer Endeksi (2009=100)	90
Tablo 2.3: Ülkelerin Dönemler İtibarıyla Verimlilik Düzeylerinin ABD ile Karşılaştırılması (2010 Sabit Fiyatları ve Satın Alma Gücü Paritesine Göre)	92
Tablo 3.1. Yıllara Göre Fen Okuryazarlığı Ortalama Puanları	114
Tablo 3.2. Yıllara Göre Okuma Becerileri Ortalama Puanları	114
Tablo 3.3. Yıllara Göre Matematik Okuryazarlığı Ortalama Puanları	116
Tablo 3.4. Seçilmiş Ülkeler Grubunun PISA 2015 Sonuçları	117
Tablo 3.5. Okul Dışında Öğrenmeye Ayrılan Zaman	121
Tablo 3.6. Son Üç Ayda Mesleki Gelişim Etkinliğine Katılan Öğretmen Yüzdesi	122

ŞEKİLLER LİSTESİ

Grafik 1.1. Türkiye’de İşgücünün Eğitime katılma oranları nda Dönemsel Bazda Değişim Oranları (25-64 Yaş Grubu İçin)	50
Grafik 1.2. Türkiye’de Genç Nüfusun Eğitime Katılma Trendleri (25-34 Yaş Grubu İçin)	51
Grafik 1.3. OECD ve OECD Üyesi AB-22 Ülke Grubunda Genç Nüfusun Eğitime katılma oranları (25-34 Yaş Grubu İçin)	52
Grafik 1.4. Türkiye’de Kadın İşgücünün Eğitime Katılma Trendleri (25-64 Yaş Grubu İçin)	54
Grafik 1.5. Türkiye’de Erkek İşgücünün Eğitime Katılma Trendleri (25-64 Yaş Grubu İçin)	55
Grafik 1.6. Türkiye’de Genç Kadın Nüfusun Eğitime Katılma Trendleri (25-34 Yaş Grubu İçin)	56
Grafik 2.1: Türkiye’nin 1980-2016 Arası Dönemde GSYH Büyümesi	84
Grafik 2.2: Türkiye’nin 1980-2017 Arası Dönem TÜFE Oranları (%)	85
Grafik 2.3: Türkiye’nin 1980-2016 Arası Yıllarda Genel Bütçe Açığının GSYH’ye Oranı	86
Grafik 2.4: Türkiye Ekonomisinde Üretimin Ana Sektörler İtibariyle Dağılımı	87
Grafik 3.1. Türkiye’de Eğitim Harcamaları ve Eğitim Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (Bin TL, %)	108
Grafik 3.2. Türkiye’de Eğitime Ayrılan Bütçenin Kompozisyonu (%)	110
Grafik 3.3. Milli Eğitim Bakanlığının Harcama Kompozisyonu (2000-2015, %)	111
Grafik 3.4. OECD Üyesi Ülkelerin Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla Dağılımı	119

GİRİŞ

Eğitim “Çocukların ve gençlerin toplum yaşayışında yerlerini almaları için gerekli bilgi, beceri ve anlayışları elde etmelerine, kişiliklerini geliştirmelerine okul içinde veya dışında, doğrudan veya dolaylı yardım etme, terbiye” olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu). Eğitim hem bireysel yararı hem de toplumsal yararı etkileyen bir kavramdır.

Eğitim her durumda insan toplumlarının gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. Antik Yunan filozoflarından Aristoteles’e göre belli bir yönetim tarzı (devletler) kendisiyle uyumlu bir eğitim talep eder; çünkü herhangi bir yönetim tarzının devamı, tıpkı onun ilk tesisi gibi, kural olarak o yönetim tarzına özgü ruhun ya da karakterin varlığına ihtiyaç duyar (Aristoteles; 2008: 147). Eğitim bu yönüyle yönetenlerin yönetilenleri zihinsel olarak şekillendirmelerinde önemli bir politika aracı olmaktadır.

Aydınlanma filozofu Immanuel Kant’a göre insan eğitime ihtiyaç duyan tek varlıktır. Çünkü eğitimden ahlaki terbiye ile birlikte bakıp büyütme (çocuğun bakılıp doyurulması), umumi talim ve terbiye anlaşılmalıdır (Kant; 2009: 31). Kant’ın bakış açısından eğitim yeryüzünde insana has özelliklerin tekamülünde, şekillendirilmesinde ve toplumsal bir varlık olarak insanlık medeniyetinin yaşatılmasında önemli bir faktördür.

İlk çağlardan bu yana ihtiyaç duyulan bir hizmet haline gelen eğitimin modern dönemde büyük bir sektör haline gelmiş ve neredeyse her insanın eğitimle yolları kesişmiştir. Bu büyük sektörün felsefi ve sosyal tarafları kadar ekonomiyle olan ilişkisi de önem kazanmaktadır.

Eğitim sektörünün ekonomik verimlilikle yakın bir ilişki içerisinde olduğuna dair ekonomi ve maliye literatüründe pek çok çalışma yapılmıştır.

Ekonomi literatüründe eğitim konusu İkinci Dünya Savaşı sonrasında önem kazanmaya başlamıştır. Üretim fonksiyonunda emek kitlesel işgücünün ifadesi olarak yer alırken ve nüfus miktarı üzerinden analizlere tabi tutulurken, politik iktisadın ekonomik büyüme ile teorilerinin gerçekleşmemesi nedeniyle insan emeği ile ilgili analizlerin gözden geçirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Bu dönemde özellikle ülkeler arası büyüme oranı farklılıklarını açıklayan teorilerde, nitelikli işgücünün verimlilik artışı sağladığı, üretim faktörlerindeki artışın üstünde yaşanan büyüme oranlarının beşeri sermaye ve teknolojiden kaynaklandığına ilişkin analizler ön plana çıkmaya başlamıştır.

Büyümede anahtar rolünde bulunan ekonomik verimliliğin, üretken emeğin eğitimle oluşturulabileceğinin kanıtlanması sonrasında ekonomik verimlilik-eğitim ilişkisi üzerinde daha fazla durulmaya başlanmıştır. Teknolojik gelişmeyle birlikte daha eğitilmiş insanlarla daha yüksek katma değerli üretim yapılabileceğine ilişkin bilimsel çalışmalar, yüksek eğitilmiş işgücü ile beşeri sermaye stoku artırılarak daha verimli bir üretim fonksiyonunun ortaya çıkacağını göstermektedir.

Bilimsel çalışmalarda eğitimin tek başına ekonomik verimliliğe katkı sağlamadığı, araştırma-geliştirme harcamalarının ve yenilikçi sektörlerin de en az eğitim kadar verimliliği pozitif yönde etkilediğine ilişkin bulgulara yer verilmiştir. Ülke bazlı yapılan bazı çalışmalarda eğitim harcamaları ya da eğitime katılma düzeylerindeki artışın ekonomik büyümeye çok az etkide bulunduğu, buna karşılık Ar-Ge ve inovasyon harcamalarının ekonomik büyümeye anlamlı ve pozitif yönde etkide bulunduğuna ilişkin sonuçlara ulaşılmıştır.

Bilimsel çalışmalarda eğitim sektörünün ekonomik verimliliğe etkisi eğitim düzeyleri bazında ayrı ayrı değerlendirilmiştir. İlköğretimdeki okullaşma

oranı ile yükseköğretimdeki okullaşma oranının ekonomik verimliliğe etkisinin ülke ve sektör bazında farklılaştığı gözlemlenmektedir. Yüksek teknolojiye dayalı üretim yapan gelişmiş ekonomilerde yüksek eğitimin verimliliğe pozitif etkisi yüksek olurken, yüksek eğitimin daha az yaygın olduğu düşük teknoloji az gelişmiş ülkelerde benzer bir verimlilik artışına kanıt bulunmayabilmektedir. Bedene dayalı üretim ve düşük teknoloji ekonomilerin yoğun olduğu ekonomilerde verimlilik temel eğitim ve işbaşı eğitimle daha fazla artmaktadır.

Eğitimin nicel bakımdan nasıl ölçüleceği hususu da literatürdeki bir başka tartışma konusudur. Farklı eğitim kademelerindeki eğitime katılma oranları ndan eğitime harcanan kaynağa, sınıf büyüklüklerinden öğretmen başına öğrenci sayısına kadar pek çok unsur eğitim düzeyini açıklamak için kullanılmaktadır.

Eğitim konusundaki sayısal verilerin yanında, eğitim kalitesinin/verimliliğinin ölçülerek analiz yapılması gerekmektedir. Eğitim kalitesine ilişkin yapılan uluslararası araştırmalar eğitim kalitesi hakkında nesnel veriler üretebilecektir. Uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan bu tip karşılaştırmalı çalışmaların ortaya koyduğu sonuçlar, eğitimin nicel verileri ile niteliğinin her zaman paralellik arz etmeyebildiğini ortaya koymaktadır. Bu durum eğitimin içeriği ve kalitesi konusunun, en az eğitime katılma oranları kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Eğitim-verimlilik ilişkisi kadar eğitim-kamusal müdahale ilişkisi de önemli bir tartışma başlığı olarak literatürde yerini almaktadır. Bir kamu müdahale yöntemi olarak eğitimdeki devlet ağırlığının sınırları ve alt-sektörler bazında devletin hizmet sunan ya da hizmet sunanları teşvik edici olması hususları ayrı tartışma başlıkları olarak dikkat çekmektedir. Pek çok araştırmada, eğitim seviyesi ile toplumsal fayda arasında ters yönlü, bireysel fayda arasında ise

doğrusal bir ilişki olduğu ileri sürülmektedir. İlköğretim düzeyinde eğitimin sağladığı toplumsal fayda yüksek olduğu halde, yükseköğrenim ve üstü eğitimin sağladığı toplumsal fayda daha düşük ancak bireysel fayda daha yüksek olarak ölçülmektedir. Eğitim harcamaları bu özellikleri bakımından yarı-kamusal mal ya da karma mal olarak tanımlanmaktadır.

Karma mal olması nedeniyle zorunlu eğitim düzeyleri için yapılan kamu harcamaları pek fazla tartışma konusu yapılmazken, yükseköğrenim için yapılan kamu harcamaları görece olarak bireysel faydasının yüksekliği nedeniyle kamu ekonomisi alanında tartışılmaktadır. Yükseköğrenim maliyetinin tümüyle hizmet alan tarafından mı karşılanacağı yoksa devletin bu alanda teşvik, öğrenim kredisi, sübvansiyon vb. maliye politikası araçlarının hangisini/hangilerini ne şekilde kullanacağı konusunda bilim çevreleri ve politika yapıcılar arasında tartışılmaktadır.

Tez çalışmasında eğitim sektörüne ilişkin cevabı aranmaya çalışılacak bir başka husus, kamunun eğitime ne şekilde müdahale etmesi gerektiğidir. Eğitimde kamu ve özel sektörün birlikte var olduğu karma yapılar günümüzde yaygınlık kazanmıştır. Devlet birçok ülkede doğrudan vatandaşa hizmet sunan eğitim işletmecilerinden biridir. Bunun yanında Türkiye’de olduğu gibi hem kamu eğitim kurumlarının hem de özel kişilerin elindeki eğitim kurumlarının aynı anda var olduğu karma yapılar, serbest piyasa ekonomisinin geçerli olduğu ülkelerde yaygındır. Bunun yanında eğitim giderlerinin devlet ve hanehalkı arasındaki paylaşımı ve hanehalkının eğitim alanına daha fazla katkısının alınması da politika yapıcılar açısından önem arz etmektedir. Tüm bu farklı modellerin fayda-maliyet esaslarına göre ülkeden ülkeye farklı uygulama alanları bulunduğu anlaşılmaktadır.

Enformasyon devrimi ile birlikte ekonomi alanında Schumpeterian bir

dönüşüm yaşanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki yenilenme hızı artmış, yeni teknolojilerin üretilmesi konusunda global düzeyde ülkeler arası rekabet yoğunlaşmıştır. Eski teknolojilerin yerini kısa zamanda yeni teknolojiler almakta, ülkeler endüstrilerini ve sosyal yapılarını yeni duruma uygun hale getirme baskısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu değişim hareketinin bir sonucu olarak endüstri 4.0 ve dijital dönüşüm çalışmalarının gündemi meşgul ettiği günümüzde, eğitim sektörünün teknolojik değişim ihtiyacını karşılayacak şekilde reformdan geçirilmesi kaçınılmazdır. Yeni endüstrilerin ihtiyaç duyduğu işgücünü yetiştirmek, endüstrinin ihtiyaç duyduğu araştırma-geliştirme ve bilimsel çalışmaları yapmak eğitim kurumlarının sorumluluğundadır.

İkinci Dünya Savaşının ardından hızlı büyüme performansı sergileyen, gelişmiş ülkelerle aralarındaki mesafeyi kapatan ve kişi başına milli gelirlerini yükseltebilen ülkelerin, dışa açık ve ihracat oryantasyonlu bir ekonomi politikası uyguladıkları gözlemlenmektedir. Güneydoğu Asya ülkelerinde yaşanan ekonomik mucizeyi açıklayan çalışmalarda, bu ülkelerin endüstri politikalarının ihracatçı sektörlerin teşvikine dayandığı, yüksek tasarruf ve yatırım oranlarına ulaşarak ekonomilerini hızlıca büyüttükleri anlaşılmaktadır. Bu durum eğitim sistemlerinin ihracata dayalı endüstrileri destekleyecek şekilde reformdan geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'nin eğitim politikaları, Milli Eğitim Bakanlığı ve ona bağlı eğitim kurumlarıyla devletin doğrudan hizmet ürettiği bir yapıdadır. Yükseköğrenime kadar zorunlu eğitim kademelerindeki kamu ağırlığı yüksek düzeydedir. Özel kişilerin mülkiyetindeki eğitim kurumları kolej ve temel liselerde yoğunlaşmaktadır. Bu bakımdan genel bütçe giderleri ile karşılanan kamu eğitim giderlerinin yanında, öğrenci velilerinin bütçesinden karşılanan hanehalkı giderleri de eğitime yapılan bireysel harcamalara dahil edilerek eğitim sistemi

analiz edilmelidir.

Türkiye’de yükseköğrenim düzeyinde son yıllarda sayısı hızla artan vakıf üniversiteleri, eğitim sektörüne tahsis edilen özel fonların payını yükseltmektedir. Bununla birlikte yeni açılan kamu üniversiteleri ve birinci öğretimdeki öğrenci harçlarının kaldırılması nedenleriyle, kamu üniversitelerine tahsis edilen bütçesel kaynaklarda da yükseliş yaşanmaktadır.

Türkiye’de eğitim sektörünün her aşamasında son on beş yılda nicel veriler bakımından bir gelişme yaşanmıştır. Eğitime katılma oranları ile gençlerin eğitim düzeyleri ciddi oranlarda artmış, işgücünün eğitim seviyesi yükselmiş, bazı eğitim göstergeleri bakımından neredeyse gelişmiş ülkelere yaklaşmıştır. Özellikle eğitime ayrılan kamusal kaynaklardaki hızlı artışın bunda önemli bir payı olduğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte eğitimde yaşanan nicel gelişmelere koşut biçimde eğitim kalitesinin de artıp artmadığının araştırılması gerekmektedir. Bu politikadan beklenen eğitime ayrılan kaynakların artışı ile birlikte eğitim kalitesinde de artış yaşanmasıdır. Bu durum eğitime ayrılan kaynakların verimli şekilde kullanıldığını ya da fayda/maliyet yüksek olduğunu gösterecektir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu tarihten bu yana ekonomik olarak gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Osmanlı İmparatorluğu bakiyesinde kurulan ülkenin bir asra yaklaşan tarihinde ekonomik kalkınma/gelişme temel politik tartışma konularından birini oluşturmuştur. Siyasal iktidarların temel politika önermelerinden en önemlilerini ekonomik gelişme alanında yapacakları çalışmalar oluşturmaktadır. İnsanların refah düzeylerinin artması, ekonomik büyüme hızının nüfus artış hızının üstüne çıkması ile mümkündür.

Arzu edilen yüksek büyüme oranlarına sahip olmak için iktisatçılar

tarafından geliştirilen teorilerin başında içsel büyüme kuramı gelmektedir. Bu kurama göre veri sermaye ve doğal kaynak miktarına sahip bir ülkenin daha hızlı büyüme hızlarını yakalayabilmesi, Ar-Ge ve inovasyon harcamalarına, teknolojik gelişmelere ve emek gücünün verimliliğinin artışına bağlıdır. Bu noktada işgücü verimliliğini artırmak, emeğin eğitim yoluyla kalitesini yükseltmekten geçmektedir.

Verimlilik “yatırılmış sermayenin, bir kuruluşun veya bir yatırımın gelir sağlayabilme olanağı, rantabilite” olarak tanımlanabilir (Türk Dil Kurumu). Ekonomik anlamda verimlilik çıktı/girdi oranının yüksekliği olarak tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle kullanıcılarının ihtiyaçlarını ve gereklerini karşılayan mal ve hizmetlerin üretiminde kaynakların, işgücü, sermaye, arazi, malzeme, enerji, zaman, bilgi vb. etkili ve etkin kullanılması verimliliği ifade etmektedir (Prokopenko ve North, 1997). Verimlilik kısaca mevcut kaynakların etkin ve etkili kullanılarak az kaynakla çok ve kaliteli üretim yapmaktır.

Türkiye’nin kişi başına milli gelirini büyütebilmek için verimlilik artışını başarması gerekmektedir. Türkiye açısından verimlilik artışı Ar-Ge ve inovasyon yoluyla daha yüksek katma değerli üretim teknolojilerinin elde edilmesine ve beşeri sermayenin üretkenliğinin artırılmasına bağlıdır. Ar-Ge ve inovasyon bu çalışmanın konusunun dışında yer almaktadır. Yukarıda açıklanan gerekçeler Türkiye’de verimlilik artışı üzerinden ekonomik gelişme sağlayabilmek için eğitimin ne derecede etkili olduğu hususunun araştırılmasının önemli olduğunu anlatmaktadır.

Beşeri sermaye verimliliğinin artışında örgün eğitimin ne kadar etkili olduğu, eğitim imkânlarının kamu müdahalesi (maliye politikası) yoluyla artırılmasının verimliliğe ne düzeyde etki ettiği, bunu sağlamak için eğitim

politikalarında ne gibi değişikliklere gidilmesi gerektiği hususu bu çalışmanın araştırma konusunu oluşturmaktadır.

Bu alışmada;

Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan itibaren uygulanan farklı ekonomi politikalarına rağmen ekonomik gelişmede istenilen etkinliğin sağlanamamış olmasının nedenleri, beşeri sermayenin ekonomik büyümeyi hangi mekanizmalar üzerinden etkilediği? Eğitim sektörünün ideal kompozisyonunun (özel sektör/ kamu sektörü) ne olduğu? Hangi eğitim düzeylerinin işęücü verimliliğine daha fazla katkı sağladığı? Dünyada son yıllarda anlamlı bir ekonomik büyüme başarısı gösteren ülkelerin bu başarılarında eğitim ve beşeri sermaye verimliliğinin etkisinin ne olduğu? Türkiye’de 2000 yılından sonrasında eğitimin nicel başarı faktörlerinde meydana gelen gelişmelerin eğitim politikaları ile desteklenip desteklenmediği? Eğitime yüksek kaynak tahsisinin eğitim kalitesi üzerinde olumlu bir etki sağlayıp sağlamadığı? Yeni eğitim politika tercihinin ne olması gerektiği?

şeklindeki soruların yanıtlanmasına odaklanılacaktır.

Yukarıdaki sorular kapsamında; tez konusu maliye politikası kamu ekonomisi ve iktisat politikası disiplinleri çerçevesinde birbirleri ile ilişkili aşağıda sıralanan boyutlarda ve belli sınırlılıklarla ele alınmıştır.

(I) Devletin ekonomide oynadığı rol üzerine geçmişten bugüne yapılan tartışmalar, iktisadi düşüncelyi şekillendiren büyük kırılmalar, felsefi ve ideolojik ayrımlar açıklanmıştır.

(II) Eğitimin Türkiye ekonomisinin büyümesinde işęücü verimliliği üzerinden sağladığı katkı ele alınırken, 1980 sonrasında uygulanan politikalar ve son on beş yıldaki kamusal müdahale politikaları üzerinden analiz yapılmıştır.

(III) İktisadi büyümenin en önemli faktörlerinden olan beşeri sermayenin (emek gücünün) 2000’li yıllardan sonra kaydettiği gelişme, eğitim düzeyleri üzerinden ele alınmıştır. Bu alanda eğitim sektörünün nicel verileri analiz edilmiştir.

(IV) Eğitim sektörüne devlet tarafından yapılan harcamaların eğitim kalitesini artırıp artırmadığı, kısa adı PISA olan “Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı” üzerinden elde edilen sonuçlarla diğer ülkelerin aldığı sonuçlar kıyaslamalı olarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Türkiye’nin elde ettiği sonuçları etkileyen ekonomik, sosyal ve yönetsel faktörler üzerinde durulmuştur. Eğitim konusunda Türkiye’nin politika tercihleri değerlendirilmiş, ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyecek eğitim politikasının ne olması gerektiğine ilişkin önermelerde bulunulmuştur.

Tez çalışmasının;

Birinci Bölümünde; Eğitim, verimlilik, beşeri sermaye ve kamusal müdahale ilişkisi ele alınmıştır.

Bu kapsamda Tezin Birinci Bölümünde;

- Eğitim, verimlilik ve kamu müdahalesi arasındaki ilişki araştırılacak, devletin ekonomiye müdahalesi ve kamu ekonomisine ilişkin görüşler tartışılacaktır. Maliye politikasının ekonomik büyümeye etkisi ile eğitim sektörüne devlet müdahalesi kamu ekonomisi teorisi içinde tartışılacaktır. Devletin ekonomiye müdahale etme gereksinimi ile Türkiye’deki beşeri sermayenin durumu analiz edilecektir.

- **İkinci Bölümünde;** Eğitimin ekonomik büyüme ve işgücü verimliliğine etkisi araştırılmıştır.

Bu kapsamda Tezin İkinci Bölümünde;

- Eğitimin ekonomik büyüme ve işgücü verimliliği üzerindeki etkisine

ilişkin olarak, bu alanda yapılmış bilimsel çalışmalar üzerinde durulacaktır. Ar-Ge harcamaları, eğitim, verimlilik ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi araştırılacaktır. Türkiye ekonomisinde 1980 sonrasındaki büyüme dinamikleri ile verimlilik performansındaki gelişmeler istatistiksel veriler üzerinden analiz edilecektir.

Üçüncü Bölümünde; Türkiye Cumhuriyetinin eğitim politikaları analiz edilmiştir.

Bu kapsamda Tezin Üçüncü Bölümünde;

- Çalışmada Türkiye'nin eğitim politika tercihleri, eğitim için harcanan kaynaklar ve eğitimdeki kalite sorunu analiz edilecektir. Yapılan analizlerin sonucunda Türkiye'nin verimlilik performansını artıracak, beşeri sermaye stokunu olumlu yönde etkileyecek eğitim politika önermesinde bulunulacaktır.

Tez çalışmasında yaşanan en önemli zorluk, uluslararası karşılaştırma yapmak üzere ülke verilerinin ve eğitim sistemlerinin birbirlerinden farklı özellikler göstermesidir. Bu bakımdan genel olarak ülkeler arası eğitim düzeyi tanımlarını yakınlaştıran OECD verilerinden yararlanılmıştır.

Eğitim kalitesinin ölçümünde uluslararası eğitim değerlendirme sistemi olarak sadece PISA'nın sonuçlarından istifade edilmiştir. PISA orta son sınıf, lise bir, iki ve üçüncü sınıf öğrencilere uygulanan bir değerlendirme sistemidir. Bu düzeyin altını ve üstünü ölçen uluslararası karşılaştırmalı bir sınav sistemi olmamasından dolayı eğitim kalitesi sadece bu sınavın sonuçları üzerinden analiz edilebilmiştir.

Eğitimin en önemli aşaması olan yükseköğrenim kalitesini belirleyen bazı skor sistemleri incelenmiş ancak hemen hepsinin sübjektif kriterleri (öğrenci ve mezunlara uygulanan memnuniyet anketleri vb.) esas alması nedeniyle bu tip

değerlendirmelerin güvenilirliğinden kuşkuya düşülmüştür. Bu bakımdan bu çalışmada sadece ikinci kademe eğitim kalitesi ölçüt olarak alınmıştır.

Çalışmadaki bir başka kısıt da Türkiye'nin bütçe sisteminde yaşanan değişimdir. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulamaya girmesiyle bütçe raporlama sistemleri değişmiştir. Bu durum eğitim alanına yapılan bütçe harcamalarının analiz edilmesini zorlaştırmıştır. Eğitim harcamaları merkezi yönetim bütçesinden eğitime tahsis edilen kaynaklar üzerinden ele alınmıştır. Mahalli idarelerin eğitime harcadıkları kaynak analiz dışı bırakılmıştır.

1. EĞİTİM, VERİMLİLİK, BEŞERİ SERMAYEYE KAMUSAL MÜDAHALE SORUNU

Eğitim kişisel becerilerin artırılması çabasından başlayarak günümüz modern toplumlarında hemen her vatandaşın ilişkili olduğu devasa bir sektöre dönüşmüştür. Eğitim Ortaçağdaki gibi dini kurumların kontrolündeki bir alt-sektörden, ulus devletlerin kontrolünde sürekli büyüyen, kamu ve özel kesim birlikte yer aldığı büyük bir sektör haline gelmiştir.

Pek çok ülkede eğitim sektörü hem bir kamusal hizmet hem de piyasada karşılanan nihai bir ürün haline gelmiştir. Piyasada alınıp satılabilen bir ürün olarak eğitime devletin neden müdahale etmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar günümüze kadar canlılığını sürdürmüştür. Eğitimin bir ekonomiye kattığı beşeri sermaye stoku, inovasyon ve teknolojik güç açısından önemi bir yana, eğitime tahsis edilen kamusal fonların kontrol altına alınması ya da finansman yöntemlerinin gözden geçirilmesi üzerinden başlayan tartışmalar güncelliğini korumaktadır.

Devletlerin politik ihtiyaçlardan dolayı ulusal ölçekteki eğitim sistemlerini kurmaya başlamaları süreçleri ulus devletlerin ortaya çıktığı tarihe kadar uzanmaktadır. Ulus devletin doğduğu Fransa'da kamu okul sistemleri, Fransızca ve vatandaşlığın kabul edilmiş standartlarını yaygınlaştırmak üzere bütün nüfusu kuşatmıştır (Plank ve Davis, 2010: 347-362). Birçok ülke için ulusal çapta devlet eliyle bir eğitim sistemi kurmak modernleşme ve gelişmenin motoru olarak kabul edilmiştir.

Günümüzde eğitim giderleri devlet bütçelerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Örneğin 2014 yılında ülkelerin kamu+özel kesim toplamı olarak eğitim kurumlarına yaptığı harcamaların GSYH'ye oranı OECD üyesi ülkeler ortalaması bakımından %5.2'dir. Eğitime yapılan özel harcamaların

GSYH içindeki payının ortalaması ise OECD ülkeleri için %0,8; AB-22 grubu için %0,5'tir (OECD, 2017). Türkiye'nin eğitime yaptığı harcamanın GSYH'deki payı 2011 yılı için %5,7, 2012 yılı için %6, 2013 ve 2014 yılları için %5,9, 2015 yılı için %5,8 ve 2016 yılı için toplam 161 Milyar TL ve GSYH'nın %6,2'sidir (TÜİK).

2016 yılında Türkiye'de eğitim harcamalarının %74'ünü devlet, %19'unu hanehalkı ve %7'sini diğer kurumlar finanse etmiştir (TÜİK). Kamu eğitim düzeyleri içinde en yüksek harcamayı yaklaşık %30'la yükseköğretime yapmıştır. İkinci sırada %28'le ilkokul yer almaktadır (TÜİK). Özel kesimin en yüksek harcama yaptığı eğitim kademesi de %43'le yükseköğretim ve %33'le ortaöğretimdir. Türkiye'de eğitime yapılan harcamaların GSYH içindeki payı OECD ortalamasının üstündedir. Bu oranın yüksek olmasında OECD ülkelerinden daha yüksek oranda hanehalkı eğitim harcaması yapılmış olması etkilidir. Son beş yıllık artış eğilimi göz önüne alındığında eğitim giderlerinin milli gelire oranı da yükselmektedir.

Öte yandan OECD istatistiklerine göre analiz edilen ülke gruplarında toplam eğitim harcamaları içinde özel sektör payının %15'te kaldığı görülmektedir (OECD, 2017). Türkiye'de ise özel kesimin payı OECD ortalamasının üstünde yer almaktadır. Bu oranlar eğitim sektörüne kamunun güçlü bir müdahalesi olmakla birlikte özel kesim finansmanının da yüksek olduğuna işaret etmektedir. Bu açıdan bakıldığında eğitim politikalarının kamusal politikaların önemli bir parçasını oluşturduğunu ve eğitim malına hanehalkı talebinin yüksek olduğunu söylemek mümkündür.

Ülkelere göre farklılık gösterse de yükseköğrenim düzeyine kadar eğitim hizmeti ağırlıklı olarak devlet kurumları tarafından sunulmaktadır. Yükseköğrenim öncesi dönemde kamu okullarına ek olarak özel sektöre ya da

belli vakıflara ait eğitim kurumları da bu sektörde hizmet vermektedir. Türkiye'de birinci ve ikinci kademede kolej olarak adlandırılan özel sektör sermayeli okullar, devlet okulları paralelinde yabancı dil ağırlıklı ve belli ölçüde yabancı dilde verilen bir eğitim müfredatı sunmaktadır. Bununla birlikte özel okulların ülkemizde olduğu gibi birçok ülkede yükseköğrenim öncesi eğitimdeki ağırlıkları düşüktür. Yükseköğrenim düzeyinde kamu eğitim kurumlarının yanında özel hukuk tüzel kişilerine (vakıflara) ait eğitim kurumlarının da belli bir ağırlığı olduğu görülmektedir.

Eğitimin ülke kalkınmasına katkıları ve gelir bölüşümü adaletsizliğini gideren unsurları göz önünde bulundurularak bu alana tahsis edilen kamu harcamalarında bir artış eğilimi varlığını korumaktadır. İkinci Dünya Savaşına kadar yükseköğrenim sosyo-ekonomik seviyesi yüksek kesimlere tanınan bir ayrıcalıklıken, savaş sonrası dönemde yükseköğrenim sisteminin kitleleşmesi ve devletin bu alana daha çok yatırım yapmasına dönük politikalar ön plana çıkmıştır.

1980'li yıllara doğru Dünyada yaşanan döviz kuru dalgalanmaları ve enerji maliyetlerinin artmasından kaynaklanan makroekonomik sorunlar devletin ekonomideki rolünün sorgulanmasına neden olmuştur. Bu dönemde geliştirilen kamu politikalarında meydana gelen değişimler nedeniyle yükseköğrenimin tamamen kamu hizmeti olmaktan ziyade özel faydası sosyal faydasından yüksek bir mal olduğu ve yararlananların giderlere kısmen de olsa katılması gerektiği düşüncesi daha fazla yaygınlık kazanmıştır (Gürüz, 2010: 732). Kamu harcamalarında kısıntı yapmanın temel belirleyici olduğu bu dönemden itibaren özel sektörün yükseköğrenim için yaptığı yatırımlar teşvik edilmiş, yükseköğrenimden istifade eden kişilerin harcamalara katılım oranları artmıştır.

1.1. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ VE KAMU EKONOMİSİ

Devletin ekonomiye müdahalesinden önce, devlet kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Akalın'a göre devlete ilişkin üç farklı yaklaşım ön plana çıkmaktadır (Akalın, 1986; s. 29-33). Bunlar;

1. Her bireyin potansiyel kazancını artırmak ve potansiyel zarardan kaçınmak için kendi başına ulaşabileceği faydadan daha yüksek bir kollektif fayda elde etmek üzere diğer bireylerle anlaştığı ve sınırları belli haklar ve yükümlülüklerden ibaret sözleşme yaklaşımı,
2. Kişisel çıkarı tüm bireylerden oluşan yapının kollektif çıkarından fazla olan bireyi, sözleşme dışı hareket etmekten men eden sözleşme/cebir yaklaşımı,
3. Diğer iki devlet türünün aksine, kollektif yapının taraflarının koyulan kurallara zorla uymak zorunda olduğu, rızalarının aranmadığı, sözleşme kurallarını iktidarı ele geçiren güçlü grupların koyduğu cebir yaklaşımı,

olarak kategorize edilebilir. Aşırı uç durumları ifade eden yukarıdaki yaklaşımlar uygulamadaki devlet modellerini açıklamamaktadır. Günümüzde devlet modelleri, kamu kesiminin büyüklüğüne ve müdahale sınırlarına göre tanımlanmaktadır. Demokrasi-dışı/antidemokratik tipte devletler ekonomik ve sosyal yaşamda daha müdahaleci bir yönetim sergilemekte; otoritesini vatandaşların temel hak ve özgürlükleri aleyhinde kullanmaktan çekinmemektedirler. Aksine demokratik devletler ise ekonomik ve sosyal yaşama daha az müdahaleci bir yaklaşım sergilemekte; vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini tanıma konusunda teşvik edici politikalar uygulamaktadır. Demokratik devletlerde sosyal ihtiyaçların tatmini için kamu tarafından

kaynaklar toplanır, kaynakların kullanımı konusunda da serbest seçimle iktidara gelen partiler söz sahibi olurlar. Demokrasi dışı/antidemokratik devletlerde kaynak tahsis süreci iktidarı elinde tutan ve serbest seçimlerle değişmeyen grupların tasarrufuna bırakılmıştır. Dolayısı ile devlet sistemlerini belirleyen unsurlar arasında en önemli kriterlerden biri, zor kullanma gücünün kullanımı ve kaynak tahsis mekanizmalarının demokratikliğidir.

Musgrave'e göre devletin mali sorumluluğu tahsis, dağıtım, dengeleme, koordinasyon ve bütçe fonksiyonlarından oluşmaktadır (Musgrave, 1989; s. 7-14). Kamu ekonomisi birçok yönüyle siyasal mekanizmaların işletilmesiyle vücut bulmaktadır. Kamu ekonomisi etrafında yapılan tartışmalar devletin ekonomiye müdahalesi ve bunun sınırları üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Devletin ekonomiye müdahalesi fikri, merkantilizm sonrası iktisadi düşüncenin merkezi tartışma konusudur. Merkantilist dönemde devletin mutlaka ekonomiye müdahale etmesi gerektiğine ve dış ticaretin kısıtlanmasına yönelik düşüncelerin yerini Adam Smith ile birlikte liberal ekonomik düzene ilişkin fikirler almıştır. Piyasaların görünmez bir el aracılığı ile kendi kendine dengeye geleceğine, dış ticaretin serbestleşmesine ve devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılmasına ilişkin görüşler 18. Yüzyıldan itibaren ağırlık kazanmış ve yeni ekonomik yapı Adam Smith ve David Ricardo'nun düşünceleri etrafında şekillenmiştir.

Kapitalist ekonominin teorik altyapısını oluşturan politik iktisat içinde devletin ekonomiye ağırlıklı müdahale etmesi yönünde fikir beyan edenler, Karl Marks ve takipçileridir. Marksist düşünce bakımından üretim faktörlerinin özel sektörün elinde olmasının, emeğin sömürülmesine ve adaletin ortadan kalkmasına neden olacağı gerekçesiyle karşı çıkmaktadır. Marksistlere göre üretim kamusal kurumlar tarafından yapılmalıdır.

Smith, Milletlerin Zenginliği isimli eserinin “Hükümdarın ya da Devletin Geliri Üzerine” isimli beşinci kitabında devletin “savunma, adalet, bayındırlık işleri ve kamu kurumlarının” kendi alanlarındaki faaliyetlerine karşı çıkmayıp, bunların harcama yapmasının doğal ve gerekli olduğunu savunmuştur. Adam Smith adı geçen eserinde toplumun genel yararı olarak kamu hizmeti üretmenin devletin görevi olduğunu ve bunun için halktan belli gelir ve servet unsurları üzerinden vergi toplamasının da meşru olduğunu ileri sürmektedir (Smith, 2011). Bununla birlikte Adam Smith devletin merkantalist bir dış ticaret politikası ile altın ve gümüş biriktirmesinin yararsızlığı ve dış ticareti daraltıcı ithalat kısıtlamalarının ekonomiye olan zararı üzerinde durarak ticaret konusunda tam bir liberalleşme ve müdahalesizliği savunmaktadır (Smith, 2011). Adam Smith’in kamu kurumlarının hizmet üretmesi gerektiği konusundaki fikirleri bazı Keynezyenler açısından sosyal devlet olarak yorumlanmış ve Adam Smith’in bugünkü neoliberal düşünce okulunun aksine sosyal devleti savunduğunu ileri sürmüşlerdir.

Bir diğerk önde gelen politik iktisat düşünürü David Ricardo, “Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri” isimli eserinde “Her vergi sermaye biriktirme gücünü zayıflatma eğilimi taşır. Vergi sermayeye yüklenirse büyümeleriyle ülkenin işkollarını büyütecek ödenekleri azaltır; gelirin üzerine binerse, ya birikimi zayıflatır ya da birikimcileri vergilendirilen miktarda değeri ellerinde tutmaya zorlar...” diyerek devletin ekonomiye vergilendirme aracılığı ile müdahalesinin her hâlükârda kötü bir politik tercih olduğunu ve ekonomik üretime tüm üretken birimler açısından zarar verdiğini savunmuştur (Ricardo, 2008: s.125-126). David Ricardo devletin küçük, müdahaleci olmayan ve asli fonksiyonlarından taşmayan bir yapıda olması gerektiği düşüncesindedir.

Kapitalist ekonomik düzenin krize girdiği dönemlerde sosyal hareketleri

dengelemek ve frenlemek adına devletin ekonomiye müdahalesi söz konusu olmaya başlamıştır. Kapitalist sistemin teoride olduğu gibi işlemediğini ekonomik krizler göstermiş ve halk krize çare bulabilmek adına devleti ekonomiye müdahale etmeye çağırmıştır.

1929 büyük ekonomik buhranından çıkış yolu arayan gelişmiş Batı ekonomileri için devletin ekonomiye müdahale etmesi artık kaçınılmaz bir hal almıştı. O dönemde ekonomik krizin bizatihi nedeni olan serbest piyasa dinamikleriyle krizden çıkışın mümkün olamayacağı anlaşıldığından düzenleyici olarak devletin ekonomide daha fazla rol alması gerektiği gündeme gelmiştir. Devletin düzenleyici rolünün en önemli ve belki de en başarılı uygulaması ABD’de 1933-1938 yılları arasında hayata geçirilen “New Deal” ekonomik programıdır. New Deal ekonomik programı büyük ekonomik buhranın yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak üzere dizayn edilmiş, amacı ABD ekonomisini yeniden organize ve reforme etmek olduğundan devletin ekonomideki performansını en önemli politika tartışmalarından biri haline getirmiştir (Wallis, 1987: 516).

Bununla birlikte devletin ekonomiye müdahalesini kurumsallaştıran faktörlerden bir diğeri İkinci Dünya Savaşı’nın yaşanmasıdır. Savaş süresince devasa savunma harcamalarını karşılayabilmek adına devletler vergileri artırmak veya çoğunlukla borçlanmak yoluyla ekonomide daha büyük bir paya sahip olmuşlardır. Devletin ekonomiye bu şekildeki müdahalesinin piyasa açısından önemli bir faydası yeni savaş teknolojilerine ihtiyaç duyan devletlerin ülke için bilimsel kurumlara ve yüksek teknolojiye yatırım yapmaları olmuştur. Bugün bile insan hayatını kolaylaştıran pek çok teknolojinin savaş dönemi silah geliştirme çalışmalarının ve Soğuk Savaş dönemindeki silahlanma ve uzay yarışının ürünleri olduğu bilinmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden imar edilmesi ve savaş döneminde ağır yara alan uluslararası ticaretin yeniden işlerlik kazanabilmesi için ABD öncülüğündeki devlet müdahalesi artık bir ekonomi politikası olarak kabul görmüştür. Bretton Woods Konferansında şekillenen ekonomi politikası ve 1947'den itibaren Avrupa kıtasının yeniden inşasını içeren Marshall Planı, ekonomik büyümenin dışarıdan müdahale olmaksızın artırılamayacağını kabulüne işaret etmektedir. Nitekim Bretton Woods toplantılarında da önemli roller üstlenen İngiliz İktisatçı John Maynard Keynes, 1929 ekonomik buhranı ve yaşanan gelişmelerle birlikte klasik teori olarak adlandırılan Smith, Ricardo, Mill, Marshall, Edgeworth gibi iktisatçıların fikirlerinin artık geçerli olmadığını iddia ederek yeni fikirlerle ekonomi politikalarının belirleyici unsuru olmuştur.

Keynes'in 1929 ekonomik krizinin ortaya çıkardığı yaygın işsizlikle mücadele etmek adına ileri sürdüğü fikirler, devletlerin tam istihdamı sağlayana kadar efektif talebi uyarması olarak özetlenebilir. Aynı şekilde klasik iktisadın asla kabul etmediği gelirin yeniden bölüşülmesi ve bu şekilde tüketimin artırılması düşüncesi de, devletin ekonomiye maliye politikası aracılığı ile müdahalesini salık vermektedir (Keynes, 2008: 316).

Keynes'e göre devlet işsizliğe neden olan düşük tüketim eğilimini artırmak için, kısmen vergileme, kısmen faiz oranlarını sabit tutma, kısmen de diğer maliye politikası yolları ile yönlendirme (artırma) fonksiyonunu üstlenebilir. Ancak bankacılık politikasının zaafı nedeniyle tam istihdamı sağlamak için kamu yatırımları kullanılmalıdır (Keynes, 2008: 319). Keynes teorisiyle bir devlet sosyalizmini haklı çıkarmadığını ancak devlet ile özel sektörün güçlü bir işbirliği ile tam istihdamı birlikte sağlayabileceklerini savunmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde Keynes'in görüşleri önemli ölçüde kabul görmüş ve

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden 1970’li yılların başında Bretton Woods sisteminin çöküşü ve takip eden petrol krizine kadar devletin tam istihdamı sağlamak üzere ekonomi üzerindeki güçlü müdahaleciliği “Kapitalizmin Altın Çağı” olarak adlandırılan makroekonomik göstergelerin görece iyi olduğu bir dönemin yaşanmasını sağlamıştır. Bretton Woods sisteminin çöküşü ile birlikte devletin ekonomideki ağırlığının azalmaya başladığı, Neo-liberal yeni ekonomi politikalarının ağırlıklı olduğu bir döneme girilmiştir. Bununla birlikte Çin, Hindistan, Brezilya, Rusya ve Suudi Arabistan gibi ülkelerde devlet kontrolündeki şirketler eliyle gerçekleşen ekonomik büyümeye rağmen ABD’de yaşanan kriz ve Avrupa ülkelerinde meydana gelen ekonomik durgunluk, dünyada devlet müdahalesinin sınırları konusunda süregiden ayrışmanın devam ettiğini göstermektedir. Kamu ekonomisi literatüründe refah artışı ve etkinlik sağlayan devlet müdahalesinin sınırları halen tartışma konusudur.

Stiglitz’e göre refah ekonomisi teoreminde Pareto etkin koşulların sağlanması için altı koşulun olması gerektiği ve bunların sağlanmaması durumunda piyasa başarısızlığı yaşanacaktır. “Piyasa başarısızlığı” kavramı devlet müdahalesine temel oluşturan unsurdur. Ekonomik hayata kamusal müdahale Pareto etkinliğin “rekabet eksikliği”, “kamu mallarının varlığı”, “dışsallıklar”, “eksik piyasalar”, “enformasyon eksikliği” ve “işsizlik, enflasyon ve eşitsizlik gibi makroekonomik sorunlar” olarak sayılan altı nedenden ötürü gerçekleşemediği durumlarda başvurulmasına izin verilen enstrümanlardır (Stiglitz, 1999: 77-85).

Piyasa başarısızlığı dışında, Pareto etkin koşullarda bile devlet müdahalesi olabileceğini savunan liberal iktisatçılar, bunun için iki koşulun varlığından söz etmektedirler. Bunlardan ilki ekonomi Pareto etkin olsa bile, gelir dağılımını sağlamayabileceği, hatta gelir dağılımının bozulabileceği tezidir.

Müdahaleyi destekleyen ikinci argümanda ise kişisel olarak kendi çıkarlarına olsa bile, bireylerin devlet zoru ile tüketmek zorunda bırakıldığı ürünler için “paternalistik” devlet müdahalesinden söz edilmektedir. Araçla seyahat ederken emniyet kemeri takmanın devletin düzenlemeleri ile zorunlu hale getirilmesi bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Stiglitz, 1999: 87).

Gelir dağılımı gibi makroekonomik sorunların varlığında devletin ekonomiye müdahalesi söz konusu olmaktadır. Musgrave piyasanın özellikle adil gelir dağılımı sağlamak konusunda başarısız olduğunu ileri sürerek, Pareto optimal gelir dağılımı üzerinde yoğunlaşmıştır. Pareto optimal ikincil gelir dağılımının, birincil gelir dağılımının bir unsuru olduğunu ve onunla ilişkili olduğunu iddia eden Musgrave, birincil dağılımın miras, gelir elde etme kapasitesi ve eğitim gibi piyasa unsurlarının etkisiyle oluştuğunu, buna mukabil ikincil dağılımı oluşturan unsurun devlet yönetimini belirleyen seçim sistemi ve siyasal müdahale olduğunu savunmuştur. Bununla birlikte Musgrave, “Pareto etkin” bir yeniden gelir dağılımının bütçe içi ve bütçe dışı birçok faktörden etkilenmesi nedeniyle kolaylıkla başarılabilecek bir süreç olmadığını ileri sürmüştür (Finegold ve Skocpol, 1982: 1-4).

Bir ülkede devletin gelir dağılımına müdahale etmesi “refah devleti (welfare state)” kavramıyla, bu şekilde oluşturulan toplum da “refah toplumu (welfare society)” kavramıyla açıklanmaktadır. Refah devleti kavramı, Bismarck Almanya’sına kadar geri götürülebileceği gibi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970’lere kadar hüküm süren zengin OECD ülkelerinin sosyal refah politikaları bağlamındaki post-modern refah devleti olarak da tanımlanmaktadır (Rodger ve Campling, 1999: 17-18).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde refah devleti sosyal bakımdan sermaye ve emeği içerecek şekilde işçilerin sosyal korunmasının sağlanması,

işsizliğin önlenmesi, aile ödenekleri ve kamu ve özel sektörün birlikte pazarlık yapması yöntemleriyle tam istihdam altında bir ekonomi ve toplum yaratmayı hedeflemiştir. Bu toplumda esas itibarıyla neo-liberalizmin ve Marksizmin uygulamalarında ortaya çıkan eksiklikler giderilmeye, aynı şekilde modernizmin yeniden yorumlanmasına çalışılmıştır (Rodger ve Campling, 1999: 25).

Bununla birlikte gelişmiş kapitalist ülkeler globalleşmenin sosyal maliyetlerine yani hızlı büyümenin sosyal ve ekonomik etkilerine, endüstrilerin yok olmasına ve finansal krizlerle ortaya çıkan kitlesel işsizliğe cevap vermekte zorlanmaktadır. Bu konularda müdahaleci olan devletlerin bütçe krizleri enflasyon ve cari açıklara neden olmakta, işsizlikle birlikte yönetilmesi zor bir makroekonomik sorunlar yumağı ortaya çıkmaktadır.

Devletin ekonomiye olan müdahalesini farklı ideolojik yaklaşımlar çerçevesinde ele almak gerekmektedir. Liberalizmin devlet teorisinin temelini öncelikle kişi bağımsızlığı gibi bağımsız bir ulus devlet fikri oluşturmaktadır (Gilbert, 2009: 4). Bu ulus devlette kişiler kendi çıkarlarını başkaları tarafından yönetilmeden maksimize etmek durumundadır. Liberal ekonomiler açısından özel mülkiyet ve serbest ticaret temel ilkelerdir. Bununla birlikte liberal düşünce içerisinde güçlenen ulus devlet fikri ile liberal özgürlük fikirleri arasındaki uyumsuzluk, 1929 ekonomik buhranı ve savaş koşullarında güçlü bir devlet korumacılığına kapı aralamıştır.

Keynes'le birlikte ekonomik mantık, genişleyen devletin istihdam yaratma politikasının bir aracına dönüşmüştür. Keynezyen politikaların düşüşe geçip, Milton Friedman ve Chicago okulundan etkilenen ekonomi politikalarının yükselişe geçtiği 1970'li yıllardan itibaren devletin ekonomiye müdahalesi, bireysel özgürlükleri kısıtlayan negatif özgürlükler olarak tanımlanmaya başlanmış ve liberal düşüncenin Keynezyen dönemi, neoliberal bir düzeltme ile

kapatılmıştır. Piyasa değerleri ve rasyonel beklentiler üzerinden politik ve sosyal kurumlar yeniden yapılandırılarak kamu hizmetleri “ürünlere”, vatandaşlarsa o ürünleri kullanan tüketicilere indirgenmiştir (Gilbert, 2009). Neo-liberal yeni devlet sistemi ve onun bayraktarlığını yaptığı globalizme dönük muhalefet ise varlığını halen sürdürmektedir.

Komünist ütopya fikrinden kaynaklanan sosyalist düşünceye, Marx ve Engels’in komünist manifestosu bilimsel katkılarda bulunmuştur (Engel di-Mauro, 2009: 1). Sosyalist düşüncenin güçlenmesi ve işçi sınıfı üzerinden teşkilatlanması, feodal düzenden endüstriyel düzene geçen Avrupa’nın yaşadığı yaygın sosyal sorunlar ve isyanlarla baş edememesinden kaynaklanmıştır. 19. Yüzyılın sonunda Alman Sosyal Demokrat Partinin Marksist düşünceden uzaklaşarak devletin öncülüğünde dönüşümü öngören diktatöryal sosyalist devlet fikrine yaklaşması, sosyalistleri komünistlerden farklı bir devlet kurma düşüncesiyle buluşturmuştur (Engel di-Mauro, 2009: 3). Sosyalist devlet düşüncesi üretim araçlarının olabildiğince devletin elinde olmasına ve bu şekilde sınıfsız bir toplum yaratılması düşüncesine inanmaktadır. Bu bakımdan sosyalist sistemlerle yönetilen ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesi neredeyse %100’e yakındır.

Sosyalist devlet kurma düşüncesine bağlı sosyal demokrat partilerle birlikte devrimci düşünceden uzaklaşan bir grup eliyle demokratik yollarla işleyen çok partili sistem meşrulaştırılmıştır. Sosyalist devlet sisteminde kamu malı-özel mal ayrımı yapmak kolay değildir. Teoride her mal bireylerin değil toplumun ihtiyaçları göz önünde bulundurularak üretilir ve olabildiğince faydasından tüm toplumun eşit bir biçimde yararlanmasına gayret edilir. Bu tip devlet modellerinde özel mülkiyete ait üretim araçları zorla millileştirilerek devlet yegane üretici konumuna getirilmeye çalışılmıştır.

Komünist felsefede ise komünist bir devlete yer yoktur. Devrimle kurulan sosyalist devletin dünyayı götüreceği nihai hedef olarak devletsiz ütopya ideali söz konusudur. Komünistlere göre devlet kapitalist düzeni meşrulaştıran ve özel kesimin sermaye birikimini artıran kapitalist bir aygıttır. Bir kötü olarak komünist toplumda devletin kendisine yer yoktur (Foster-Cohen, 2001). Sosyalizmi komünizmden ayıran Karl Marx değil, Sovyetler Birliğinin kurucusu Lenin'dir (Foster-Cohen, 2001). Bununla birlikte kendisini komünist devlet olarak tanımlayan yapılarda politik güç sadece "komünist partide" toplanmıştır ve bu devlette çoğulculuğa yer yoktur. Bu devlet modelinde tarımdan sanayiye tüm sektörlerin üretici birimi devlettir. Komünist devletlerin ekonomik gelişme bakımından zamanla kapitalist batı ülkelerine hatta yeni sanayileşen Asya ülkelerine benzemesinden sonra Sovyetik devletlerde politik, Çin tipi komünist devletlerde ise ekonomik reformlara ağırlık verilmiştir. Sonuç itibarıyla Sovyetik devletlerde komünist düzen çökerken, Çin benzeri devletler ekonomik yapılarını aşamalı olarak liberalleştirerek dünyanın gelişmiş ekonomileri ile rekabet eder hale gelmiştir. Bununla birlikte bu devletlerde siyasal alandaki liberalleşme ekonomik liberalleşmenin gerisinde kalmıştır.

Sosyalist ülkelerdeki dönüşüm temelde soğuk savaşın sona ermesi ve bu ülkelerin dünya piyasaları ile entegre olmaya çalışmasıyla başlamıştır. Soğuk savaşın sona ermesi ile birlikte devlet iktisadi kalkınmayı sağlayan aktör konumundan ziyade piyasa ekonomisi işleyişi içinde iktisadi ve sosyal kalkınma ve/veya gelişmenin sağlanmasında temel ortak, kurumsal işleyişi düzenleyen ve süreçleri kolaylaştıran aktör konumuna doğru bir geçiş yaşamıştır (Yılmaz; 2006). Eski sosyalist ülkelerde devlet kapitalizminin yerini özelleştirilen firmalar eliyle özel sektör almış, siyasal sistemini değiştirmeyen Çin ve Vietnam gibi ülkeler ise ekonomik yapılarını kademeli olarak serbest piyasa koşullarına

uyumlaştırmaya başlamışlardır. Devletin ekonomideki ağırlığı azalırken ekonomik faaliyetleri teşvik eden etkin devlet modeli ağırlık kazanmıştır.

Devletin liberal bir siyasal sistemde ekonomiye müdahalesinin de hem sınırları hem de başarısız sonuç doğurabilecek etkileri bulunmaktadır. Rasyonel beklentiler ve dışlama ihtimalinden dolayı para ve maliye politikası sınırlı bir etkiye sahiptir. Gelir dağılımına devletin müdahalesi büyük çaplı ve ekonomik bileşenleri tamamen değiştirecek boyutlarda olduğunda, hükümete olan politik destek düşecektir. Ancak küçük çaplı müdahaleler ekonomik başarıya götürmesi bakımından yararlı ve politik açıdan yüksek desteğe sahip adımlar olacaktır (Woo, 2006). Ekonomik düzenleme politikalarında da gerek ekonomik sınırlılıklar, gerekse siyasal güvenilirlik sorunları nedeniyle dışlama etkisi olmaksızın başarılı bir politika yürütmek kolay değildir.

Stiglitz'e göre devletin ekonomik programlarının başarısız olmasında devletin belli bazı kısıtlarla hareket etmesi önemli bir rol oynamaktadır (Stiglitz; 2000). Geçtiğimiz yüzyılda bu faktörler nedeniyle başarısız olmuş birçok ekonomik programın varlığından bahsedilebilir. Bunlar kısaca:

- Devletin harcamalarını yaparken, harcama yapılan kesimlere ilişkin tam bir bilgiye sahip olması mümkün değildir. Devletin engelli yardımından yararlananlardan hangilerinin gerçekten dezavantajlı koşullarda yaşadığı, hangilerinin de beleşçi olduğunu tam olarak bilmesine imkân olmayabilir.

- Devletin eylemlerinin özel kişiler üzerindeki etkisini kontrol etme gücü sınırlıdır.

- Meclis ve hükümetin bürokrasi üzerindeki kontrolü sınırlıdır. Alınan politik kararların tam olarak hayata geçmesi, bürokrasi üzerindeki kontrolün % yüz olmaması nedeniyle mümkün olamamaktadır.

- Politik süreç ve yasa yapma aşamasında farklı çıkar gruplarının bu

süreci etkilemeleri nedeniyle sınırlılıklar söz konusu olmaktadır (Stiglitz, 1999).

Devletin ekonomiye müdahalesi başlı başına bir politik süreci ifade etmektedir. Bu politik sürecin oluşması, kararların alınması ve uygulamaya geçmesi, sonuçların ve hedeflerin karşılaştırılması ile yeni politikaların belirlenmesi uzun vadeli bir perspektifle hareket etmeyi gerektirmektedir. Bu bakımdan siyasal konjonktür ve seçimler de politika belirlerken karar alıcılar üzerinde baskı oluşturmaktadır.

Devletin ekonomiye müdahalesi kadar, bu müdahalenin sınırları ve etkinliği de bir başka sorundur. Kamunun rolü ve maliye politikasının kalitesine Yılmaz (2006; s. 18-20);

- Keynezyen dönemin ardından kamu ekonomisinin tahsis işlevi, bölüşüm işlevi ve istikrar işlevinin öne çıktığını,
- Maliye politikasının kalitesinin bu üç işlevin nasıl sağlandığı ile ilişkili olduğunu,
- Ekonomik sorunların tanımlanması ve bunlara uygulanacak müdahalenin belirlenmesinde maliye politikası araçlarının seçiminin kritik olduğunu,
- Maliye politikasının kalitesini ölçerken, ekonomide ortaya çıkan sorunların çözümünde kullanılan araçların, kamu maliyesi büyüklüğü ve yapısını ne ölçüde etkileyerek gelecek nesillere nasıl bir mali yük devredildiğinin göz önünde bulundurulması gerektiğini,

İfade etmektedir. Türkiye'nin kişi başına milli gelirini artırmak üzere uygulayacağı maliye politikasının ve özellikle eğitime tahsis edilecek kaynakların etkin, verimli ve sürdürülebilir olması, kamusal müdahalenin sınırları kadar önemli olmaktadır.

1.2. MALİYE POLİTİKASI VE EKONOMİK BÜYÜME

En yalın tabiriyle maliye politikası, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için kamu maliyesi araçlarının kullanılmasıdır (Pınar, 2006: 31). Çok müdahaleci devletten en minimalist olanına kadar kamunun ekonomide belirli bir ağırlığı olması zaruridir. Devlet vergi toplayan harcama yapan bir aktör olarak ekonomide kaynakların yeniden dağıtılmasına aracılık etmektedir. Devletin ekonomideki ağırlığını özetleyen temel belge hükümet bütçesidir ve bu bütçenin oluşumu kamu maliyesinin uygulama alanıdır.

Kamu maliyesi, başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerinin görevlerini gerçekleştirebilmek amacıyla giriştikleri faaliyetleri özellikle iktisadi ve sosyal açılardan inceleyen, çağdaş devlet anlayışı içinde devlet faaliyetlerinin sınırlarının ne olması gerektiğini araştıran ve bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların yapılması ile bunları karşılayacak gelirlerin elde edilmesine ilişkin sorunların hukuki, ekonomik, sosyal ve teknik yönlerinin izah ve analizini yapan sosyal bilimlere dahil bir disiplindir (Nadaroğlu, 2000: 11). Temel kamu maliyesi araçları da kamu harcamaları ve vergilerdir. Devlet bir taraftan harcama yaparak diğer taraftan harcamalarını vergiler yoluyla finanse ederek ekonomide varlık göstermektedir.

Klasik politik iktisat döneminde ekonomi politikalarında devletin ekonomiye müdahalesi temel kamusal hizmetlerin sunulması dışında göz ardı edilen bir durumdu. Bu dönem düşüncesine göre devletin olabildiğince savunma ve adalet alanlarda hizmet üretmesi, vergi toplayarak üretken kesimlerin sermaye birikimlerini ve teşebbüs isteklerini törpülememesi, fazla harcama yaparak bütçe açığı vermemesi genel olarak kabul görmekteydi. 1929 büyük ekonomik buhranı klasik yaklaşımdan kaynaklanan bu doktrinin tartışılmasına neden olmuştur.

Ekonomi politikalarının ulaşmak istediği hedeflerin başında dengeli ve yüksek büyümenin başarılması gelmektedir. Klasik (politik) iktisadi düşünceye göre devletin ekonomik hayata müdahalesinin sınırlı olduğu “küçük” formu, piyasanın kendi iç dinamiğinin işlemesine imkan sağlayarak ekonominin daha güçlü bir büyüme performansı yakalamasına sebep olacaktır. Özellikle sermaye birikimini teşvik eden ve ticareti serbestleştiren bir iktisat politikası ile yatırım ve tüketim daha fazla teşvik edilecek, yurtiçi ve yurtdışındaki işbölümü sayesinde üretim her alanda artacaktır.

Büyüme konusunu sistemli bir şekilde işleyen ilk iktisatçı David Ricardo’dur. Teorisini Malthus’un nüfus ve tarımda azalan verimler kuralına dayandıran Ricardo, üretim faktörlerinden toprağın sabit; sermaye ve emeğin ise çoğaltılabilir olduğunu ileri sürmektedir. Ricardo’nun büyüme modelinde teknolojik ilerleme söz konusu değildir. Tarımsal üretimde azalan verimler kanunu geçerli olduğu için, emek ve sermaye miktarı arttığında büyüme hızı azalacaktır (Ricardo, 2008). Ricardo’ya göre ekonomik büyüme hızının uzun vadede azalması ise zaruridir. Yukarıda açıklanan nedenlerle Ricardian büyüme kuramı gerçek yaşamda doğrulanmamıştır.

İngiliz iktisatçı Keynes’le birlikte yeni bir maliye politikası ortaya çıkmıştır. Keynes esas itibarıyla klasiklerin kendiliğinden oluşan denge kuramının doğru olmadığını, hem reel sektörde işgücü maliyetlerinin yapışkanlığından hem de tasarruf-yatırım eşitliğinin faiz oranı tarafından her zaman belirlenemeyecek olmasından dolayı reel ve mali sektörde kendiliğinden oluşan denge durumunun yaşanmayabileceğini ileri sürmüştür (Keynes, 2010).

Keynes’in görüşlerini oluşturan şartlar 1929 Büyük Ekonomik Buhranının yarattığı çok yüksek işsizlik oranlarının görüldüğü bir döneme denk gelir. Keynes bakımından enflasyon ve işsizlik gibi makroekonomik sorunlarla baş

edebilmenin en doğru yolu maliye politikası araçları yani kamu harcamaları ve vergiler kullanılarak toplam talebin belirlenmesidir (Ataç, 2009: 8). Bu yaklaşıma göre özel kesim dengesinden bağımsız olarak kısa vadede kamu kesimi dengesinin oluşturulması mümkün değildir. Kamu kesimi dengesi, ekonomide yaşanan gelişmelere göre kısa dönem yerine orta ve uzun dönem dengesi olarak planlanmaktadır. Klasik ve neo-klasik iktisatçıların görünmez el teorisinin aksine, Keynezyen okulun öğretisi politika oluşturulması sürecinde “ekonomideki kurallar yerine duruma göre tavır alma” görüşünün takip edilmesidir (Yılmaz, 2006).

Uzun süre klasik büyüme teorilerinin egemenliği altındaki büyüme iktisadına ilk katkı, Keynes ve 2. Dünya Savaşı sonrasındaki kalkınma/büyüme ihtiyacının bir sonucu olarak Harrod-Domar Modelinden gelmiştir. Modelde iki faktörlü üretim fonksiyonu, belli miktar çıktının belirli girdilerle üretildiğini göstermektedir. Birbirleri yerine ikame edilemeyen bir birim mal için ihtiyaç duyulan sermaye-işgücü bileşimi ve sermaye-hasıla katsayısı sabittir. Modele göre ekonomiler büyümek için milli gelirlerinin belli bir kısmını tasarruf ve yatırıma ayırmak zorundadır. Tasarruf ve yatırım miktarı arttıkça ekonomik büyüme hızları da artacaktır. Harrod-Domar büyüme modeli genelleştirilmiş bir model olarak uygulamasının yapılamamasından dolayı eleştirilmektedir (Han ve Kaya, 2004, s. 293).

Solow (1956) ve Swan (1956) tarafından geliştirilen neoklasik büyüme modelinde Harrod-Domar modelinin istikrarsızlığı, sermaye-hasıla oranı değişken kabul edilerek giderilmeye çalışılmıştır. Modelde Cobb-Douglas üretim fonksiyonu kullanılmaktadır. Üretim fonksiyonu ölçeğe göre sabit getiriye sahiptir. Solow’un büyüme modeli tasarrufun, nüfus artışının ve teknolojik gelişmenin zaman içinde çıktı artışını nasıl etkileyeceğini ortaya koymaya

çalışmaktadır. Modelde nüfus artışı sermaye oranı değişmediği sürece ekonomik büyüme hızında düşüşe, tasarruf oranlarının artışı ise büyüme hızlarının artmasına neden olur. Teknolojideki gelişme ise işgücü başına çıktıda sürekli büyümeye neden olmaktadır.

Değişen ekonomik koşullar altında 1980'li yıllardan itibaren neoklasik büyüme modelini eleştiren Romer (1986), Lucas (1988) ve Barro (1990 ve 1991), üretim esnekliklerini yeniden yorumlayarak içsel büyüme kuramını geliştirmişlerdir. İçsel büyüme kuramına göre sermaye azalan değil artan getiriye sahiptir. Teknolojik gelişme neoklasik modeldekinin aksine içseldir. Beşeri sermaye ve sosyal altyapı büyüme için önemli unsurlardır. Modelde dışsallıklar ve taşmalar da önemli bir yere sahiptir. Bilgiyi üreten kişi ve firma, başka kişi ve firmalara da bu bilgiyi kullanırmak mecburiyetinde kalarak olumlu dışsallığa neden olmaktadır. Bu modelde eksik piyasalar yenileşme ve Ar-Genin olmazsa olmazıdır. Teknolojik gelişme, bilgi ve beşeri sermaye de modeli açıklayan unsurlardır. İçsel büyüme teorisyenlerinden Barro, özel kesim tarafından başlangıçta harcama yapılması tercih edilmeyecek Ar-Ge teşvikleri, doğrudan sağlanan kamu hizmetleri, eğitim, sağlık ve altyapı yatırımlarını vatandaşların fayda fonksiyonunu maksimize edecek şekilde yaparlarsa büyüme ve refah üzerinde olumlu etkide bulunabileceğini savunmaktadır (Ercan, 2000).

Büyüme kuramlarının seyrini ifade ettikten sonra, toplam talebe kamu kaynakları ile müdahale mekanizmasının nasıl çalıştığının anlaşılabilmesi için, kamu bütçe dengesini oluşturan unsurları açıklamak gerekmektedir.

Kamu bütçe dengesi Dornbusch-Fischer'in çalışmalarında şu şekilde gösterilmektedir:

$$\overline{BS} = \overline{TA} - \overline{G} - \overline{TR}$$

Burada BS bütçe fazlasını, TA vergi gelirlerini, G kamu harcamalarını ve TR transferleri anlatmaktadır. Devletin harcamalarda özellikle da mal ve hizmet satın almak amacıyla yaptığı harcamalarında ortaya çıkan bir artış, toplam geliri ve bu yolla gelir vergisi ve vergi gelirlerini artırabilmektedir. Dolayısıyla kamu harcamaları ve transferler geliri artırırken vergi gelirleri ise ekonomideki toplam geliri azaltmaktadır. Maliye politikasının ekonomide tam istihdamı (işsizliğin kabul edilebilir sınırlarda olduğu ve enflasyonun yüksek olmadığı) sağlamak üzere kullanılması, devlet bütçesinin ekonominin büyüme dönemlerinde fazla ve daralma dönemlerinde açık verecek şekilde belirlenmesini ifade etmektedir.

Maliye politikası kullanılarak ekonomik aktivitenin tam istihdam düzeyinde dengede tutulabileceğine olan inanç zamanla azalmıştır. Özellikle petrol şokları ile ortaya çıkan stagfasyonist sorunlar yani enflasyon ve işsizliğin aynı anda ortaya çıktığı makroekonomik dengesizlikler, maliye politikasının kendi başına dengeleyici bir rolü olduğuna duyulan inancı azaltmıştır. Monetaristlerin ekonomide dengeyi sağlamanın yani üretim veya fiyatların belirlenmesinde en büyük etmenin para arzı olduğu hususundaki yaklaşımları zamanla Post-Keynezyenler tarafından da kabul edilmiştir. Monetaristlerle Keynezyen yaklaşımlar arasındaki temel fark, istikrar politikaları Keynezyenler tarafından savunulurken Monetaristlerin ekonomiye asla müdahale edilmemesi gerektiğini savunmaları ve istikrar politikalarının başarısına inanmamalarıdır (Başoğlu, Ölmezoğulları ve Parasız, 2004: 47).

Monetaristler maliye politikası müdahalesine olumsuz yaklaşmaktadır. Onlara göre genişletici bütçe politikasının etkisi, kamu borçlarının faiz oranlarını yükseltmesine bağlı olarak özel sektör yatırımlarının azalmasıyla büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Para politikasının da uzun dönemde etkin olmadığını

savunan Monetaristlerin ekonomiye müdahaledeki kötümserliği “Yeni Klasik Okul” tarafından giderilmiştir (Başoğlu, Ölmezoğulları ve Parasız, 2004: 48).

Yeni klasiklere göre ekonomik istikrarsızlıkların çözümü piyasa aktörlerinin rasyonel beklentileri ve denge fiyatları ile mümkündür. Piyasa aktörlerinin fiyatlar konusundaki öngörülerinden kaynaklanan hataların ekonomik dalgalanmaya yol açtığını ileri sürmektedirler. Devletin politikalarını önceden belirlemesi ve bunları sık sık değiştirmemesi gerektiği ileri sürülmektedir (Ataç, 2009: 19)

Ekonomiye müdahale kadar bu müdahalenin şekli ve etkinliği de bir başka tartışma konusudur. Makroekonomik istikrarı sağlamak üzere enflasyonu stabil hale getirmek, işsizliği düşürmek ve ekonomik büyüme sağlamak gibi temel ekonomik hedeflere dönük politika belirleme yöntemleri, maliye politikasının optimal politika seçimini etkilemektedir. Bu anlamda siyasetin önemli ölçüde rol oynadığı bir karar verme modelinden bahsedilebilir.

Maliye politikası alanında politika yapıcılık konusu literatürde temel iki başlık altında irdelenmektedir. Bunlardan birincisi “kamusal seçim teorisi” ve diğeri de “partizan teorisi”dir. Kamusal seçim teorisinde politika tercihlerinin belli varsayımlar altında neden sosyal refah maksimizasyonunu sağlamadığı hususu ele alınmıştır.

Kamusal seçim teorisine göre ise seçmenlerin uzun vadeli politikaları desteklemekten uzak olmaları (seçmen miyopluğu), işsizliğin seçmen davranışında enflasyondan daha öncelikli bir sorun olarak algılanması ve bütçe sürecindeki açığa ilişkin ön yargılar politika yapıcıların her zaman doğru karar almalarına imkân vermemektedir (Froyen, 2005: 381).

Partizan teorisine göre ise her bir partinin kendi ideolojik motivasyonuna uygun politika tercihleri farklıdır. Örneğin liberal ideolojiye yakın bir parti tam

istihdam ve gelir bölüşümüne ağırlık verirken, muhafazakâr bir parti fiyat istikrarını öncelikli hedef haline getirecektir. Bu durumda politika öncelikleri ideal sosyal refah maksimizasyonu ile örtüşmeyebilecektir (Froyen, 2005: 382).

Maliye politikasında yaşanan bir başka zorluk, uygulanan maliye politikasının istenen sonuca ulaşmaya yarayıp yaramadığıdır. Birçok ülkede uygulanan yapısal uyum programları, bütçe açığının kapatılması, enflasyonun düşürülmesi, dış açığın azaltılması ve kamu harcamalarının rasyonalizasyonu gibi hedeflere uygun belirlendiği halde, pek çok uyum programında sayılan hedeflerin birlikte ve bazen tekil halde bile yakalanamadığı görülmektedir. Bu başarısızlığın başlıca gerekçelerinden biri mali uyum politikalarında klasik bütçe açığının düşürülmesinin hedeflenmesidir. Halbuki klasik açığın hedeflenmesi hükümetlerin varlıklarını elden çıkararak ya da bir kısım yükümlülüklerini gizleyerek kamu sektörü bilançosunun net değerini değiştirmeden ve böylece gerçekten mali uyum yapmadığı halde yapmış gibi gözükmesine neden olmaktadır. Bu durum mali uyumun büyük ölçüde hayali (ilusianary) olduğu anlamına gelmektedir (Yılmaz, 2007: 35).

Maliye politikası hedeflerinin geleceğin öngörülemezliği ve tüm piyasa aktörlerinin (iç ve dış) pozisyonlarının kestirilemezliği gibi nedenlerle istenen sonuca ulaşmayı tam olarak sağlayamaması nedeniyle gözden geçirilmesi ve zaman zaman güncellenmesi gerekebilmektedir. Bütçe açığını kapatmak üzere yola çıkan gelişmekte olan bir ülkenin, ekonomik bir krizin ardından sıkı maliye politikasını sürdürmesi makro dengeleri bozucu etkide bulunabilecektir.

Bununla birlikte ulusal bir bakış açısı gerektiren eğitim konusunda mali karar alıcıların politika uyarlama imkânları daha sınırlıdır. Eğitim alanında Türkiye gibi kamusal müdahale gereksinimi yüksek olan ülkelerin, kriz dönemlerinde bu alana ilişkin tasarrufta bulunma imkânları azalmaktadır.

Nüfusunun eğitim düzeyini artırmak için kamu kaynağı tahsisinde bir düşme, orta ve uzun vadede ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesine olumsuz etkilerde bulunabilecektir. Bunun yerine eğitim sektöründe devlet dışı aktörlerin finansman imkanlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Finansman imkanlarının çeşitlenmesi eğitim sektörünün orta-uzun vadede sağlayacağı getirilerden fedakarlık yapılmamasına neden olacaktır.

1.3. DEVLETİN EĞİTİM SEKTÖRÜNE MÜDAHALE ETME GEREKSİNİMİ

18. yüzyılın sonunda hız kazanan uluslaşma akımının yaygınlaşmasıyla, devlet dışı aktörlerin kontrolündeki eğitim kurumlarının nispi ağırlığında azalma ve devletin kontrolündeki eğitim kurumlarının ağırlığında artış yaşanmıştır. Devlet sistemleri farklı etnik ve dini toplulukların, papalık, ekümeniklik, hanedanlık ya da imparatorluğun koruması altında otonom biçimde mevcudiyetini sürdürdüğü emperyal siyasal sistemlerden; hakim dil, din, etnik unsur ve azınlıklardan oluşan tek tipçi, seküler ve ulusal yapılara doğru bir dönüşüm geçirmiştir. Ekonomik sistemler de bu süreçte küçük imalata, tarımsal üretim ve sınırlı ticari faaliyetlerden müteşekkil basit yapılardan, sanayi üretiminin, sömürgeciliğin, finansal işlemlerin ve uluslararası ticaretin önemli hale geldiği kompleks yapılara evrimleşmiştir. Yaşanan tarihsel dönüşümün sonucu olarak ulus devlet ve onun altında örgütlenen yeni ekonomik yapının ihtiyaç duyduğu vatandaş ve işgücü teminini sağlamak için devletlerin eğitim sistemlerini buna uygun hale getirmek gibi bir gereksinimleri söz konusu olmuştur.

İmparatorluk bakiyesi ya da yeni kurulan devletler açısından eğitimin devlet kontrolünde olması bir gereklilik olduğu gibi, ABD gibi sürekli göç alan devletlerin yeni göçmenlerin entegrasyonunu sağlamak açısından da eğitimin

devlet kontrolünde olması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Stiglitz'e göre kamusal eğitim yeni göçmen grupların Amerikan kültürüne entegre olmasında önemli bir role sahiptir. Kamusal eğitim "melting pot-çokuluslu ülke" modelinin esasını oluşturmaktadır. Bu yönüyle de ABD için eğitimin faydası bireysel olmaktan çok ulusal bir menfaate dönüşmektedir (Stiglitz, 1999; s.427).

Osmanlı Devleti yıkılmasından önceki iki asırda, bir kısım modernleşme adımlarına girişmiş, bu adımlardan en önemlileri eğitim alanında gerçekleşmiştir. Avrupa devletleri ve Rusya ile siyasi ve askeri rekabet içinde olan Osmanlı Devleti, ilim, fen ve askerlikte geri kalmışlığını ortadan kaldırmak için eğitim kurumlarında sınırlı bir reform hareketi başlatmıştır.

Pek çok Batı ülkesinde olduğu gibi Osmanlı Devletinde de 19. Yüzyıla gelinceye kadar devlet dışı yapıların, dini vakıf ve teşekküllerin elinde olan eğitim kurumları eliyle özel kesim ağırlıklı bir eğitim hizmeti verilmekteydi. Devlete memur yetiştiren kurumlar dışında Osmanlı Devleti eğitim kurumları üzerinde tam kontrol sahibi değildi. Osmanlı Devleti'nde eğitim alanındaki modernleşme devlet kontrolünde yeni askeri okullar kurulmak suretiyle başlamıştı (Akyüz, 1997). Bununla birlikte devlet Batı tipi ilk ve ortaöğretim kurumlarının açılmasına da izin vermiş, bir kısmını da kendi gözetiminde açıp yönetmiştir. Osmanlı Devletinde eski ve yeni eğitim kurumlarından oluşan ve çoğu zaman birbirleri ile çatışma halinde olan bu yapı, Türkiye Cumhuriyetine miras kalmıştır.

Eğitimdeki ikili yapı Cumhuriyet dönemi ile birlikte taşınması güç bir düalizme neden olmuştur. Askeri ve bürokratik kurumlarla toplum kesimleri arasında, dini okul mezunları ile modern eğitim kurumlarından mezun kişiler arasındaki gerginlik sorun alanları oluşmasına sebebiyet vermiştir (Arı, 2002).

Yeni devletin kuruluğu ile birlikte modernleşme ihtiyacı eğitim alanında da hissedilmeye başlanmış, Gazi Mustafa Kemal Paşa yaptığı konuşmalarda halka bu ihtiyacı anlatarak toplumu değişime hazırlamıştır. Mustafa Kemal, Tevhid-i Tedrisat Kanunu çıkmadan 10 ay önce yaptığı bir konuşmada; “Milletimizin, memleketimizin irfan yuvaları bir olmalıdır. Bütün memleket evladı kadın ve erkek aynı şekilde oradan çıkmalıdır.” sözleriyle eğitimdeki çoklu yapının ortadan kaldırılması gerektiğini, çocuk ve gençler için tek tip eğitim modelinin bir ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır (Arı, 2002).

3 Mart 1924 tarihinde kabul edilen ve halen yürürlükte olan Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile bütün eğitim kurumları Milli Eğitim Bakanlığına bağlanmıştır. Bu şekilde devletin kontrolü dışındaki dini gruplar ve azınlıkların elindeki okulların bir kısmı kapatılmış, bir kısmı da devlet kontrolüne alınmıştır. Tevhid-i Tedrisat Kanunu, devletin kontrolü dışındaki otonom yapıların varlığını ortadan kaldırmıştır. İmparatorluk bakiyesi olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nde yeni devletin siyasal sistemine uygun vatandaş oluşturulması için eğitime önemli görevler yüklenmiştir. Bu yasa ile herşeyden önce eğitim kurumlarındaki dini yapıların ağırlığı ortadan kaldırılarak sekülerleşme yönünde bir tercihte bulunulmuştur. İkinci olarak azınlıkların ve misyoner vakıflarının mülkiyetindeki eğitim kurumlarının Milli Eğitim Bakanlığına bağlanması ile, etnik ve dini ayrışma ile bölücü/yıkıcı siyasal hareketlerin önüne geçilmek istenmiştir. Tevhid-i Tedrisat Kanunu, Türkiye Cumhuriyetinin siyasal hedefleri açısından eğitimin ne derece önemli olduğunu gösteren siyasal bir belge niteliğindedir.

Politik gerekçelerin yanında devletlerin eğitime müdahale etmesi gerektiğine ilişkin diğer görüşler ekonomik temellidir. Ülke ekonomilerinin büyümesi için gerekli olan girişim yapma hevesi, sermaye ve toprak gibi faktörler yanında vasıfsız emeği aşan beşeri sermayenin de önemli bir faktör

olduğu ve geliştirilmesi gerektiğine ilişkin kanaatler, devletleri eğitim alanına daha fazla kaynak ayırmaya yönlendirmiştir.

Devletin eğitime müdahale etmesinin gerekliliğine ilişkin fikirler bu alandaki bilimsel çalışmaların sonuçlarını dayanak olarak kullanmaktadır. Akalın'a göre pek çok ülkede yapılan karşılaştırmalı analizlerde, kişisel gelir farklarının üçte biri daha yüksek eğitilmiş olmakla açıklanmaktadır. İşverenler daha fazla eğitim almış kişilerin daha üretken oldukları düşüncesiyle ya da gözlemiyle, daha yüksek eğitilmiş çalışanlarına daha yüksek ücret ödemektedir. Bu da insanların kişisel gelirinde artışa neden olmaktadır (Akalın, 1986). Bu yönüyle eğitim kişisel faydası yüksek bir yatırım olarak görülebilir. Eğitimin sağladığı toplumsal fayda göz ardı edildiğinde, devletin eğitim için harcama yapması gereksiz bir durum olarak kabul edilebilecektir.

Bununla birlikte eğitime sadece ekonomik gücü yeten kişilerin erişebilmesi, toplumda fırsat eşitliğinin varlığına ilişkin kuşku doğurabilecektir. Eğitimle ortaya çıkan kişisel gelir farkı, dezavantajlı toplum kesimleri açısından ömür boyu gelirinde bir sıçrama ve sosyal bakımdan yükselme imkanı sağlamaktadır. Sosyal ilerleme fırsatı kamusal fonlarla dezavantajlı insanlara sunulduğunda eğitimin toplumsal faydası yükselecektir. Bu toplumsal faydayı temin etmek açısından devletin eğitime müdahale etmesi, gelir bakımından dezavantajlı kesimler lehine yapıldığında toplumsal fayda fonksiyonu yüksek ve anlamlı hale gelecektir. Örneğin sadece okul ve sınav başarısı üzerinden sağlanan %100 kamu finansmanına dayalı bir üniversiteden yararlanan zengin bir öğrenci ile fakir bir öğrenciye sağlanan eğitim imkanı, fırsat eşitliğine ve toplumsal refahın maksimizasyonuna katkı sağlamayabilecektir. İnsanların sosyo-ekonomik seviyelerine göre eğitim harcamalarına katkı sağlamaları

sosyal adalet ve eğitimin gelir bölüşümünü düzeltici fonksiyonuna daha fazla hizmet edebilecektir.

Toplumsal faydaları olmakla birlikte eğitim ulusal güvenlik ve adalet gibi tam kamusal bir mal değil, karma bir maldır. Eğitimin marjinal maliyeti >0 'dır. Stiglitz'e göre teknik bakımdan özel şahıslar ve özel sektör tarafından fiyat/maliyet ilkesine göre rahatlıkla finanse edilebilen/edilebilecek olan eğitim sektöründe, piyasa başarısızlığından kaynaklanan devlet müdahalesinin gerekçesi çoğunlukla dışsallıkların varlığına ve bir miktar da başka bazı gerekçelere dayandırılmaktadır. Eğitime kamusal müdahaleye gerekçe oluşturan unsurlar ABD uygulaması ışığında Stiglitz tarafından;

- Tüm bireyleri okuma yazma bilen toplumların, bilmeyenlere göre çok daha sorunsuz olması, eğitimin bilim ve teknolojiye gelişmeleri desteklemesi,
- Eğitim giderlerini karşılayamayacak kişilerin borç veren bankalardan kredi bulamaması nedeniyle bu kişilere devlet tarafından öğrenim kredisi verilmesi,
- Fedakar olmayan bazı ailelerin çocukları için eğitim masrafı yapmaktan kaçınmak istemeleri (Stiglitz, 1999; s. 426-427),

şeklinde sayılmıştır. Stiglitz'in saydığı gerekçeler üzerinden eğitim seviyesi yüksek toplumların daha uyumlu olması sosyal refahı artıran bir unsurdur. Eğitim kredisi almak için bankaların bazı kişileri uygun bulmaması veya ebeveynlerin çocuklarının eğitimi için yeterince fedakar olmaması eğitimin sosyal faydasını artırmak için piyasa imkanlarının yeterli olmadığını göstermektedir. Eksik piyasa koşullarında sosyal fayda maksimizasyonu için devlet müdahalesinin gerekli olduğu savunulmaktadır.

Akalın'a göre de eğitime kamusal müdahaleye gerekçe oluşturan birkaç unsur bulunmaktadır. Bunda özellikle Batı ülkelerinde üretim faktörlerindeki artışın üstünde gerçekleşen büyümenin beşeri sermayeden kaynaklandığına ilişkin oluşan inanç ve olumlu dışsalılıkların ekonomik ve sosyal gelişmeye sağladığı katkılardır (Akalın, 1986; 250-254). Akalın eğitime yapılan kamusal müdahalede kurumlara sübvansiyon ve kaynak aktarmak yerine, eğitim alanlara ailesinin gelir durumu ile mütenasip şekilde sağlanan sübvansiyonların sosyal adalet ilkesine daha uygun olduğunu savunmaktadır.

Eğitime yapılan kamusal müdahaleyi açıklamak için, bireysel faydadan daha büyük bir sosyal fayda elde etme saiki yanında, ekonomik büyümeyi teşvik etme isteği de ileri sürülen gerekçelerden biridir. Adam Smith bir fiziksel kitle olarak emekten ziyade, faydalı kabiliyet ve becerilerin bir tür sermaye olduğunu ifade etmiştir (Smith, 2011). İktisat literatüründe Smith'ten sonra üretim faktörü olarak emek daha çok demografik büyüklük ve kol gücü olarak değerlendirilmiştir. Malthus'un nüfus teoremi çerçevesinde kontrolsüz nüfus artışına yönelik korkular geçen iki asır içinde tarımsal üretimde yaşanan gelişmelerin de etkisiyle doğrulanmamıştır.

20. yüzyılın ortalarına kadar üretken emeğin üretimde sağladığı faydalara ilişkin ekonomistler arasında dikkat çekici bir çalışma yapılmamıştır. Bu bakımdan Solow'un öncü çalışması, ABD ekonomisinin belli bir dönemindeki büyümesini açıklarken, fiziksel sermaye ve emek miktarındaki değişimin yetersiz kaldığını, büyümenin büyük oranda teknolojik gelişme ve verimlilik artışından kaynaklandığını ortaya koyarak üretken teknoloji ve beşeri sermayenin önemine vurgu yapmıştır (Solow, 1956). Solow'dan itibaren büyümede insanın kabiliyet, bilgi ve yetkinliğinin önemi daha da ön plana çıkmıştır. Schultz'un çalışmasında, insanların ekonomik çıkarlarını maksimize

etmek için kendilerine yatırım yaptıkları ileri sürülmüştür (Schultz, 1961). Schultz'un bakış açısından konuyu örneklendirmek gerekirse, örneğin bir insanın hayatından dört yıl ayırarak hukuk ya da mühendislik okuması, altı yılını tıp eğitiminde geçirmesi; hele hele bu eğitimi özel üniversitelerden yüksek bir maliyete katlanarak satın alması, bu insanlardaki bina yapma ya da hasta iyileştirme arzusundan ziyade, daha fazla gelir elde etme arzusunun ve gelecekteki yüksek gelir beklentisi ile kendilerine ya da çocuklarına yatırım yapma kararlarının bir sonucudur.

Devletlerin ekonomi politikalarını ve onun bir alt aracı olan maliye politikasını etkilemek bakımından durum yukarıda sayılan toplumsal faydaları yaratma amaçlarına benzemektedir. Devletler de eğitime yapılacak yatırımların kısa vadede ekonomik büyümeyi etkileme gücünün sınırlı olduğunu ancak uzun vadede kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına imkan sağlayarak katma değerli üretim yapan bir ekonomik yapının oluşturulabileceğini ummaktadır.

Devletlerin maliye politikası amaçlarından en önemlisi dengeli ve yüksek büyüme hızlarına ulaşmaktır. Kişibaşına düşen cari gelirin artırılabilmesi, nüfus artış hızının üstünde bir ekonomik büyüme hızının yakalanmasına bağlıdır. Dengeli ve yüksek büyüme hızlarına ulaşmak, pek çok bilimsel çalışmada ileri sürüldüğü gibi beşeri sermaye stokunun artırılması ile mümkün olabilecektir. Beşeri sermaye stoku üretken ve eğitilmiş emek miktarı olarak ifade edilebilir. Bununla birlikte eğitilmiş bireylerin varlığı, ekonomik gelişme için tek başına yeterli olmamaktadır. Eğitilmiş bireyler kadar Ar-Ge ve inovasyon faaliyetlerinin artırılması, bilimsel çalışma ve teknolojik gelişmenin teşvik edilmesi, endüstrinin ihtiyaç duyduğu yeni ürün ve buluşların üretilmesi de ekonomik gelişme açısından kaçınılmazdır. Kamusal otoriteler beşeri sermayenin gelişmesi

yanında, beşeri sermaye formasyonunu sağlayacak eğitim kurumlarını da kurmakta ya da teşvik etmektedir.

Ekonomik büyümenin kısa vadeli önlemlerle teşvik edilmesi, kamu harcamalarının artırılmasına, vergi ve sübvansiyon politikalarındaki ayarlamalara bağlıdır. Kamunun yaptığı cari ve yatırım harcamalarında bir artışın efektif talebi uyararak ekonomik büyümeyi kısa-orta vadede destekleyeceği ekonomistler tarafından kabul edilmektedir. Beşeri sermaye yatırımlarında ise ekonomik ve sosyal getiriler için çok uzun süre beklemek gerekebilecektir.

Klasik maliye politikası araçlarının sağladığı ekonomiye kısa vadedeki çarpan etkisi, beşeri sermayeye yapılan yatırımlar için mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte halkın makroekonomik önceliklerini olumsuz yönde etkileyen seçmen miyopluğu, eğitim alanında sıklıkla görülen bir durum değildir. Toplumların genelinde gelecek nesillerin daha müreffeh bir hayat sürebilmesi adına kaliteli eğitime verilen önem ve siyasal iktidarlara bu yönde yapılan talepler azımsanmayacak boyutlardadır.

Örneğin 1990'lı yıllarda ABD'de Bill Clinton ve İngiltere'de Tony Blair'in başını çektiği liberal/sosyal demokrat seçim kampanyalarının en önemli vaatlerinden biri halka kaliteli ve ucuz eğitim imkanı sağlanmasıydı. Politikacıların eğitimle ilgili halka sundukları vaatlerin getirisi, kendi iktidar dönemlerinde dahi göremeyecekleri uzunlukta bir zamanı gerektirse bile, halk tarafından gelecek nesillerin refahı adına önemsenmekte ve desteklenmektedir.

Beşeri sermayenin uzun vadeli getirisine ilişkin yapılan bilimsel çalışmalar, uzun vadeli olumlu beklentileri kanıtlar niteliktedir. Lee ve Lee (2016) tarafından yapılan bilimsel bir çalışmada, 111 ülkenin 1820 yılından 1940 yılına kadar 120 yıllık ve ikinci dünya savaşından 2010 yılına kadar uzun

vadeli eğitim istatistikleri analiz edilmiştir. Bu tahmin yönteminde daha önce yapılmış çalışmalar kadar okul kayıtlarından da yararlanılmıştır. Buna göre gelişmiş ülkeler grubunun birincil düzey (ilkokul seviyesi) okullaşma oranı 1820'lerde %30'larda tahmin edilirken, 1940'larda bu oran %90'lara çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise 1820'lerde %10'lar düzeyinde olan birincil düzey okullaşma, 1940'larda %50'lere yaklaşabilmiştir. İstatistiklerden elde edilen sonuca göre bu dönem için birincil düzey eğitim alanında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki makas geçen sürede açılmıştır. Aynı çalışmada ikincil düzey (ortaöğrenim) eğitim kademesi için okullaşma oranı gelişmiş ülkelerde dönem başı olan 1820'de %1'ler düzeyindeyken dönem sonu olan 1940'larda bu oran %17'lere çıkmış, gelişmekte olan ülkeler grubu için ise 1820'de %1'ler düzeyindeki okullaşma oranı dönem sonu olan 1940'larda ancak %3'lere çıkabilmiştir. Bu eğitim seviyesi için makas daha da kritik düzeyde açılmıştır. İkinci dünya savaşının ardından birincil ve ikincil düzey okullaşma oranlarında makas kapanmış, ancak yükseköğrenimdeki okullaşma oranındaki makas kapanmamıştır. Ancak bu dönemde özellikle Doğu Avrupa ülkelerindeki okullaşma oranı, her üç düzeyde gelişmiş ülkeler grubunu yakalamış ve gelişmekte olan ülke grubu ile makasın daha fazla açılmamasında önemli bir rol oynamıştır (Lee ve Lee, 2016).

Bahse konu araştırma eğitimsel kazanımlar ve beşeri sermaye stokunun gelişmesinde 200 yıl gibi çok uzun bir zaman dilimi için ciddi bir büyüme trendi yaşandığını ortaya koymaktadır. Aynı şekilde dünyadaki eğitime katılma oranları nın ve cinsiyetler arasındaki eğitime katılma oranı farklılıklarının da geçtiğimiz iki asır içinde azalmakta olduğu görülmektedir. Çalışma ayrıca dünya ekonomilerinde son iki asırda yaşanan ekonomik ve teknolojik gelişmenin de eğitimle ilişkili olabileceğine işaret etmektedir. Beşeri sermayedeki gelişmeler

sonucunda pek çok ülke d    k gelirli ülke kategorisinden y  ksek gelirli ülke kategorisine geçmiş, eğitimsiz toplumdan iyi eğitimli toplum yapısını oluşturarak kırsal ve tarımsal yapısını  ehirli ve end strile mi  toplumsal yapılara d n   t rebilmi tir (Lee ve Lee, 2016).

Beşeri sermayenin kişisel gelir artışı, toplumsal gelişme ve modernleşme üzerine sağladığı bu olumlu etkiler, devletlerin beşeri sermaye alanında cari ve sermaye yatırımı yapmalarını teşvik eden unsurlardır. Bu yönüyle eğitim alanındaki devlet müdahalesi yukarıda sayılan toplumsal ve ekonomik gerekçeleri nedeniyle anlamlı kabul edilmektedir.

1.4. BEŞERİ SERMAYENİN TÜRKİYE’DEKİ DURUMU

Modern toplumun ortaya çıkması ile birlikte beşeri sermaye ve eğitimli nüfus arasındaki ilişki daha yakın ve doğrusal bir görünüm arz etmeye ba lamı tır. Pre-modern geleneksel toplumlarda sadece nüfusun belli bir seçkin kesiminin eğitimli olmasına ihtiyaç duyulurken ya da toplumsal kaynaklar bu kadarına imkân sağlarken, artık günümüzün modern toplumlarında eğitimin en üst basamağı olan yükseköğrenim bile neredeyse kitleselle mi  durumdadır. Üretim sürecindeki karma ıklaşma her bir üretim aşaması için uzmanla mi  ve teknolojiyle i  i e geçmiş emekçi kesimlerin yaratılmasını zaruri hale getirmiştir. Toprağı işleyen kol gücünün yanında, teknoloji üreten zihinsel sermayenin daha fazla ön plana çıktığı modern toplumların “ retken emeğı” yaratma mekanizması ise eğitimle mümkün olmaktadır.

Tablo 1.1: OECD Ülkeleri İçin 25-64 Yaş Yetişkin Gruplarında Okullaşma Oranı (2016, %)

	OKUL ÖNCESİ ve İLKOKUL	ORTA OKUL	LİSE	YÜKSEK ÖĞRETİM	TÜM EĞİTİM DÜZEYLERİ
Avustralya	5	15	37	43	100
Avusturya	1	15	53	31	100
Belçika	10	16	37	37	100
Kanada	2	7	35	56	100
Çekya	0	6	70	24	100
Danimarka	3	16	42	38	100
Estonya	1	10	50	39	100
Finlandiya	3	9	44	44	100
Fransa	8	14	43	35	100
Hindistan	60	11	18	11	100
Almanya	3	10	58	28	100
Yunanistan	15	13	41	31	100
Macaristan	1	15	60	24	100
İzlanda	0	22	38	40	100
İrlanda	7	12	37	43	100
İsrail	6	7	37	50	100
İtalya	7	33	42	18	100
Japonya	0	0	50	50	100
Kore	5	8	40	47	100
Lüksemburg	7	14	36	43	100
Meksika	31	32	20	17	100
Hollanda	7	16	41	36	100
Y. Zelanda	0	23	40	36	100
Norveç	0	17	39	43	100
Polonya	8	1	62	30	100
Portekiz	32	20	23	25	100
Rusya	1	5	39	55	100
Slovak Cumhuriyeti	0	8	70	22	100
Slovenya	1	12	57	30	100
İspanya	11	31	23	46	100
İsveç	3	14	41	42	100
İsviçre	2	10	46	44	100
Türkiye	48	14	19	19	100
Birleşik Krallık	1	34	18	46	100
ABD	4	6	44	46	100
OECD	8	14	44	37	100
AB 22	6	14	46	34	100
G20	22	17	31	35	100

Kaynak: OECD Education At A Glance (2017) Raporundaki veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

¹

¹ Tanım farklılığı nedeniyle Avustralya, Avusturya, Japonya, Yeni Zelanda ve Polonya alt-ikinci düzey kademesi okul öncesi ve ilköğretim olarak değerlendirilmiştir.

Yukarıdaki tablo 1.1. OECD üyesi ülkelerin 25-64 yaş arası yetişkin nüfusunun eğitim düzeyi (mezuniyet derecesi) hakkında bilgiler içermektedir. Bu çalışmada, işgücünün eğitime katılma düzeyinin ilkokuldan yükseköğrenime doğru gidildikçe yükselmesi beşeri sermaye bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Tablo 1.1.'de özetlenen verilerde, ülkemizin 2016 yılı istatistiklerine göre yetişkin nüfusunun %48'i okul öncesi ve ilkokul mezunu, %14'ü ilköğretim ya da ortaokul mezunu, %19'u lise mezunu ve %19'u yükseköğretim ve üstü mezunudur.

OECD ortalamaları ile karşılaştırıldığında ilkokul ve altı okullaşma oranı bakımından Türkiye, OECD'nin %8'lik ortalamasının oldukça üstündedir. Türkiye'de ilkokul ve altı okullaşma oranı %40'tır. Bununla birlikte ortaokul mezunu işgücü oranı %14'le OECD ile aynı, lise mezunu işgücü oranı %19'la OECD'nin %44'lük ortalamasının oldukça altında ve yine yükseköğrenim mezunu işgücü oranı da %19'la, %37'lik OECD ortalamasının altındadır. AB-22 ülkeleri açısından da benzer bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Ülkelerin beşeri sermaye eğitilmiş ve uzmanlaşmış emeğin varlığına göre değerlendirilmekte, vasıfsız işgücü miktarının yoğunluğu beşeri sermaye oluşumunu olumsuz yönde etkilemektedir. Gelişmiş ülkeler seviyesinde bir ekonomik üretim yapabilmek, ancak nitelikli beşeri sermaye ile mümkün olabilecektir. Beşeri sermaye stoku ağırlıklı eğitimsiz/vasıfsız emekten oluşan ülkelerin katma değeri düşük, emek yoğun sektörlerde uzmanlaştığı, nitelikli beşeri sermaye zengini ülkelerin ise yüksek verimlilikle çalışan teknoloji yoğun sektörlerde uzmanlaştığı bilinmektedir.

Türkiye'nin 10 yıl önceki verileriyle karşılaştırıldığında, okul öncesi ve ilkokul düzeyi yetişkin nüfus oranının %64'ten %48'e gerilediği, ortaokul seviyesindeki nüfusun %10'dan %14'e çıktığı, yani zorunlu eğitim uygulaması

ile ilköğretim düzeyindeki nüfusun bir miktar ortaokul mezunları ile yer değiştirdiği görülmektedir (OECD Education At a Glance, 2005-2017). Son on yıldaki ilerlemeye rağmen Macaristan, Çekya ve Polonya gibi dönüşüm ekonomisi ülkelerinin bile gerisinde bir beşeri sermaye stoku söz konusu olmaktadır.

10 yıllık sürede benzer gelişmeler lise ve yükseköğretim düzeyinde de yaşanmış ve lise mezunu işgücü %17'den %19'a, yükseköğretim mezunu işgücü ise %10'dan dikkat çekici biçimde %19'a çıkmıştır. Geçen 10 yıllık dönemde 25-64 yaş grubu için okulöncesi ve ilköğretim düzeyinde dramatik azalış, yükseköğretim düzeyinde ise dramatik artış yaşanmıştır. Bu dönemde OECD ülke ortalamasına anlamlı bir yakınsama yaşandığı da görülmektedir.

Yetişkin nüfustan işgücüne katılanların eğitim durumuna ilişkin Tablo 1.1.'de yer alan bazı ülkelerin verileri daha detaylı incelendiğinde ABD, İngiltere, Almanya ve Japonya gibi OECD ortalamasından daha iyi sonuçlar elde eden ülkelerin lise ve yükseköğretim düzeyindeki okullaşma oranında Türkiye'nin önünde olduğu görülmektedir. Japonya bu noktada çarpıcı bir örnektir. İşgücünün yarısı lise ve yarısı yükseköğretim mezunu olan Japonya'da beşeri sermaye kalitesi birçok ülkenin üzerinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, Bölüm 2.2.'de ayrıntılı şekilde açıklanacağı üzere Japonya'nın işgücü verimliliği kendisinden eğitime katılma konusunda daha az başarılı olan ABD'nin gerisindedir. Bu durum eğitime katılma oranları ndaki başarının eğitim sisteminin başarısı ve işgücü verimliliğine pozitif etkisinin sınırlı kaldığını ya da verimliliği belirleyen diğer faktörlerin bu durumdan etkilendiğini göstermektedir.

Japonya'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan ekonomik gelişmenin eğitim sektöründeki gelişmelere yansıması oldukça çarpıcı sonuçların elde edildiğini göstermektedir. Aynı şekilde yüksek katma değerli bir

Üretim kompozisyonuna sahip olan ülkenin bu başarısında eēitimli işgücünün önemli bir paya sahip olduēu düşünülmektedir.

Tablo 3.1’de gsterildiēi şekilde dünyanın en büyük ve gelişmiş ekonomisi Amerika Birleşik Devletleri, ilkokul ve altı mezuniyet ortalamasında %4’le Türkiye’nin (%48) oldukça önünde, aynı şekilde ortaokul mezuniyetinde %6 ile yine Türkiye’nin (%14) nndedir. Benzer şekilde %44’lk lise mezuniyeti ile Türkiye’nin (%19) ilerisinde ve %46’lık yksekēretime katılma oranı ile Türkiye’nin (%19) oldukça ilerisinde bir işgücü eēitime katılma oranları sergilemektedir. Ar-Ge alışmaları ve inovasyonda oldukça başarılı sonuçlar elde eden ABD’nin bu başarısında hiç kuşku yok ki eēitimde elde ettiēi başarının da önemli bir payı olduēu düşünülmektedir. Bununla birlikte aynı zamanda bir göçmen ülkesi olan ABD’de ilk ve ortaokul başarısı Türkiye’nin önünde olmakla birlikte Japonya’nın da gerisinde kalmaktadır.

Hızlı büyüyen ülkelerden olan Hindistan’da ise işgücünün neredeyse %46’sı tamamen eēitimsizdir. Bu oran tablonun en çarpıcı sonuçlarından birini vermektedir. Hindistan’da lise başarısı %18 ve niversite başarısı %11’dir. İşgücünün eēitim kompozisyonu bu şekilde olsa da Hindistan’ın özellikle yazılım alanındaki başarısı, nüfusun belli bir kesiminin halkın oēunluēunun tersine kaliteli bir eēitim alabildiēine ve eēitimde yoēun bir fırsat eēitsizliēi sorununun varlıēına işaret etmektedir. Analize dahil edilen ülkeler içinde en adaletsiz eēitim sistemi Hindistan’dadır.

Ar-Ge ve inovasyon ekonomisi ile dikkat çeken İsrail’de ise işgücünün yarısı yani %50’si yksekēretim mezunudur. Nitelikli işgücünün katma deēerli Ar-Ge ve inovasyon aēırlıklı üretimi desteklediēi ve İsrail’in ekonomik başarısında pay sahibi olduēu anlaşılmaktadır. İsrail de yoēun g alan bir ülke

olarak ABD gibi nispeten yüksek bir ilkokul ve öncesi eğitime katılmış işgücüne sahiptir (%6).

Bununla birlikte kişi başına geliri nispeten düşük grupta yer alan Rusya Federasyonunda, analize dahil edilen ülkelerin hepsinden daha yüksek oranda (%55) yükseköğretim mezunu olması, gelişmiş silah ve uzay endüstrisindeki başarısının altında yatan etmenleri bir miktar açıklamaktadır. Bununla birlikte böylesine yüksek bir işgücü eğitime katılma oranları na rağmen Rusya Federasyonunun ekonominin diğer sektörlerinde gelişmiş ülkelerin gerisinde kalması, yükseköğretimin endüstriyle olan besleme ilişkisinin tam olarak kurulamadığına işaret etmektedir. Aynı şekilde bu durum ülkede verilen eğitimin niteliğine ilişkin de kuşkulara neden olmaktadır. Ne var ki eski sosyalist ülkelerin lise ve üstü eğitime katılma oranları nın, gelişmekte olan kapitalist ülkelerin üstünde olduğu görülmektedir. Bunda eğitim hizmetinin anaokulundan yükseköğretime kadar büyük çapta devlet yönetiminde ve ücretsiz olmasının önemli bir payı olduğu düşünülmektedir. Nitekim bu düzeyde bir yükseköğretim başarısının kişi başına düşen milli geliri nispeten düşük olan Rusya'da elde edilmesini açıklayan en önemli unsurun kamusal finansman olduğu düşünülmektedir. Bu durum eğitimde fırsat eşitliğinin elde edilmesinde kamusal müdahalenin rolüne anlamlı bir örnek sunmaktadır.

Hem dönemsel hem de ülke bazlı karşılaştırmalarda, Türkiye'de nitelikli işgücünün uluslararası rekabet edebilirlik gücünü destekleme rolünün oldukça sınırlı olduğunu göstermektedir. Analize tabi tutulan Rusya ve Brezilya gibi ülkelerin zengin yeraltı ve yerüstü kaynaklarına dayalı ekonomiler olduğu düşünüldüğünde Türkiye'nin eğitimde olması gereken yerin oldukça uzağında kaldığı görülmektedir. Bununla birlikte hızlı büyüyen ülkelerde Hindistan'ın 15 yaş üstü nüfusunun %31'i okuma-yazma bilmezken bu oran ülkemizde %4

seviyelerinde kalmakta ve hızla azalmaktadır. Bu durum eğitimde son yıllarda önemli bazı başarıların da elde edildiğini göstermektedir.

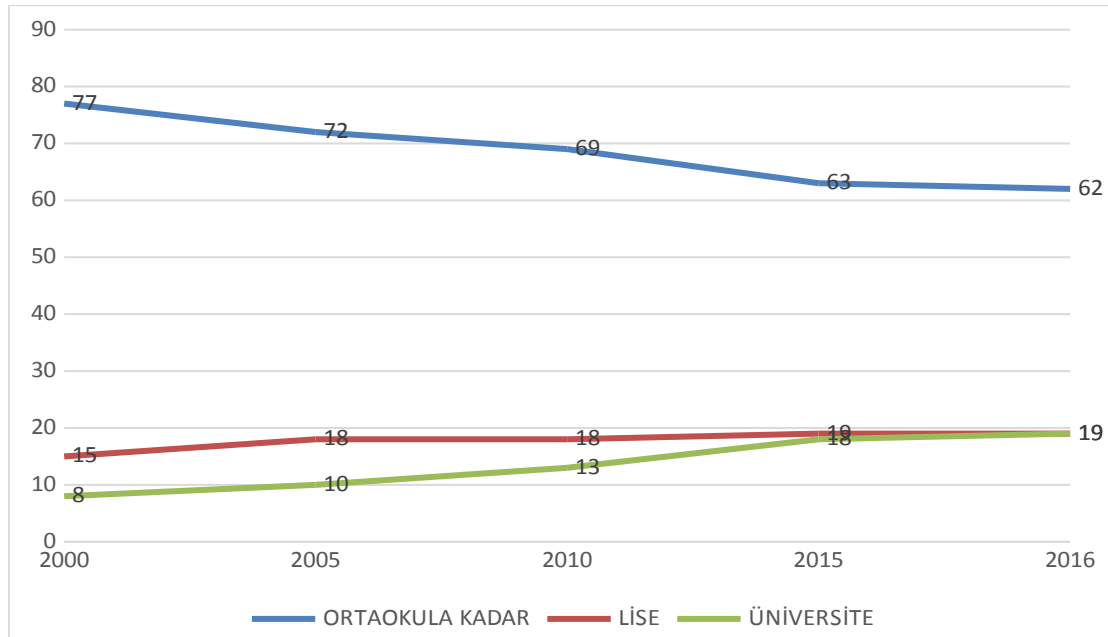
Türkiye’de ilkokul ve ortaokul mezunu işgücünün toplam işgücü içindeki ağırlığı hala yüksektir. Son yıllarda eğitim alanında yapılan yatırımlara rağmen ilköğretim mezunu yani genel itibarıyla belli bir mesleki formasyona sahip olmaksızın işgücüne katılan nüfusun nispi ağırlığı yüksek seyretmektedir. İşgücünün Türkiye’deki kompozisyonu, Ar-Ge ve inovasyona dayalı yüksek teknoloji üreten yapma imkânını sınırlandırmaktadır. Bu durum dışa açık bir ekonomi olma iddiasındaki Türkiye’nin ihracattaki uluslararası rekabet gücünü sınırlandıran bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşgücü verimliliği ve katma değerli ürün üretimindeki artış beşeri sermayenin okullaşma oranlarındaki artış oranları ile doğru orantılıdır. Genç bir nüfusa sahip olmanın avantajını iyi kullanmak için Türkiye’nin beşeri sermayesinin donanımını artırması gerekmektedir. Bu bakımdan özellikle genç nüfusunun bilgi ve niteliğinin artırılması kritik önemdedir. Özellikle son 15 yılda okullaşma oranlarında ciddi bir artış yaşandığı görülmektedir. Bununla birlikte uluslararası piyasalarda rekabet içinde olunan ülkelerle kıyaslandığında Türkiye’nin konumu yetersiz kalmaktadır.

Genel olarak eğitime katılma oranı 2004-2015 yılları arasında Türkiye’de %79’dan %88’e yükselmiş olsa da bu oran yine de gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmaktadır. Örneğin Almanya’da eğitime katılma oranı %100, Fransa’da %97 seviyesindedir. Burada ilginç bir örnek gelişmişlik düzeyi bakımından Türkiye’nin önünde olan Singapur’un okullaşma düzeyinde yaşanmıştır. Singapur’un okullaşma düzeyi Türkiye’nin %2 gerisinde kalmaktadır. Bu örnek genel okullaşma düzeyinin her zaman ülkelerin ekonomik gelişmişlikleriyle doğru orantılı olmayabileceğini göstermektedir.

Türkiye'nin lise ve yükseköğretimdeki okullaşma oranlarında OECD, AB-22 ülkeleri ve G-20 ortalamasının neresinde olduğuna ilişkin basit ortalamalara bakıldığında ülkenin gideceği mesafe daha iyi anlaşılabilir. Türkiye'nin lise düzeyinde eğitime katılma oranı OECD ortalamasının %43'ü, AB-22 ülkelerinin %41'i ve G-20 ülke ortalamasının %61'i olarak gerçekleşmiştir. Aynı şekilde yükseköğretim başarısı OECD ülkelerinin %51'i, AB-22 ülkelerinin %56'sı ve G-20 ülke ortalamasının %54'ü olarak gerçekleşmiştir. Verilen basit ortalamalar Türkiye'nin hala işgücünün eğitimi konusunda önümüzdeki dönemde epey mesafe alması gerektiğine işaret etmektedir.

Grafik 1.1. Türkiye'de İşgücünün Eğitime katılma oranları nda Dönemsel Bazda Değişim Oranları (25-64 Yaş Grubu İçin)

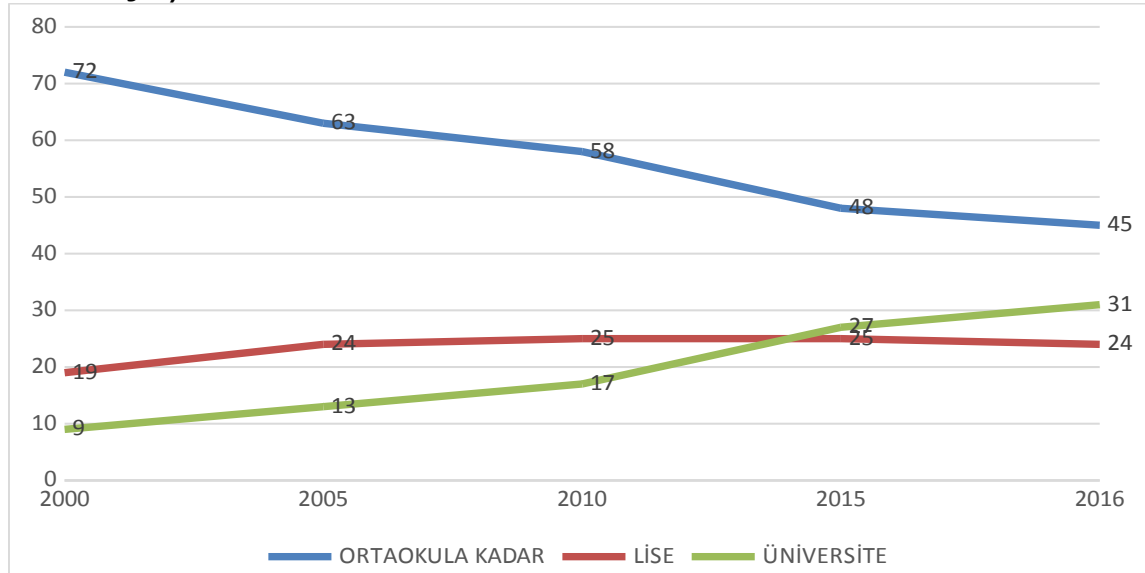


Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Dönemler arası karşılaştırmalarda ise Türkiye'nin eksikliklerine rağmen eğitimde sağladığı ilerleme daha iyi görülebilecektir. İşgücünün eğitim seviyesi 2000 yılında ortaokula kadar %77, lise %15 ve yükseköğretimde %8 düzeyinde gerçekleşmişken, 2016 yılında bu oranlar ortaokulda %62, lisede ve üniversitede ise %19 olmuştur. Oranlardaki bu değişim son 15-16 yılda işgücünün eğitim seviyesinde anlamlı bir artış olduğunu göstermektedir.

Gelişmiş ülkelerde eğitim istatistiklerine ilişkin dağılım ilköğretimden ortaöğrenime doğru genişleyen ancak yükseköğrenim düzeyinde bir miktar daralan bir şekli andırmaktadır. Türkiye’de ise ilköğretim seviyesinde geniş, ortaöğrenim ve yükseköğrenimde dikdörtgeni andırmaktadır. Gelişmiş ülkeler düzeyinde ortaöğrenime katılım sağlayan işgücü stoku oluşturmada neredeyse ortaöğrenim mezunu kadar yükseköğrenim mezunu işgücü stoku oluşmuştur. Ortaöğrenim mezunlarının imalat sanayii ve turizmde ara eleman ihtiyacını karşıladığı düşünüldüğünde işgücü istatistikleri sektörel işgücü açığını işaret etmektedir.

Grafik 1.2. Türkiye’de Genç Nüfusun Eğitime Katılma Trendleri (25-34 Yaş Grubu İçin)



Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

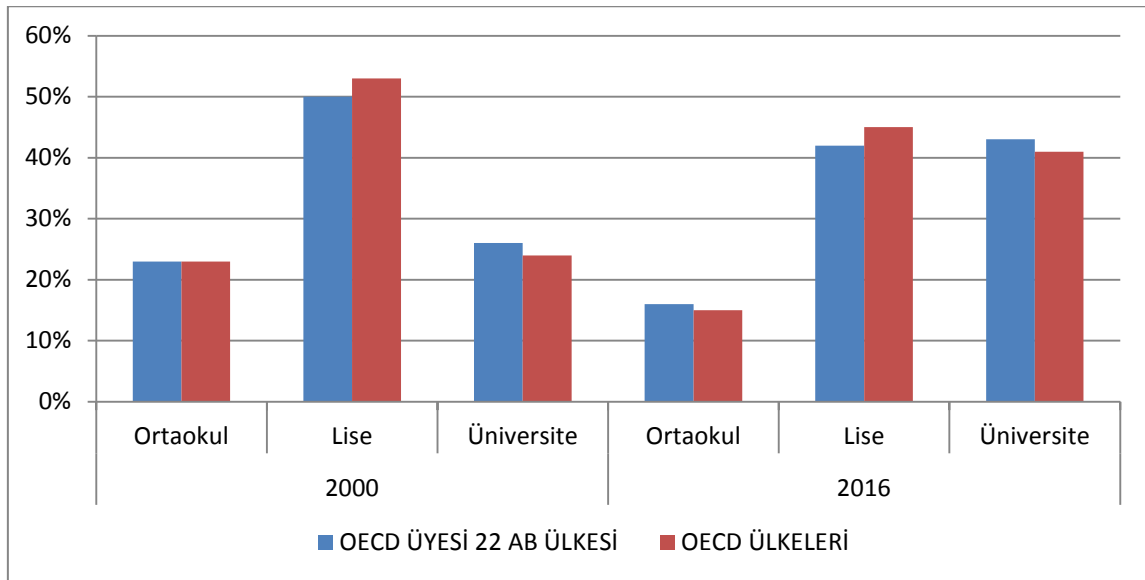
Eğitim seviyelerinde kaydedilen ilerlemenin birincil düzeyde etkilediği kesim gençlerdir. Eğitime katılma oranları nın artırılması yaşı belli bir düzeyin üstünde olan nüfusa büyük oranda yansımamaktadır. 35-40 yaşından sonra eğitimin kalan evrelerini tamamlamak çok mümkün olamamaktadır. Bu bakımdan 25-34 yaş arası genç diyebileceğimiz nüfusun eğitime katılma

düzeyine bakmak, son 15 yılda eğitimdeki gelişmelerin sonucunu görmek bakımından daha anlamlı sonuçlara ulaşılmasını sağlayabilecektir.

2000-2016 yılları arasındaki dönemde toplam brüt işgücünü ifade eden 25-64 yaş grubunda eğitime katılma oranları ılımlı artış gösterirken, 25-34 yaş grubu için bu trendler çok daha çarpıcı değişimlere işaret etmektedir. Grafik 1.2.'den 2000 yılında ortaokul ve altı eğitime katılma oranları genç grupta %72, lise %19 ve yükseköğrenim katılma oranları %9'lardayken; 2016 yılında 25-34 yaş grubunun ortaokul ve altı eğitime katılma oranı %45'lere inmiş, lise seviyesinde %24'e ve üniversitede %31'e çıkmıştır.

Bu sonuçlarda dikkat çekici olan bir husus, 2015 yılından 2016 yılına geçerken yükseköğrenim başarısında yaşanan çarpıcı yükseliş sayesinde genç nüfusun eğitime katılma oranları nda yükseköğrenimin lisenin önüne geçmesidir. Yukarıda da ifade edildiği gibi genç nüfusun liseye katılma oranları istenilen düzeye ulaşmadan yükseköğrenime katılma oranlarının gerisinde kalması, Türkiye'nin işgücü planlamasında hatalar olabileceğine işaret etmektedir. Endüstrinin ihtiyaç duyduğu ara eleman ihtiyacı karşılanmadığı takdirde, yükseköğrenim diplomalı ancak işsiz genç sayısında artış yaşanabilecektir.

Grafik 1.3. OECD ve OECD Üyesi AB-22 Ülke Grubunda Genç Nüfusun Eğitime katılma oranları (25-34 Yaş Grubu İçin)



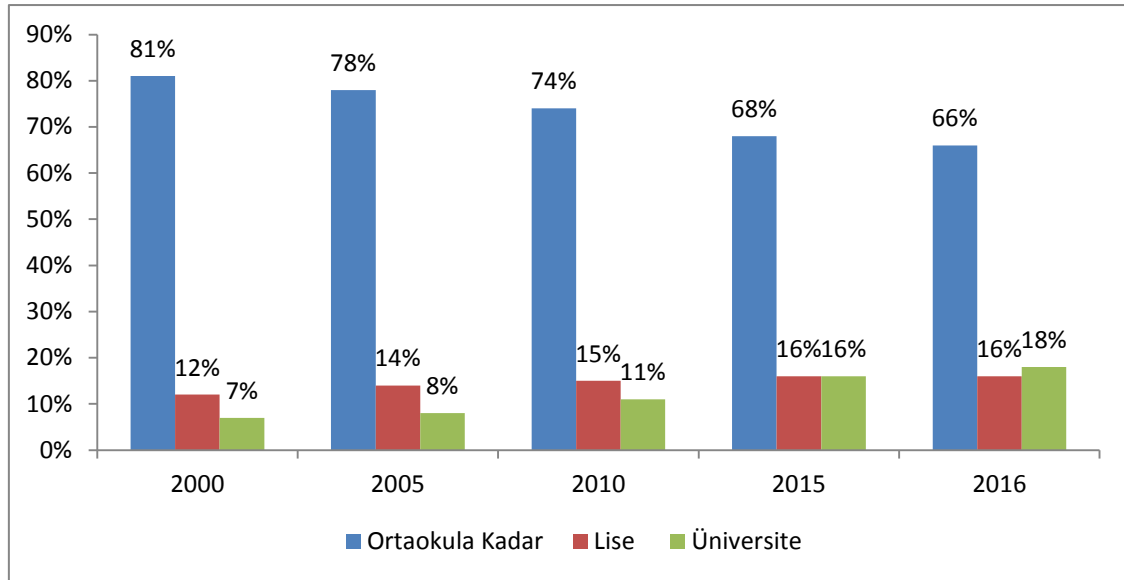
Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de genç nüfusun eğitime katılma oranları nı ülke gruplarının ortalamaları ile karşılaştırmak yararlı sonuçlar vermektedir. 2000 yılında OECD üyesi ülkelerde genç nüfusun eğitime katılma oranları ortaokula kadar %25, lise %50 ve üniversitede %26 olarak ölçülmüşken, 2016 yılında bu oranlar ortaokula kadar %16, lisede %42 ve üniversitede %43 olarak ölçülmüştür. OECD üyesi 22 AB ülkesinden oluşan grubun ortalamasına bakıldığında 2000 yılında ortaokula kadar eğitime katılma oranları %23, lisede %53 ve üniversite için %24 iken; 2016 yılında ortaokula kadar eğitime katılma oranları %15 ve lisede %45 inmiş ve üniversitede %41 olmuştur.

Bahse konu oranlarla Türkiye’nin eğitime katılma oranları arasındaki farka bakıldığında 2000 yılında genç nüfusun ortaokula kadar olan eğitime katılma oranları OECD ülkelerinin 47 ve OECD üyesi 22 AB üyesi ülkenin 49 puan üstünde, lise başarısı OECD ülkelerinin 31 puan, 22 AB ülkesinin 24 puan altında ve üniversite başarısı OECD üyesi ülkelerin 17 puan ve OECD üyesi 22 AB ülkesinin 15 puan altında gerçekleşmiştir. 2016 yılında ise ortaokula kadar eğitime katılma oranları nda Türkiye OECD üyesi ülkelerin 29 ve AB 22

ülkelerinin 30 puan üstünde, lise başarısında Türkiye OECD üyesi ülkelerin 18 puan ve AB 22 ülkelerinin 21 puan üstünde, üniversite başarısında ise Türkiye OECD üyesi ülkelerin 12 ve AB 22 ülkesinin 10 puan gerisinde kalmıştır. Her üç eğitime katılma oranlarında da Türkiye açısından OECD ve AB 22 ülkeleriyle karşılaştırıldığında gençlerin eğitime katılma oranları üniversiteye doğru olumlu bir trend göstermiş ve bu iki ülke grubuna yakınsamıştır. Bu durum gelecek yıllardaki eğitime katılma oranları bakımından ümitli olmayı gerektirmektedir.

Grafik 1.4. Türkiye’de Kadın İşgücünün Eğitime Katılma Trendleri (25-64 Yaş Grubu İçin)

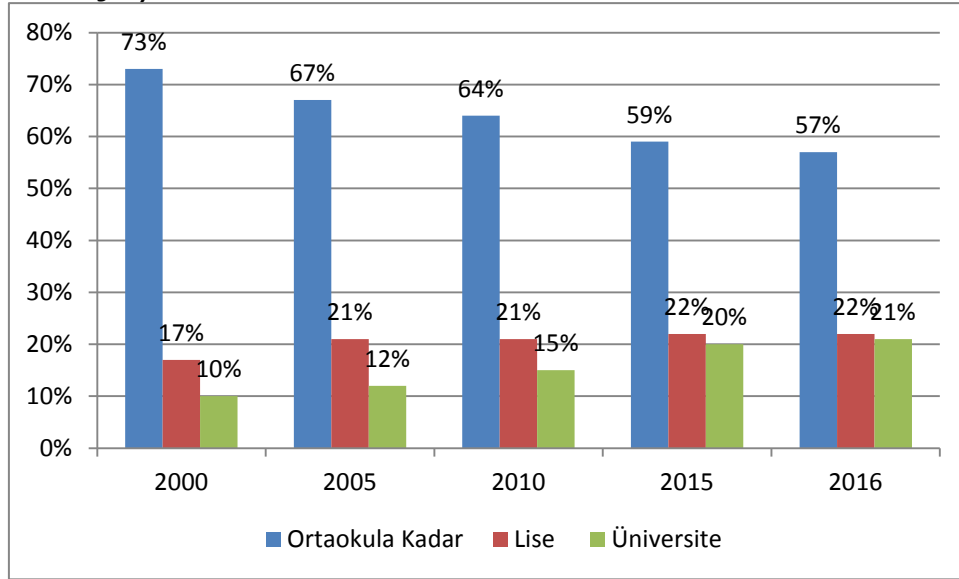


Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2000 yılından 2016 yılına kadar işgücünün cinsiyetler arası eğitime katılma oranları karşılaştırıldığında kadınlarda 2000 yılında %81 ortaokul ve altı, %12 lise ve %7 oranında yükseköğretim mezunu söz konusu iken, 2016 yılında ortaokul altı %66, lise %16 ve yükseköğretim %18 olmuştur. Cinsiyetler arası fırsat eşitsizliğinin ortadan kaldırılmasında geçen sürede elde edilen başarı ümitli olmayı gerektirmektedir. Özellikle kız çocuklarının okutulması konusunda Şartlı Nakit Transferi türünden teşvikler, zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılması ve

çocuk yaşta evliliklerle mücadele edilmesinin bu gelişmeyi sağlamada payı olduğu düşünülmektedir.

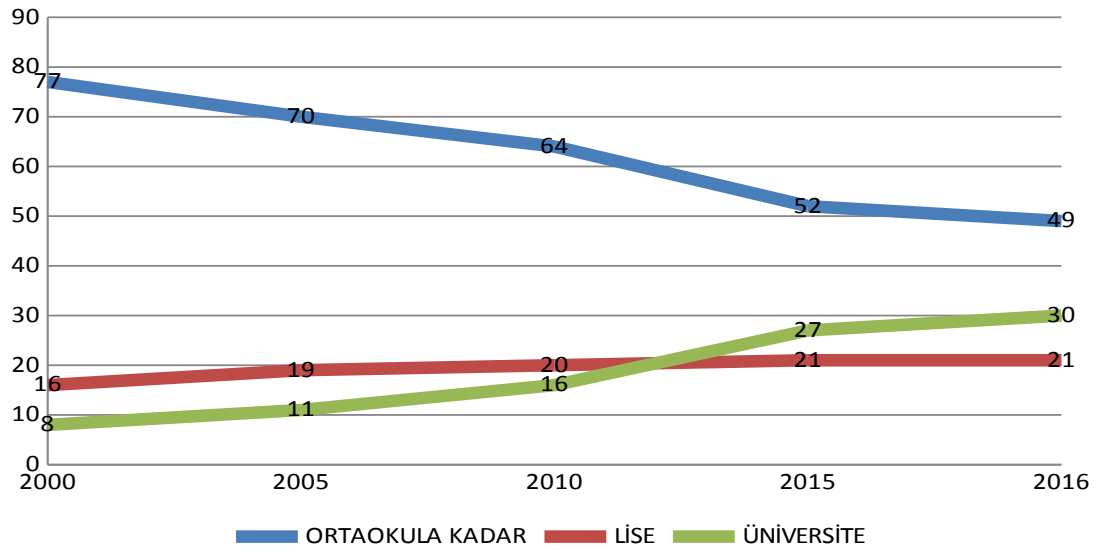
Grafik 1.5. Türkiye’de Erkek İşgücünün Eğitime Katılma Trendleri (25-64 Yaş Grubu İçin)



Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2000 yılında erkeklerde eğitime katılma oranları ortaokul öncesi %73, lise için %17 ve yükseköğretim için %10 ölçülmüşken, 2016 yılında ortaokul altı %57, lise %22 ve üniversite %21 olarak ölçülmüştür. Sonuçlara göre genel işgücü içinde erkeklerin kadınlara oranla eğitime katılma oranı daha yüksektir. 2000-2016 yılı dikkate alındığında iki cinsiyet grubu için oranlar arasındaki fark 2000 yılında ortaokul için %8 kadınlar lehine, lise için %5 erkekler lehine, üniversite için %3 erkekler lehinde iken, 2016 yılında ortaokul için %9 kadınlar lehine, lise için %6 erkekler lehine yükseköğretim için %3 erkekler lehine oluşmuştur. Erkek işgücünün eğitime katılma oranları geçen 16 yılda yine kadın işgücünün önündedir.

Grafik 1.6. Türkiye’de Genç Kadın Nüfusun Eğitime Katılma Trendleri (25-34 Yaş Grubu İçin)



Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de genç kadın (25-34 yaş arası) nüfusta son 16 yılda eğitime katılma oranı ortaokula kadar anlamlı bir düşüş, yükseköğretimde ise anlamlı bir yükseliş göstermiştir. 2000 yılında genç kadın nüfusta %77 seviyesinde olan ortaokul ve öncesi eğitime katılma oranı, 2016 yılına gelindiğinde %49’a inmiştir. Lise mezuniyetinde ise anlamlı bir değişim olmamış, dönem başındaki %16 seviyesinden 2016 yılında %21’e çıkmıştır. En dikkat çekici artış ise üniversite mezuniyetinde yaşanmıştır. Üniversite mezunu genç kadın nüfus oranı 2016 yılında 2000 yılındaki %8’lik düzeyden yaklaşık dört kat artarak %30 seviyesine yükselmiştir. Yükseköğretimde yakalanan bu başarı genç kadınların işgücüne katılımlarını ve nitelikli meslekleri icra etmelerini teşvik eden bir unsur olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte yükseköğrenimin lise katılma oranlarının üstüne çıkması, kadın işgücü planlamasında bir dengesizliğe neden olabilecektir. Hem erkek hem de kadın işgücünde vasıfsız ve çok vasıflı işgücü oranı yüksek, orta vasıflı işgücü oranı düşük kalacaktır. Yükseköğrenim mezunlarına orta kalifikasyon gerektiren işleri yaptırmak mümkün olamayacağı için gönüllü işsizlik oranlarında artış yaşanabilecektir.

Tablo 1.2. Eğitim Düzeylerine Göre İşgücüne Katılım Oranları (2016, %)

	ORTAOKULA KADAR	LİSE	YÜKSEKÖĞRETİM
Avustralya	58,1	78,2	83,5
Avusturya	53,9	75,9	86,2
Belçika	46,4	73,0	85,2
Kanada	54,6	73,6	81,8
Şili	62,2	71,8	84,4
Çek Cumhuriyeti	45,1	80,7	85,6
Danimarka	63,5	81,1	85,9
Estonya	61,4	76,9	84,9
Finlandiya	53,7	73,2	83,1
Fransa	51,3	72,9	85,0
Almanya	59,4	81,0	88,3
Yunanistan	48,5	58,1	70,4
İzlanda	78,8	88,4	93,6
İrlanda	48,8	68,9	82,1
İsrail	48,1	72,7	87,0
İtalya	51,2	70,6	79,7
Japonya	..	..	83,3
Kore	65,5	72,5	77,3
Letonya	58,8	71,2	87,2
Lüksemburg	59,6	70,5	85,7
Meksika	64,8	70,5	79,8
Hollanda	60,7	79,4	88,4
Yeni Zelanda	71,7	82,1	87,3
Norveç	61,7	80,2	88,8
Polonya	40,7	68,4	87,5
Portekiz	65,5	79,4	85,1
İspanya	53,9	69,2	79,8
İsveç	65,9	85,3	89,6
İsviçre	67,6	81,9	88,5
Türkiye	51,4	61,9	75,0
Birleşik Krallık	61,6	80,3	84,8
ABD	56,6	68,8	81,6
22 AB Üyesi Ülke	53,9	74,4	84,4
OECD-Ortalaması	56,7	74,7	84,2

Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Eğitim düzeyleri kadar mezun olunan programın iş bulma fırsatlarına katkısına da bakmak gerekmektedir. İnsan kaynaklarının gelişiminde ve kompozisyonunda eğitim düzeyinin etkisini ölçmek için OECD çapında eğitim düzeylerine göre işgücüne katılım oranları tablosu hazırlanmıştır. Tablo 1.2’de her bir eğitim düzeyine göre işgücüne katılma ya da iş bulma imkânına ilişkin oranlar verilmiştir.

Türkiye’de ortaokul düzeyine kadar %51, lise düzeyinde %62 ve yükseköğretimde %75 düzeyinde işgücüne katılma oranları gerçekleşmiştir. Yani ortaokula kadar eğitilmiş olan nüfusun neredeyse yarısı herhangi bir kayıtlı gelir getirici aktivite içinde bulunmamaktadır. Lise düzeyinde bu oran bir miktar artmakta ve %62’ye çıkmaktadır. Bu kapsamda meslek lisesi formasyonunun iş bulmada bir miktar etkili olduğu değerlendirilebilir. Üniversite düzeyinde ise işgücüne katılma oranı %75 olarak gerçekleşmektedir. Aynı tabloda AB-22 ülke ortalaması ise işgücüne katılma oranı sırayla %54, %74 ve %84 olarak gerçekleşmektedir. OECD ortalaması sırayla %57, %75 ve %84’tür. Türkiye’de üniversite mezunu kesimin işgücü piyasasına OECD ortalamasının altında katılabiliyor olması, endüstri-işgücü planlaması arasındaki ilişkinin yeterince güçlü olmadığını göstermektedir. Son dönemde sayıları hızla artan yeni üniversite programlarının ne kadarının Türk iş aleminin talepleri dikkate alınarak açıldığı konusunda elde bir veri mevcut değildir. Ancak mezunlarının %26’sı işgücü piyasasına katılmayan bir üniversite sisteminin eğitime ayrılan kaynakların planlanması konusunda başarılı bir sonuca işaret etmediği anlaşılmaktadır. Asgari 16 yıllık bir eğitim sonucunda üretken emeğe dönüşemeyen beşeri sermaye kaynak israfına neden olmaktadır. Bununla birlikte Türkiye’de özellikle kadınlarda işgücüne katılma oranları düşüktür. Bu

durumun, her eğitim düzeyi için Türkiye’de işgücüne katılma ortalamasını AB-22 ve OECD ülkelerinin gerisine düşüren faktörlerden biri olduğu düşünülmektedir.

Tablodan beklendiği gibi bir sonuç çıkmış ve daha yüksek bir mezuniyet düzeyinin işgücüne katılma şansının büyük ölçüde artırdığı kanıtlanmıştır. Öncelikle Türkiye özelinde bir kişinin ortaokul ve altı bir kurum yerine liseden mezun olması işgücüne katılma ihtimalini %11 ve yükseköğretim mezunu olması %23 oranında artırmaktadır. Lise mezunu içinse eğitime devam edip üniversiteden mezun olması iş bulma ihtimalini %13 oranında artırmaktadır. OECD ülkelerinde ise ortaokul ve altı bir okuldan mezun olan bir kişinin bunun yerine liseden mezun olması işgücüne katılma şansını %8, yükseköğretimden mezun olması ise %27 oranında artırmaktadır. OECD ülke ortalamasına bakıldığında bu ülkeler için üniversite mezunu olmak işgücüne katılma ihtimalini Türkiye’ye göre daha fazla yükseltmektedir.

Türkiye için eğitimin işgücüne katılma ya da iş bulma gücünü/ihtimalini gelişmiş ülkeler kadar artıramamasında rol oynayan diğer faktörler, işgücü piyasasındaki kayıt dışılık, halen ekonomide katma değeri düşük üretim sisteminin yoğunluğu ve son yıllarda işsizlik oranlarının çift hanelerde yaşanmasına neden olan yapısal problemlerin varlığı olarak sayılabilir.

Tablo 1.3. Dönemler İtibarıyla Sınıf Mevcutlarındaki Değişim (Ortalama Kişi Sayısı)

YIL/ÜLKE	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avustralya	24	23,7	23,5	23,6	23,7	23,9	23,8
Avusturya	20,1	18,4	18,2	18,3	18,3	18,3	18,3
Şili	32,1	30,9	30,6	30,3	30,2	30,1	30,1
Çek Cumhuriyeti	20,5	19,9	19,9	19,8	20,4	20,6	20,8
Danimarka	19,5	19,3	20,4	20,6	..	..	..
Estonya	19,7	17,9	17,4	17	16,9	16,8	18,6
Finlandiya	..	19,4	19,4	19,4	19	19	19
Fransa	..	22,7	22,7	22,7	22,9	22,9	23
Almanya	22	21,5	21,2	21	20,8	20,7	20,7
Yunanistan	19,7	17,1	17,1	17,3	17,2	17,3	17,4
Macaristan	20	20,8	20,9	20,9	21	21,2	21,3
İzlanda	18,4	18	18,3	18,8	18,5	18,7	18,6
İsrail	26,6	27,6	27,3	27	26,7	26,7	26,8
İtalya	18,3	18,8	18,9	19,2	19,3	19,7	19,2
Japonya	28,4	28	27,9	27,7	27,4	27,4	27,3
Kore	32,6	27,5	26,3	25,2	24	23,6	23,4
Letonya	..	..	..	15,7	15,7	15,6	15,8
Lüksemburg	15,8	15,6	15,7	15,7	15,3	15,8	15,7
Meksika	19,9	19,9	19,8	19,8	19,6	19,4	22,1
Polonya	20,1	18,6	18,3	18,4	18,5	18,5	18,5
Portekiz	18,5	20,1	20,8	20,8	21	21,2	21,2
Slovak cumhuriyeti	19,8	17,8	17,5	17,3	17,6	17,9	17,9
Slovenya	18,2	18,4	18,5	18,7	19	19,1	19,5
İspanya	20,8	21,2	21,3	21,4	21,6	21,7	21,9
İsveç	..	..	..	0	..	18,2	18,8
Türkiye	27,2	26,1	26,1	24	23,1	22,9	22,9
Birleşik Krallık	24,2	24,4	24,8	25,1	25,4	25,3	26
Amerika Birleşik Devletleri	20,5	20	20	21,1	21,1	21,1	21,1

Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye eğitime katılma oranlarında eğitim düzeylerine göre olumlu bir iyileşme sağlamakla birlikte, sınıf mevcutlarının durumunu da iyileştirmek zorundadır. Eğitime katılan kişi/öğrenci sayısı arttıkça, mevcut eğitim öğretim

kapasitesi artırılmadığında sınıf mevcutları kalabalıklaşacak ve bu durum öğretmenler açısından kontrolü zor sınıfların oluşmasına neden olacaktır. Eğitimde kaliteyi en çok etkileyen faktörlerden biri, sınıf mevcutlarının optimal düzeyidir. Bu bakımdan zorunlu eğitimle birlikte ihtiyaç duyulan derslik yatırımları yapılarak aynı zamanda sınıf mevcutlarının da azaltılması gerekmektedir.

Tablo 1.3'te seçilen bazı OECD üyesi ülkelerle birlikte Türkiye'de son on yılda (2005-2015) sınıf mevcutları ile ilgili gelişmeler incelendiğinde, eğitim düzeyinin artmasına paralel olarak sınıf mevcutlarının da azaldığı tespit edilmektedir. Seçilen ülkeler içerisinde bu açıdan en güçlü iyileşme sergileyen ülke –oldukça geride olmasının da sağladığı avantajla- Türkiye'dir. Türkiye'de 2015 yılında ortalama sınıf mevcudu 2005 yılına göre %16 oranında azalarak 27 kişiden 23 kişiye inmiştir. Bu veriler hem özel hem de devlet okullarının sınıf mevcutları üzerinden ortalamaları yansıtmaktadır.

Diğer ülkelerle yapılan karşılaştırmalarda Türkiye 2015 yılı itibarıyla seçilen 28 ülke içinde sınıf mevcutları bakımından yirminci sırada yer almaktadır. Sınıf mevcudu ortalaması Türkiye'den daha kötü ülkeler arasında Avustralya, Fransa, İsrail, Japonya, Güney Kore ve Birleşik Krallık gibi gelişmiş ülkelerin bulunması dikkat çekicidir. Bu ülkeler içinde Fransa ve Birleşik Krallık'ta okul mevcutları kalabalıklaşmış yani durum kötüleşmiştir. Bu ülkelerde ciddi bir nüfus artışı olmamasına rağmen okul mevcutlarının artmış olmasının nedenleri son yıllarda ortaya çıkan göçmen akını ve 2008 Finansal Krizinde yaşanan ekonomik daralmanın kamu kaynaklarına olumsuz etkisi olabileceği düşünülmektedir.

Aynı ülkeler grubu içinde Amerika Birleşik Devletleri'nin de okul mevcutlarının kalabalıklaşması dikkat çekicidir. 2005 yılında 20.5 olan sınıf

mevcudu ortalaması 2015 yılında 21.1'e çıkmıştır. Bu alanda benzer bir sorunun ABD için de geçerli olduğu söylenebilir. Kamu bütçelerinde ortaya çıkan sorunların ilk yansımalarının yatırım kalemlerinde ortaya çıktığı görülmektedir. ABD'de ayrıca charter okulları sisteminin de yaygın olduğu bilinmektedir. Bütçe kısıtları bahane edilerek bazı yerel yönetimler tarafından hizmet alımının azaltıldığı ve bu şekilde birleştirilen okullar nedeniyle charter okullarının öğrenci mevcutlarının artmış olma ihtimali akla gelmektedir.

Lüksemburg 7.2, Avusturya 4.6, Polonya 4.4, İzlanda ve Estonya 4.3 kişi olmak üzere Türkiye ortalamasından daha seyrek sınıf mevcudu ortalamasına sahiptir. ABD ile Türkiye arasındaki fark 2005 yılındaki 6.7 öğrenciyken 2015 yılında 1.8 öğrenciye inmiştir.

Türkiye'de sınıf mevcudu ortalamalarında iyi bir noktaya gelindiği görülmekle birlikte, özel okulların bu gelişmedeki olumlu etkisi ihmal edilmemelidir. Özel okulların sınıf mevcutları kamu okullarından düşük gerçekleşmektedir. Bununla birlikte sınıf mevcutlarının azalması eğitimde olumlu bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

Benzer gelişmeyi öğretmen başına öğrenci sayısı istatistiklerinde de görmek mümkündür. İlköğretim seviyesinde öğretmen başına düşen öğrenci oranı 2000 yılında 30 iken, 2016 yılında ilkokulda bu ortalama 21 ve ortaokulda 15 öğrenci seviyesine inmiştir (Türkiye İstatistik Kurumu). Bu alanda da Türkiye'de son 15 yılda nicel veriler bakımından olumlu gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Geçen zaman içinde hem yeni derslikler açılarak sınıf mevcutlarının seyrekleştiği hem de ihtiyaç duyulan alanlarda öğretmen ataması yapılarak eğitimci açığının kapatılmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Bu gelişmede rol oynayan en önemli faktör görevlendirilen öğretmen sayısının öğrenci sayısından daha hızlı artmasıdır. 2000 yılında ilkokul ve

ortaokulun toplamı olarak ifade edilen ilköğretim düzeyinde öğretmen sayısı 325.140 iken, 2016 yılında bu sayı ilkokulda 302.961, ortaokulda 322.680 ve toplamda 625.641'e yükselmiştir (TÜİK)². İlkokul ve ortaokulun toplamında öğretmen sayısı 2000 yılına göre %92 oranında artmıştır. Lise düzeyinde 2000 yılında 140.969 olan öğretmen sayısı 2016 yılında 335.690'a yükselmiş ve oransal olarak %138 artmıştır (TÜİK).

2000 yılında ilköğretimde 10.028.979 olan öğrenci sayısı ise 2016 yılında 10.572.209 kişiye çıkmış ve sadece %5 oranında artış göstermiştir. Yine 2000 yılında 2.316.350 olan lise öğrencisi sayısı 2016 yılında 5.807.643 öğrenciye yükselmiştir. Bu dönemde öğrenci sayısı liselerde zorunlu 12 yıllık eğitimin de etkisiyle %150 artmıştır. Hâlbuki öğretmen sayılarındaki oransal artış ilköğretim seviyesinde öğrencilerdeki oransal artışın %87 üstünde, lise düzeyinde ise %12 altında olmuştur. Öğretmen sayılarındaki artış hızının öğrenci sayısındaki artış hızının ilk iki düzey için oldukça yukarısında olması öğretmen başına düşen öğrenci sayısını da düşürmüştür.

² Oranlar TÜİK'in açıkladığı eğitim verileri üzerinden yazar tarafından oluşturulmuştur.

2. EĞİTİMİN EKONOMİK BÜYÜME VE İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNE ETKİSİ

Eğitime kamusal müdahale ile devlet ekonomik büyüme üzerinde iki biçimde etki oluşturmaktadır. İlki devletin eğitim alanında yaptığı harcamalar yoluyla ortaya çıkan çarpan etkisidir. Devlet vatandaşlarına eğitim hizmeti verirken personel istihdam etmekte, sabit stok yatırımları ve cari harcamalar yapmaktadır. Bu kapsamda devlet eğitim alanında harcamacı bir birim olarak hareket etmektedir. Eğitime yapılan kamusal müdahalenin ekonomik büyümeye ikinci etkisi, beşeri sermaye yani emek gücünün verimliliğini artırmak suretiyle meydana getirdiği katma değer artışıdır.

İkinci Dünya Savaşına kadar ekonomik büyüme ülkelerin emek, sermaye ve doğal kaynak faktörlerinin bir fonksiyonu olarak kabul edilmekteydi. İkinci Dünya Savaşından itibaren ise ekonomik büyümenin ileri teknoloji ve nitelikli emek girdisi ile içsel biçimde de büyüyebileceğine ilişkin görüşler ağırlık kazanmıştır. Bu bölümde bahse konu içsel büyüme teorilerinin geçerliliği tartışılarak eğitim faktörünün işgücü verimliliği ve ekonomik büyümeye etkisi araştırılacaktır.

Öte yandan bu bölümde işgücü verimliliğinin artması ekonomik büyümeyi etkilemekte midir? İşgücü verimliliğini artırmak için hangi yöntemler kullanılmaktadır? İşgücü verimliliği ülkeden ülkeye nasıl bir değişim sergilemektedir? Gibi sorulara da yanıt aranacaktır.

2.1 TEORİK ÇERÇEVE VE UYGULAMALI ÇALIŞMALAR

Modern ekonomilerin ortaya çıkmasıyla emeğin sadece ekonomik bir girdi olarak görülmeyip geliştirilebilir bir sermaye unsuru olarak değerlendirilmesine yönelik yaklaşımlar artmıştır. Standart emek teorisi yerine nitelikli ve niteliksiz emeğe dönük ayrımlar, tecrübe, iş başında öğrenme,

bilimsel ve teknolojik gelişme ekonomik büyümede ayrıştırıcı faktörler olarak rol oynamaya başlamıştır. Firmalar ve ülkeler bazında daha nitelikli beşeri sermaye gücüne sahip olanların rekabette öne çıkması, iktisadi düşüncenin bu alana daha fazla ilgi göstermesine neden olmuştur.

Becker (1964), Nelson ve Phelps (1966) ve Mincer'in (1981) bu alanda öncü sayılabilecek çalışmalara imza atmışlardır. Becker (1964) çalışmasında eğitime yapılan yatırımın parasal getirisini hesaplamaya çalışmıştır. Yazar çalışmasında iş başı eğitim, okul ve diğer bilgi edinme yollarında olası durumları ayrı ayrı değerlendirmiştir.

Eğitime yapılan yatırım ve teknolojik yayılmanın ekonomik büyüme ile olan ilişkisini araştıran Nelson ve Phelps (1966) çalışmalarında insanı beşeri sermayenin taşıyıcısı olarak varsaymış ve sermaye yapısı ile teknolojik gelişme arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Nelson ve Phelps'e göre teknolojik olarak daha gelişmiş ekonomilerde eğitimin getirisi daha fazla olmaktadır.

Mincer (1981), beşeri sermaye ve ekonomik büyümeyi incelediği çalışmasında, beşeri sermayenin belli bir yer ve zaman için büyümenin ön koşulu olmadığını ileri sürmüştür. Ancak beşeri sermaye yayılması ile birlikte güçlü bir ekonomik büyümenin sağlanabileceğini çalışmasında kanıtlamıştır.

Gustavsson, Hansson ve Lundberg (1997), Wolff (1997) ve Fagerberg (1997) çalışmalarında ekonomilerde yaşanan ticari liberalleşmenin uluslararası ticari işbölümü sayesinde daha yüksek teknoloji ve katma değeri fazla sektörlerin gelişmesine katkı sağladığını kanıtlamışlardır. Böylesi ekonomilerde ihracat yapabilmek için yüksek teknoloji sektörlerinde yatırım yapmaya ve Ar-Ge ve inovasyon harcamalarının düzeyinde bir artışa gitmeye ihtiyaç bulunduğunu ortaya koymuşlardır. Onlara göre ihracatla ortaya çıkan uluslararası rekabet

lkeleri ister istemez daha yüksek bilgi ve teknoloji içeren sektörlerde uzmanlaşmaya doğru itmektedir.

1980’li yıllardan itibaren içsel büyüme modellerinin g kazanması ile birlikte beşeri sermayenin önemine olan ilgi daha da artmıştır. İnsan unsurunun eğitimle daha verimli bir üretim faktörü haline gelmesi ve böylece büyümenin içsel dinamiklerle artırılması konusunda yapılan çalışmalarda formel eğitim ve yaparak öğrenme, görerek öğrenme gibi çeşitli informel öğrenme biçimleriyle insan unsurunun üretken yeteneklerinin artırılması ele alınmıştır (Saygılı, Cihan ve Yavan, 2006). Beşeri sermaye aynı zamanda bireylerin diğer bireylerden öğrenme ve değişen koşullara uyum sağlama yeteneğinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Neoklasik büyüme modellerinin fiziki sermaye üzerinde gereğinden fazla durduğunu düşünen bazı iktisatçılar buna tepki olarak beşeri sermayenin rolünü vurgulayan içsel büyüme modelini geliştirdiler. İçsel büyüme, bilgi, beşeri sermaye ve teknolojik gelişmenin, emek ve sermaye faktörlerinde olduğu gibi büyüme modellerinde içselleştirildiği büyüme modelidir. İçsel büyüme modelleri ekonomik büyümeyi beşeri sermaye, teknolojik gelişme ve Ar-Ge gibi faktörlerle açıklamaya çalışmaktadır (Eser ve Gökmen, 2009: 42). Bu modellerde insan faktörünün beşeri sermayeye dönüştürülmesi ve üretim kabiliyetlerinin artırılması eğitimle mümkün olabilmektedir.

z itibarıyla içsel büyüme modelleri, işgücü, sermaye ve toprak gibi geleneksel üretim faktörlerinin azalan getiriye sahip olmaları nedeniyle büyümenin dinamiğini oluşturamayacağını, bunların yerine artan getiriye sahip olan bilginin büyümenin sürükleyici gücü olduğunu savunmaktadır (Saygılı, Cihan ve Yavan, 2006: 21). Bu teori bizi büyümenin önündeki fiziksel engellerden uzaklaştırarak sürekli büyümeye imkân veren yeni bir üretim

modeline doğru yaklaştırmaktadır. Bilgi toplumunun önem kazanması ve Information Technology (IT) olarak adlandırılan dijital iletişim araçlarının gelişmesi ile ekonomik büyümenin omurgasını geleneksel sanayi ve emek işçiliğinin yerini, yüksek teknolojik sektörler, bilgiye erişim hizmetleri ve bilgi işçiliği oluşturmaktadır.

Romer (1986) alışmasında o zamana kadar büyüme modellerinde ihmal edilen artan getiriler konusunu işlemiştir. Modelinde hem artan getirili bilgiyi hem de azalan getirili fiziksel sermayeyi bir arada kullanan yazar, bu çift durumlu özel koşullarda oluşan muhtemel denge çıktı düzeyine ulaşabilmiiştir. Romer (1990) bir başka çalışmasında teknolojik gelişmenin ekonomik büyümenin merkezi olduğunu savunmuştur. Teknolojik gelişmenin hammaddelerle işlem yapma gerekliliklerinin diğer mallardan farklı olduğu nkoşulları altında başka bir imkân olmaması halinde beşeri sermaye desteklenerek ekonomide dışsal gelişiminin sağlanabileceği sonucuna varmiiştir. Romer Ar-Ge ve teknolojik yeniliklere yapılan yatırımların bilginin kaynağı olduğu üzerinde durmuştur.

Lucas (1988) beşeri sermaye getirisinin, ona yapılan yatırımla artacağını ifade etmektedir. İçsel büyüme modellerine ilave olarak beşeri sermayede meydana gelecek artışların da büyümeyi destekleyeceğini ileri sürdüğü modelinde, ülkeler arasında 1960-1980 yılları arasında meydana gelen kişi başına düşen büyüme farklarının nedenleri üzerinde durmaktadır. Lucas modelinde belli bir oranda artan nüfus dışında başkaca bir dışsal g olmadan, neoklasik yolla biriken fiziki sermaye ile artan emek verimliliği üzerinden iki durumlu bir anlatımda bulunmaktadır. Kapalı daha fakir ekonomilerin uzun vadede büyüme oranları değişmeyeceği için yine zengin ekonomilere nazaran fakir kalacaklarını, emeğin mobilize olduğu durumda verimliliğin insandan insana yayılması nedeniyle hem emek gelirinde artış olacağını hem de fakir

lkelerden zenginlere doğru bir emek akınının söz konusu olacağını savunmaktadır. Lucas'ın modelinde iřęücü hem teknolojik bilginin taşınması hem de beşeri sermaye düzeyinin artması yoluyla bilginin yayılmasına yol açmaktadır.

Grossman ve Helpman (1990) alışmalarında Lucas ve Romer'in izinden giderek, ekonomik büyümede bilgi sermayesinin artan getirilere ilişkin rolünü araştırmışlardır. Grossman ve Helpman (1990) korumacı politikalara nazaran ihracatı destekleyen endüstriyel politikaların büyüme oranlarında daha hızlı bir artışa neden olduğunu ancak bunun yetersiz kalacağını, uluslararası ticaretle birlikte bilgi ve teknoloji transfer eden gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranlarının uzun vadede daha yüksek seyrettiğini ileri sürmüşlerdir.

Benhabib ve Spiegel (1994), insan sermayesi ve eğitime yapılan yatırımların ülkelerin ekonomik gelişimlerini nasıl etkilediğini araştırdıkları çalışmalarında, klasik Cobb-Douglas denkleminde bir faktör olarak beşeri sermayenin ekonomik gelişmeye etki etmediğini hatta negatif etki gözlendiğini, toplam faktör verimliliği üzerinden bir model geliştirildiğinde ise beşeri sermayenin yerelde üretilen teknolojik buluşlar ve ekonominin dışarıya adaptasyonuna yardımcı olması bakımından pozitif etkide bulunduğunu ileri sürmüşlerdir.

Papageorgiou (2001), Benhabib ve Spiegel'in nergelerini, ülkeler arasındaki gelişme farkları ile eğitimi birlikte ele alarak test ettiği çalışmasında, eğitimin teknolojik gelişmeyi kolaylaştırıcı bir etkide bulunarak ekonomik gelişmeye olumlu katkı yaptığının ve bu etkinin fakir ülkelerden daha zengin ülkelere doğru arttığının bulmuştur. Aynı şekilde eğitim çeşitlerine göre ilk derece eğitim nihai çıktıya, ilk kademe sonrası eğitim ise daha çok adaptasyon ve yaratıcı teknolojiye katkı sağlamaktadır (Papageorgiou, 2001).

Petrakis ve Stamatakis (2002), büyüme ve eğitim seviyesi arasındaki ilişkiyi araştırdıkları çalışmalarında, gelişmiş ve özellikle OECD'ye üye ülkeler grubunda eğitim seviyesi artışı ile büyüme arasında doğrudan bir ilişki bulmuştur. Agiomirgianakis, Aseteriu ve Monastiriotis de benzer şekilde büyüme ve yükseköğrenim arasında doğrudan bir ilişki olduğunu ve dahası uzun dönem sürdürülebilir büyüme için yükseköğrenim kalitesinin önemini vurgulamışlardır (Agiomirgianakis vd., 2002).

Türkiye üzerine yapılan çalışmalarda Saygılı vd. (2006), ülkenin geçmiş dönem istikrarsız ve nispeten zayıf ekonomik büyüme performansının temelinde yanlış teknoloji politikası kadar eğitimin uzun vadeli etkisinin ihmal edilerek beşeri sermaye alanında yatırım açığı oluşmasının önemli bir negatif etkiye sahip olduğunu bulmuşlardır. Eğitimin Türkiye'de nicel ve nitel performansı, yaşanan olumlu gelişmelere göre oldukça düşük kalmış ve eğitime aktarılan kaynaklar yeterli seviyelere ulaşmamıştır. Çalışmalarında özellikle PISA gibi uluslararası testlerde alınan başarısızlığın, öğrencilerin dünya standartlarında bir eğitim alamadığını gösterdiği savunulmuştur.

Yeldan (2012), Türkiye özelinde beşeri sermaye ve bilgi sermayesine dayalı bir büyüme modeli kurduğu çalışmasında, hem beşeri sermayeye yapılan devlet katkısı hem de Ar-Ge harcamaları yoluyla bilgi sermayesine yapılan devlet katkısını karşılaştırmıştır. Çalışmada ideal durumda kısa-orta dönemde eğitime yapılan kamu teşvikinin ekonomik büyümeye olumlu etkisi olduğunu, orta-uzun dönemde Ar-Ge teşviklerinin eğitilmiş nüfusun yetişmesi ile bilgi sermayesi oluşumuna ve daha güçlü bir büyüme performansının yakalanmasına olumlu etkisi olduğunu bulmuştur.

Öz vd. (2008) ise Türkiye ve gelişmiş Avrupa Birliği ülkeleri arasında eğitilmiş nüfus bakımından Türkiye aleyhine bulunan tablonun, AB ülkeleri

bakımından fırsattan çok bir tehdit durumu arz ettiğini ve karşılıklı ilişkilerin bu durumdan etkilendiğini, rekabet gücü bakımından Türkiye'nin eğitim konusunda daha fazla yol alması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Yardımcıoğlu (2012), Türkiye'nin dahil olduğu OECD üyesi seçili 25 ülke verisine ilişkin yaptığı tez çalışmasında, gözlem yapılan ülkeler bakımından uzun dönemde eğitim harcamalarının ekonomik büyümeyi pozitif bir biçimde ve anlamlı şekilde etkilediği, aynı zamanda eğitim harcamalarının gelir dağılımını da pozitif yönde düzelttiği, yani eğitim üzerinden sağlanan ekonomik büyümenin beklenenin aksine gelir dağılımına olumlu etkide bulunduğunu ortaya koymuştur.

Türkiye'de eğitim ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi "Var Modeli" ile inceleyen Özsoy (2009), eğitim ve ekonomik büyüme arasında uzun dönemli bir ilişki bulmuştur. Ancak eğitim kademelerine göre eğitim ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin yönü değişmektedir. Özellikle ilk ve ortaöğretim seviyesinde eğitim ile büyüme arasında doğrusal bir ilişki kurulabilirken, yükseköğretimde böyle bir ilişki bulunamamıştır. Bunun nedeni katma değer üreten sektörlerin yetersizliğinden dolayı eğitim ile bilgi sermayesi arasındaki geçişkenliği sağlayan yükseköğrenimin ekonomik büyümeye katkısının sınırlı kalması olarak değerlendirilmektedir.

Eğitim harcamalarının yerel gelişmişliğe etkisini inceleyen Doğrul ve Özer (2009), hemen her bölge için genel eğitim harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkide bulunduğunu ve Türkiye'de eğitim alan bireylerin verimlilik artışı yoluyla ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkilediğini bulmuşlardır. Sarı (2002), Bolu özelinde ve Akçomak ve Kasnakoğlu (2002) Ankara ve İstanbul özelinde eğitimin kişisel geliri artırıcı olumlu etkisinin kanıtlarını bulmuştur.

Telatar ve Terzi (2010), Türkiye’de nüfus ve eğitimin ekonomi üzerine etkisini inceledikleri çalışmalarında, eğitimin ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkisi olduğunu bulmuştur.

2.2. VERİMLİLİK, AR-GE, EĞİTİM VE BÜYÜME ARASINDAKİ İLİŞKİ

Yukarıda açıklanan pek çok akademik çalışma, eğitim ile verimlilik artışı arasında olumlu bir ilişki olduğunu, ekonominin genelinde de bu olumlu ilişkinin uzun vadede ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediğini ortaya koymaktadır. Üstelik işgücü verimliliği üzerinden sağlanan ekonomik büyümenin gelir bölüşümüne de olumlu etkide bulunduğuna ilişkin bazı araştırmalar yapılmıştır.

Verimlilik iktisadın bir alt dalı olan işletmecilik kavramlarından biridir. İşletme literatüründe firmaların kar marjlarını artırabilmek için eldeki faktörleri en az düzeyde kullanarak (işgücü, teknoloji, hammadde, toprak vs.) en yüksek üretim miktarına ulaşma çabası verimlilik olarak adlandırılmaktadır.

Ülkeler arası verimlilik farkları makro hesaplamalar yöntemiyle ölçülmeye çalışılmaktadır. Bir ülkenin veri işgücü, sermaye, teknoloji girdisi ile toplam ekonomik üretim miktarı verileri ekonomik verimliliği ölçmek için kullanılmaktadır.

Kavramın ilk kullanımı Rönesans devrine kadar götürülse de esas itibarıyla modern ekonomik yazında verimliliği ilk kullanan Adam Smith’tir. Smith’e göre değer üreten emeğin verimliliğini artıran en önemli etmenler sermaye, beceri, işbölümü ve işte ihtisaslaşmadır. A. Smith’e göre sını emek verimli ve hizmet sektöründe kullanılan emek ise verimsizdir (Suiçmez, 2002: 171).

Solow 1957 tarihli çalışmasında Neo-klasik büyüme modelini 1909-1949 dönemi ABD ekonomisi için ele almış ve bu dönemde teknik değişimin ortalamada nötr olduğunu, üretim fonksiyonunun dönemin ilk yarısında yıllık %1

ve ikinci yarısında yıllık %2 düzeyinde yukarı doğru hareket ettiğini, aralık boyunca toplam saatlik çıktının %87,5 oranında teknolojik değişimden ve kalanı sermaye artışından olmak üzere iki kat arttığını ve bu yolla toplam üretim fonksiyonunun teknik değişimle farklılaştığının ispatlandığını ortaya koymuştur. Solow verimliliğin ilk kez hesaplanabileceğini göstermiş ve teknolojiyi dışsal bir girdi olarak kullandığı modeli neoklasik büyüme modellerinin öncülerinden biri olmuştur (Solow, 1957: 320).

Teknolojinin ekonomik büyümenin önemli bir girdisi olduğunu gösteren çalışmalar, büyümeye pozitif etkisi olan teknolojinin nasıl üretildiğini ve bunun nasıl modellenebileceğini araştırmaya başlamışlardır. Romer (1990), konuya ilişkin çalışmasında, üç öncüden bahsetmektedir. Bunlardan birincisi hammaddelerin daha iyi işlenmesine ilişkin teknolojik gelişmedir. İkinci olarak teknolojik değişim piyasadan gelen talebe cevap verebilmek için büyük miktarlarda yapılmalıdır. Üçüncü olarak yeni bir tekniğin maliyeti sabittir. Teknolojinin ekonomideki gelişme konusundaki önemini Schumpeteryen bir bakışla yorumlayan Romer, teknolojiyi neoklasik modelin aksine içsel büyümenin kaynaklarından biri olarak değerlendirmiştir. Çalışmasında Ar-Ge çalışmalarına yapılan sübvansiyonların ekonomik büyümeye en büyük katkısı sağladığı sonucuna ulaşmıştır. İkinci en iyi politika olarak da, kişisel ve sosyal faydaları arasındaki dışlama etkisini bir tarafa bırakarak beşeri sermayeye yapılan yatırımın sübvansiyon edilmesi.

Romer modelinin dolaylı olarak da büyük beşeri sermayesi olan ve dışa açık ekonomilerin daha hızlı büyüdüğünü gösterdiğini ifade etmektedir. 20. Yüzyılın büyüme şampiyonlarının başarı hikayesinin beşeri sermayelerinde yattığını ifade eden Romer, teknoloji ve beşeri sermayenin içsel büyüme modellerinin en önemli unsurları olduğunu göstermiştir.

Çalışmanın yapıldığı dönemde neoklasik büyüme modeline yönelik eleştiriler getirilmiş ve modelde dışsal olarak öngörülen teknoloji ve bilginin aslında büyümenin içsel öğeleri olduğu Lucas (1988) tarafından gösterilmişti. Bu dönem Güneydoğu Asya Ülkeleri olan Japonya, Güney Kore, Hong-Kong, Şangay ve Tayvan'ın gelişmiş batı ülkeleri ile karşılaştırıldığında yüksek büyüme yaşadığı, gelişmiş ekonomilerle arayı kapattığı şartların büyüme modellerini yeniden gözden geçirmeyi zorunlu kıldığı şartlar hakimdi. İthal ikameci modelle endüstrilerini milli imkanlarla kurmaya çalışan Türkiye, Latin Amerika, Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan ekonomik başarısızlık ve makroekonomik sorunların yanında, Güneydoğu Asya ülkelerinde yaşanan ekonomik kalkınma mucizesi, birçok araştırmacının dikkatini çekmişti. Bu başarıyı açıklamaya dönük çalışmalarda dışa açık ekonomik yapının, beşeri sermayenin, Ar-Ge ve inovasyonun kalkınmada başat rol oynaması, büyüme modellerinin de yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır.

Grossman ve Helpman (1991), Romer ve Lucas'ın izinden giderek ticaret, inovasyon ve büyüme arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir model geliştirmişlerdir. Grossman ve Helpman'ın modellerinde beşeri sermaye ve yeni teknolojileri yoğun şekilde kullanarak bilgi ve mal üretiminde uzmanlaşan ülkelerin mukayeseli bir üstünlük elde ettiğine işaret etmektedir. İkinci olarak dünya ekonomisinin büyük ölçeğinde firmaların yeni nesil teknolojiye yatırım yapması gerekmektedir. Üçüncü olarak enformasyon teknolojilerinin gelişmesi sayesinde, bilgi ve teknolojinin dünya çapında ucuz ve hızlı yayılması, ticaret yapan ülkeler arasında bilginin yayılmasına imkan sağlamaktadır. Son olarak uluslararası finansal piyasalara erişim, bilgi teknolojilerine yapılan yatırımların maliyetini düşürmektedir. Grossman ve Helpman (1991), çalışmalarında dışa açık büyüme stratejisi izleyen ülkelerin korumacı ülkelere göre daha hızlı bir

büyüme performansı sergilediği sonucuna ulaşmıştır. İçsel bilgi ve inovasyon, uluslararası ticaret rejimi ve uzun dönemli büyüme performansı ile yakın ilişkili bulunmuştur. Son olarak gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerdeki büyük bilgi sermayesine uluslararası ilişkiler yoluyla ulaşabilecekleri bulunmuştur. Grossman ve Helpman (1991), Romer'in bulgularına ulaşmış, ticari dışa açıklık, içsel bilgi ve inovasyon, beşeri sermaye gibi unsurların büyüme hızlarına olumlu yansıdığını ıspatlamıştır. Bu çalışmalar üretim fonksiyonuna teknolojinin eklenmesine ve neoklasik modelin aksine teknolojinin içsel bir unsur olarak kabul edilmesine neden olmuştur.

Hickman (1992: 4-5) tarafından yapılan verimlilik tanımında, klasik üretim fonksiyonuna teknoloji de eklenmektedir:

$$Q = F(K, L, t)$$

Burada K sermaye ve L işgücü olarak sabit faktörler; t ise zamana bağlı olarak değişkenlik gösteren teknolojiyi ifade etmektedir. Marjinal ikame oranı değişmeksizin Hicks-nötr durum için teknolojiye değişim üretim miktarını artıracaktır. Bu durumda denklem aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$Q=A(t), F(K,L)$$

Cobb-Douglas fonksiyonuna üstel ilerlemeyi eklediğimizde denklem aşağıdaki gibi olacaktır:

$$Q=Ae^{\Gamma t}K^{\alpha}L^{\beta}$$

Buradaki Γ teknolojik ilerleme oranını, α ve β ise sermaye ve emek girdilerinin çıktı esnekliğini göstermektedir.

Ölçeğe göre sabit getiri söz konusu olduğu durumda $\alpha+\beta=1$ olur ve denklem:

$$Q=Ae^{\Gamma t}(K/L)^{\alpha}$$

şeklinde yazılabilir. Teknolojik ilerleme olmaksızın sermaye ve emek rasyolarını artırarak emek verimliliği-sermaye formasyonu ile yükseltilebilmektedir.

Denklem toplam faktör verimliliği (TFP) üzerinden tekrar düzenlendiğinde, girdiler çıktı esnekliklerine göre tekrar ağırlıklandırılacaktır:

$$TFP=Q/(K^{\alpha}L^{\beta})=Ae^{\Gamma t}$$

Böylece Hicks-nötr teknoloji ilerlemesi toplam faktör verimliliği büyümesi ile aynı olacak ve ayrıştırılabilir üssel zaman serisi ile üretim fonksiyonu içinde tahmin edilecektir. Toplam faktör verimliliğinin büyümenin temel motoru olması, özellikle Hindistan ve Çin gibi emeğin yoğun olduğu ancak üretken faktörlerin sınırlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde daha kabul edilebilir bir durumdur (Hickman, 1992: 13).

Gömlüksiz, Şahbaz ve Mercan (2017), toplam faktör verimliliğine etki edebilecek olan beşeri sermaye, Ar-Ge, ticari dışa açıklık ve ileri teknoloji ürün ithalatı gibi değişkenleri seçilmiş 12 OECD üyesi ülke kapsamında ekonometrik olarak incelemiştir. Çalışmalarında kullanılan ekonometrik analiz sonucunda, seçilen 12 OECD ülkesi için Ar-Ge harcamalarının, ileri teknoloji ürün ithalatının ve ticari dışa açıklığın toplam faktör verimliliğini pozitif yönde ve istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde etkilediği bulunmuştur. Bununla birlikte beşeri sermayenin toplam faktör verimliliğine etkisi negatif ve istatistiksel olarak anlamsız bulunmuştur. Çalışmada beşeri sermaye ölçütü olarak eğitimde geçirilen sürenin alınmış olmasının, eğitimin niteliğinde ortaya çıkabilen farklılıkları yansıtmadığı için böyle bir sonuç çıktığı düşünülmektedir.

İçsel büyüme modellerinin beşeri sermaye dışındaki öngörülerinin kanıtlandığı bu çalışma, eğitimde sadece belli istatistiksel başarıların elde edilmesinin (eğitime katılma süresinin artması, eğitime ayrılan kaynak miktarının

artması vs.), tek başına verimlilik yaratmadığı ve ekonomik büyümeye katkı sağlamadığını görülmektedir. Bu nedenle ekonomik büyümeye olumlu katkı sağlayacak beşeri sermayenin herşeyden önce nitelikli ve kaliteli bir eğitimden geçmiş olmasının zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Tarı ve Alabaş (2017), Ar-Ge harcamaları ile iktisadi büyüme ilişkisini 1990-2014 arası Türkiye uygulaması üzerinden araştırmıştır. Tarı ve Alabaş'a göre Ar-Ge harcamaları üzerinden mal ve hizmetlerde ekonomik değer yaratılması, yenilikçi firmaların ortaya çıkmasına, yatırımcılar için yenilikçi firmalara yatırım imkanının doğmasına, olumlu beyin göçüne ve böylelikle kaynakların etkili kullanılarak ekonominin gelişmesine neden olmaktadır. ARDL ekonometrik model kullanılarak yapılan çalışmada, Ar-Ge harcamalarının belirlenen uzun dönem için Türkiye'nin ekonomik büyümesi üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkide bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu bakımdan Türkiye'de etkili bir teknoloji ve yenilikçi endüstriler planlaması yapılması önerilmektedir.

Benzer içerikteki ekonometrik çalışmalarında Köse ve Şentürk (2017), 1989-2012 yılları arasında Türkiye ekonomisi için Ar-Ge harcamaları, patent harcamaları ve teknolojik gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini test etmiştir. Çalışmanın sonuçlarına göre bu dönem için Ar-Ge harcamaları ile ekonomik gelişme arasında karşılıklı, pozitif ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur.

Yukarıda verilen örneklerden yakın dönemde Ar-Ge harcamaları, inovasyon ve beşeri sermaye ile ekonomik büyüme arasında özellikle Türkiye için güçlü bir ilişki bulunmuştur. Türkiye'nin Ar-Ge harcamalarına daha fazla kaynak tahsisini başarması, ekonomik büyümesini de olumlu yönde etkileyecektir.

Son çeyrek yüzyılda çok yüksek büyüme oranları ile ekonomik gelişme gösteren Çin'in özel bir örnek olarak incelenmesi gerekmektedir. Çin'in

ekonomik gelişmesi üzerinde ilk ve orta öğrenimdeki eğitim düzeyinin sağladığı verimlilik artışından daha fazla lise düzeyi eğitimindeki gelişmelerin pozitif belirleyiciliği dikkat çekmektedir. Üstelik Çin'deki batı ve orta bölgelere doğru gidildikçe lise düzeyindeki eğitimin verimliliğe katkı derecesi de artmaktadır (Zhang ve Zhuang, 2011: 71).

Çin'de üretim erken dönemde modernleşen Hong-Kong ve Şangay'da sınai-endüstriyel düzeye ulaşmıştır. İki büyük ticaret ve liman kenti olan Hong-Kong ve Şangay, bulundukları doğu coğrafyasında üretimin daha yüksek katma değerle yapılmasına ve daha yüksek eğitilmiş emek faktörü kullanımına dönük bir yayılmaya neden olmaktadır. Buna mukabil tarımsal üretimden sınai ve hizmet sektörü üretimine doğru geçiş yapmakta olan batı ve orta bölgelerde daha az katma değerli üretim kolları ve onların ihtiyaç duydukları kol gücü emeğine dayalı bir endüstrileşme söz konusu olmaktadır. Bu nedenlerle ülkede batıdan doğuya doğru hareket edildikçe emek talebi endüstriyel mesleki eğitilmişlere doğru kaymaktadır. Bu bölgelerde ilk ve ortaöğretim düzeyindeki emeğin verimlilik artışındaki nispi azlığı da, bölgenin gitgide tarımdan sanayiye doğru geçiş yaptığını göstermektedir. Daha az gelişmiş bölgelerde ilk ve ortaöğretimin getirisi daha yüksektir (Zhang ve Zhuang, 2011; Chi, 2008: 434).

Bununla birlikte, yapılan pek çok ülke analizinde Ar-Ge harcamaları ve ekonomik büyüme arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki bulunmasına rağmen, Lyungwall ve Tingwall (2015), Çin'in ekonomik büyümesinde Ar-Ge harcamalarının etkisini diğer ülkelere nazaran daha az bulmuştur. Bunda Çin'in diğer gelişmiş ekonomileri ve ülkelere nazaran verimlilik performansının düşük kalmasının etkili olduğu sonucuna varılmıştır.

Bahse konu Çalışmada Çin'in halletmesi gereken bazı sorunlar olduğu tespit edilmiştir. Bunların başında Ar-Ge'ye yapılan toplam harcamalarda

devletin hala temel belirleyici olması gelmektedir. Devlet kurumlarının bu alandaki hakimiyeti, piyasa oryantasyonunun yeterli düzeye gelmemesi ve devlet kurumlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerinin düşük olması nedeniyle Çin'in liberal bir toplumun gerektirdiği modern kurumlara sahip olmaması bu alandaki zayıflığına karine olarak sunulmuştur.

Çin ile ilgili benzer bir bulgu da, özellikle gelişmiş doğu bölgelerindeki fiziksel sermaye yoğunlaşmasının beşeri sermaye ile dolaylı da olsa bir ilişkisi olduğu ve bu durumun ülkenin diğer bölgeleri ile olan eşitsizliği artırdığına ilişkindir. Çin'in birkaç on yıldır devam eden yüksek büyüme performansının sürdürülebilirliğinin, beşeri sermaye ile ilişkisinin gücüne bağlı olduğu düşünülmektedir. Bu bakımdan gelişmenin yönü ve yerel dağılımında eğitimin toplam faktör verimliliğine olan etkisi önemli olmaktadır. Çin'de gelişmiş bölgelerin fiziksel sermaye birikimine yüksek eğitimin etkisi, daha az gelişmiş iç bölgelerde ilk üç düzey eğitimin fiziksel sermaye birikimine etkisinden çok daha yüksek ve eşitsizlik yaratma ve sürdürülebilir olmama potansiyeline sahiptir (Chi, 2008: 434). Eğitim düzeyi ile sabit sermaye yatırımları arasındaki bu korelasyon nedeniyle bölgeler arası eşitsizliği azaltmak için Çin'in kırsal bölgelerindeki eğitime katılma oranlarını artırmak ve bu bölgelerin de daha yüksek fiziksel sermaye yatırımlarını çekebileceği insan sermayesini iş gücüne kazandırmak gerekebilecektir.

Çin gibi gelişmekte olan ülkelerin bir başka sorunu da eğitim veren kurumların niteliksel zayıflığıdır. Bu durum ilerleyen zamanlarda eğitimin verimliliğe etkisini ve verimliliğin ekonomik gelişmeyi hızlandırma özelliğini sınırlandırmaktadır (Dias and Tebaldi, 2012: 311).

Ekonomik büyümeyi destekleyici eğitim yatırımlarının bölgenin üretim olanaklarından bağımsız şekilde ele alınması, eğitim-verimlilik ilişkisinin sağlıklı

şekilde kurulabilmesine engel olabilecektir. Bu bakımdan daha tarımsal ve hizmet ağırlıklı sektörlerde ilk iki derece eğitimin ve sınai-bilgi teknolojili sektörel bölgelerde üçüncü derece ve yükseköğrenimle birlikte Ar-Ge harcamalarının artırılmasının verimliliğe daha fazla katkısı olduğu söylenebilir.

Verimlilik bir yandan ekonomik gelişmeyi desteklerken diğer yandan maaşların yüksek olması nedeniyle işgücünü eğitime daha fazla yatırım yapmaya teşvik etmektedir. Böylece işgücü piyasasındaki insanların verimliliğinin artışı ekonomiyi teşvik ettiği gibi, işgücünün de eğitime yaptığı yatırımın artması ekonomik gelişmeyi teşvik etmekte ve kendi kendisini besleyen bir ekonomik gelişme süreci yaratılmaktadır (Dias ve Tebaldi, 2012: 310).

Bölgesel farklar gibi ülkeler arasında da verimliliği etkileme bakımından eğitim sektörünün önemi farklı şekillerde ölçülmüştür. Örneğin İspanya için yapılan uzun dönemli araştırmada, 1850-2000 yılları arasında beşeri sermaye artışının yani eğitilmiş nüfustaki artışın toplam faktör verimliliği üzerindeki etkisi çok güçlü bulunmamıştır. Bununla birlikte eğitimin, teknolojik inovasyonun ekonomiye aktarılmasındaki rolü anlamlı bir düzeyde ölçülmüştür (Escosura and Roses, 2010: 531).

Ekonomik yapı olarak İspanya'ya benzer bir ülke olan Yunanistan'da da eğitimin 1960-1994 dönemi için ekonomik gelişmeye katkısı, farklı seviyedeki eğitim hizmetleri için ayrıştırılarak ölçülmüş ve ilk üç düzey eğitimin verimliliğe katkısı anlamlı bulunurken yükseköğrenimin verimliliğe katkısı yüksek bulunmamıştır (Asterioua and Agiomirgianakis, 2001: 489). Bu durum ekonomik yapının hala daha az katma değerli sektörler üzerinden büyüdüğünü ve yüksek katma değer üreten bilgi teknolojileri konusunda ölçülen dönem bazında Yunanistan'da anlamlı bir gelişme sağlanmadığını ve Yunanistan'ın az

gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler kategorisinde değerlendirilmesi gerektiği sonucunu ortaya koymaktadır.

Yunanistan üzerine yapılan bir başka çalışmada ülkenin ekonomik, sosyal ve politik değişimlerinin yaşandığı 1960-2000 dönemindeki ekonomik gelişme ele alınmış ve beşeri sermayedeki yıllık büyüme farklarının ekonomik büyümeye %0,64 ile %0,81 arasında katkı sunduğu bulunmuştur (Tsamadiasa and Prontzasb, 2012: 533).

Bu iki Akdeniz ülkesinin Avrupa Birliğinin uzun yıllar devam eden yapısal uyum desteklerine rağmen 2008 yılından bu yana yaşadıkları ağır ekonomik bunalımlar, ekonomik yapılarını üretken sektörler lehine dönüştürmeyi başaramamış olduklarının da bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Doğru ekonomik ve endüstriyel tercihle daha dengeli bir ekonomik yapılanmanın bu iki ülkeyi ekonomik krizlere karşı daha korunaklı halde tutacağı değerlendirilmektedir.

Yunanistan ve İspanya'da yaşanan bir başka ilginç durum, bu ülkelerde 2017 yılı itibarıyla genel işsizlik oranlarının yüksek seyrediyor olmasına rağmen, genç işsizlik oranlarının genel işsizlik oranlarından logaritmik olarak iki kat fazla ölçülmesidir. Eurostat verilerine göre Yunanistan'da 2017 yılı itibarıyla genel işsizlik oranı %21.5 ve genç işsizlik oranı %43.7 düzeyinde ölçülmüştür. Aynı dönemde İspanya'da genel işsizlik oranı %17.2 ve genç işsizlik oranı logaritmik olarak bunun iki katından fazla yani %38.6 olarak ölçülmüştür³. Her iki istatistiki sonuç ebeveynlerine göre daha eğitilmiş olmaları beklenen gençlerin anne babalarından daha fazla işsizlik sorunuyla karşı karşıya olduklarını ve eğitimin bu AB üyesi ülkelerde hem makro hem de mikro düzeyde bir verimlilik yaratmadığını düşündürmektedir. Bu durumun ayrıntılı analizinin ex-post

3 Kaynak: " <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>"

alışmalarla araştırılması gerekmekle birlikte, daha eğitimli olmanın daha yüksek kişisel gelirle doğru orantılı olması beklenirken bu ülkelerde aykırı bir sonucun ortaya çıkması, eğitim politikalarının ele alınması noktasında politika yapıcılara uyarıcı veriler sunmaktadır.

lke kategorileri bazında yapılan çalışmalar da benzer sonuçları desteklemektedir. Örneğin ilk derece eğitim göstergelerini artıran okullaşma oranını yükseltici eğitim harcamalarının ekonomik büyümeye olan pozitif etkisi, özellikle Sahra-altı Afrika lkelerinde en yüksek düzeyde bulunmuştur (Baldacci vd., 2008: 1336). Aynı şekilde bir başka çalışmada da gelişmekte olan ülkelerde ilk ve orta kademe eğitim sektörüne yapılan %5'lik yatırım artışının iki düzeyli eğitime devam etme oranlarında %1'lik artışa neden olduğu ve bu durumun da sosyal adaleti artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Çünkü eğitim kişisel gelir, şehirleşme ve yetişkin okuryazarlığı konularında sosyal iyileşmelere neden olmaktadır (Gupta vd., 2002: 734).

Eğitim alanına yapılan kamu harcamalarının da kendi başına verimliliği artırdığı ve büyümeye daha fazla katkı sağladığı ortaya konulmuştur. Eğitim politikalarının emek verimliliğine etkisinin yanısıra bu politikaların maliyet etkinliği ile büyümeyi de etkilediği ve eğitim sermayesinin üretken kamu harcamalarını da artırdığı bulunmuştur. Aynı zamanda Latin Amerika rneğinde olduğu gibi yüksek eğitime ilk derece eğitimden daha fazla kaynak ayrılması durumunda eğitimin büyümeyi destekleyici etkisinin azaldığı ortaya konulmuştur (Patron, 2011: 336). Öte yandan eğitim kalitesi ile doğru orantılı olarak yüksek eğitim ve bilimsel Ar-Ge harcamalarına ayrılan kaynakların kısa vadede olmasa bile uzun vadede ekonominin katma değeri yüksek üretim yapmasına ve toplam faktör verimliliğinin artmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bir başka ilginç durum da işgücü becerisini artırıcı eğitim modelinin, daha az yetenekli işgücünün rekabeti nedeniyle genel işgücündeki ve üretimdeki verimliliği tam anlamıyla etkileyemediğinin anlaşılmasıdır. Benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerin yükseköğrenim kalitesini artırmak için yabancı akademisyenleri ülkede çalıştırmak ya da genç nesillere daha iyi yüksek öğrenim imkânı sağlamak için yurtdışı eğitime yönlendirmesinin maliyeti, bu eğitimin verimliliğe olan katkısından daha yüksek düzeyde ölçülmüştür (Patron, 2011: 337). Türkiye gibi yabancı ülkelerdeki yükseköğrenime yüksek miktarda kaynak aktaran ülkelere yapılan yatırımın fayda-maliyet analizi yapıldığında negatif bir sonucun ortaya çıkması düşündürücüdür.

Batı ülkelerinde eğitim almış işgücünün kendi ülkesinden çok gelişmiş bir ülkede yaşama arzusu, beyin göçüne ve yetenekli insan kıtlığına neden olmaktadır. Bu da daha kaliteli bir yükseköğrenimden gelişmekte olan bir ülkenin elde edebileceği üretkenlik faydasını düşüren bir unsurdur. Çünkü beyin göçünün gerçekleşmesi durumunda yükseköğrenimden fayda sağlayan, kişinin ait olduğu toplum ya da ekonomi değil kendisi olmaktadır. Literatürde kabul gören eğitim seviyesi arttıkça eğitimin bölünemez faydasının düşüp, bölünebilir yani bireyselleştirilebilir faydasının artmasına farklı bir örnek olarak yüksekokullardaki eğitimi örnek göstermek mümkündür.

Eğitimin toplumsal faydasına ilişkin bir diğer husus da demokrasi standardına yaptığı katkıdır. Ülkenin makro öncelikleri bakımından eğitilmiş nüfusun seviyesi arttıkça, demokrasi standartları ve yönetim becerisi artacak ve vasıflı işgücünde çalışmak isteyen nüfusun oranında artış yaşanacaktır. Bu şekilde eğitilmiş bireylerin artışı ile temel mülkiyet haklarına ilişkin gelişmelerin eğitim ve demokrasi düzeyi ile olan ilişkisi, dolaylı makro etkinlik olarak kabul edilmektedir (Armellini, 2012: 306).

Sonuç olarak ülke gelişmişliği düştükçe eğitimin ilk derecelerine yapılan katkının verimlilik artışı yoluyla dolaylı şekilde ekonomik büyümeyi destekleme gücü de yükselmektedir. Kısa vadeli ekonomik gelişme için mevcut endüstriyel ve sektörel ihtiyaçlara göre yapılan eğitim harcamalarının verimliliği artıracak ancak ekonomik gelişimde uzun vadeli sonuç alabilmek için katma değeri yüksek sektörel üretim yapmaya dönük eğitim politikaları geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2.3. TÜRKİYE EKONOMİSİNİN BÜYÜME DİNAMİKLERİ

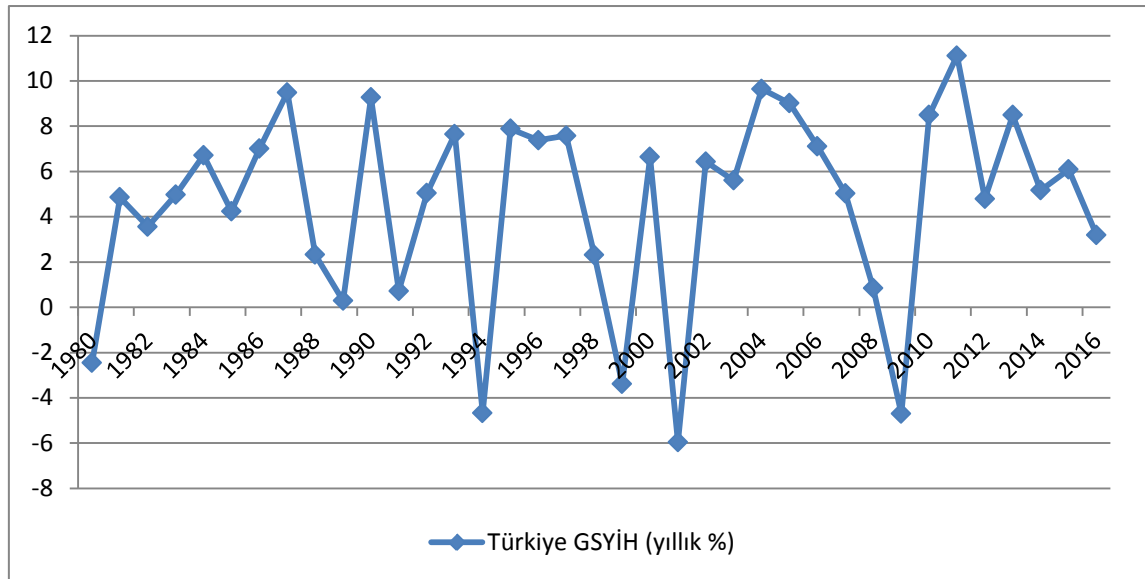
Türkiye, kuruluşundan itibaren birbirinden farklı ekonomik modellerle kalkınmasını gerçekleştirmeye çalışmıştır. Kuruluş döneminde gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi (1923), ülkenin ekonomik karakterini millileştirmeyi ya da gayrimüslimlerin elinde olan sermayenin Türkleştirilmesini önemsemiştir. Bununla birlikte devlet teşviki ile bir sanayi oluşturulmasına dönük kararlar alınmıştır. Bu kararlardan en önemlileri koruyucu gümrük vergileri konulması, Teşvik-i Sanayi Yasasının güncellenerek süresinin uzatılması ve sanayii desteklemek üzere bir milli sanayi bankası kurulmasına dönük kararlardır (Özçelik ve Tuncer, 2007: 256).

Cumhuriyetin kuruluş döneminde kalkınma ihtiyacının karşılanması için yerli sanayi ve üretimin teşviki yanında, gayrimüslim vatandaşların ticaret ve sanayideki ağırlıklarının da azaltılması hedeflenmiştir. Böylece devlet destekli yerli sanayi kurulması çalışmaları başlatılmıştır. Bu bakımdan 1929-1932 dönemi için ekonomik bağımsızlık ve sanayiyi destekleme dönemi denilebilir.

Ancak 1929 Dünya Ekonomik Krizinden etkilenen Türkiye’de istenen gelişme sağlanamadığından, 1932 yılında Sovyetler Birliği ile imzalanan 8 milyon ABD Doları tutarındaki faizsiz ve 20 yıl vadeli borçlanma anlaşması ile devletçi diye adlandırılan sermaye birikimini öne alan ekonomi politikasına

geçilmiştir. Bu kredi şeker ve dokuma fabrikalarının ekipmanları satın alınarak kurulmasında finansman sağlamıştır (Aktan, 1998: 35). Türkiye'nin iktisat politikasındaki temel ayrışma bu dönemde başlamıştır. Bir grup, devletin ekonomiye müdahalesini korporatizmden sosyalizme geniş bir çerçevede savunurken diğer bir grup ise ekonomideki devlet ağırlığının azaltılması ve daha liberal politikaların benimsenmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Devletçiliği ve karma ekonomiyi temel alan ekonomik görüşler ulusalcı-sol düşünce ikliminde değerlendirilmektedir. Devletçiliğin yerine piyasa ekonomisini esas alan ekonomik görüşler ise liberal-sağ-kalkıncı ideolojiler olarak adlandırılabilir.

Grafik 2.1: Türkiye'nin 1980-2016 Arası Dönemde GSYH Büyümesi



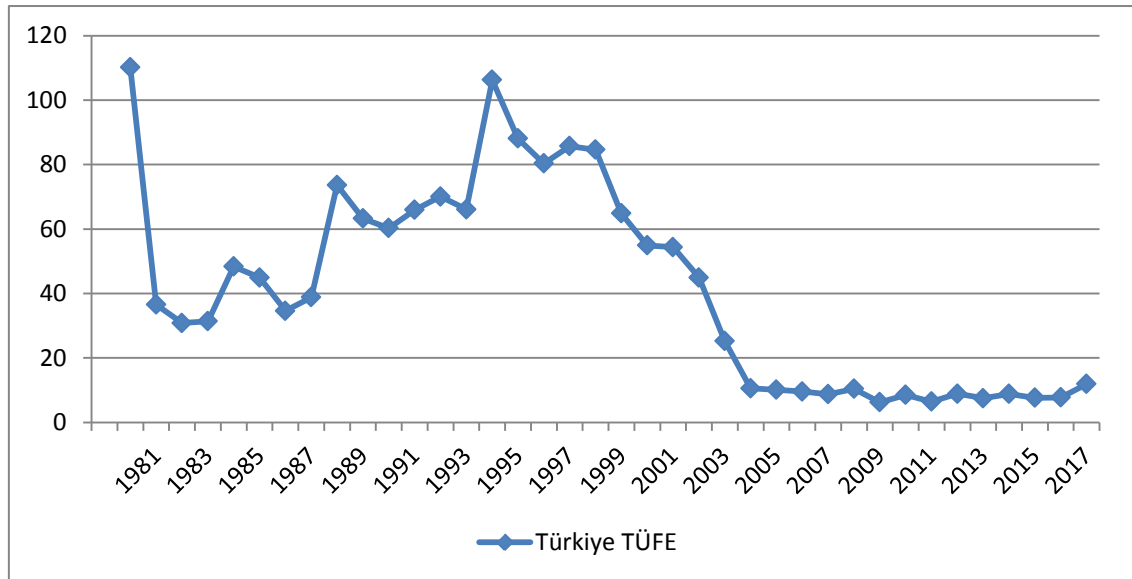
Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye'nin 1980'li yıllardan itibaren uygulamaya koyduğu dışa açılmacı ve piyasa ekonomisini tesis etmeye dönük ekonomi politikalarının büyüme oranlarına yansımaları epey dalgalı bir seyir izlemiştir. Liberalleşme politikası ve askeri müdahalenin yaşandığı dönem başı olarak kabul edilen 1980 yılında bir miktar küçülen Türkiye, takip eden yıllardaki büyüme eğilimini sürdüremeyerek 1980'li yılların sonuna doğru tekrar küçülme eğilimine girmiş ve 1990 yılında

ekonomik durgunluk sorununu yaşamıştır. Benzer şekilde 1994, 1998, 2001 ve 2009 yıllarında daralma yaşayan Türkiye ekonomisinin 1980-2016 arası dönemde ortalama büyüme oranı %4,5 düzeyinde gerçekleşmiştir.

2001 yılında yaşanan şiddetli daralmanın ardından 2009 Dünya Finansal Krizine kadar ekonomide daralma yaşanmamış ancak dış sermaye akımlarına karşı duyarlı olan ekonomi 2009 yılında %5'e kadar daralarak yeniden krize girmiştir. Takip eden iki yıllık sürede yaşanan baz etkili hızlı ekonomik toparlanma sürecinden sonra Türkiye uzun yıllardır ortalama %4.5'ler düzeyinde bir büyüme yaşamaktadır.

Grafik 2.2: Türkiye'nin 1980-2017 Arası Dönem TÜFE Oranları (%)

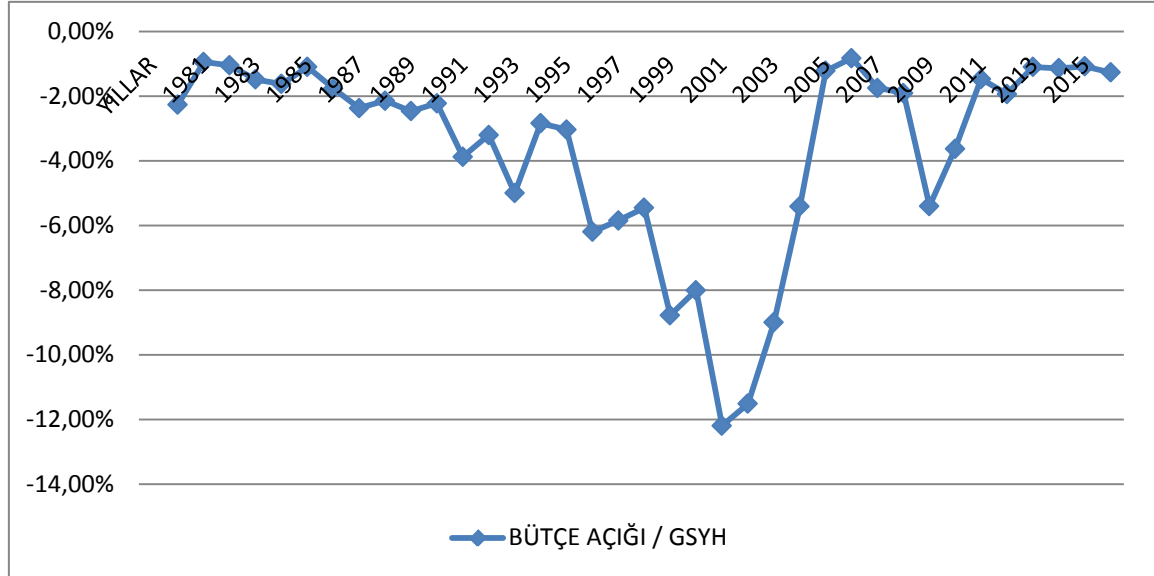


Kaynak: Dünya Bankası (<http://databank.worldbank.org>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

1980 sonrası dönemde enflasyon oranında 2004 yılına kadar tek haneli yılsonu enflasyon yaşanmamıştır. Türkiye’de 1980-2004 dönemi bir yüksek enflasyon ve dengesiz büyüme dönemi olarak adlandırılabilir. Bu dönemde yüksek enflasyon ve iç-dış açıklardan kaynaklanan dengesizlikler nedeniyle pek

çok yapısal uyum programı başarısızlıkla sonuçlanmış ve ülke ekonomisi tekrar eden bir kriz sarmalına sürüklenmiştir.

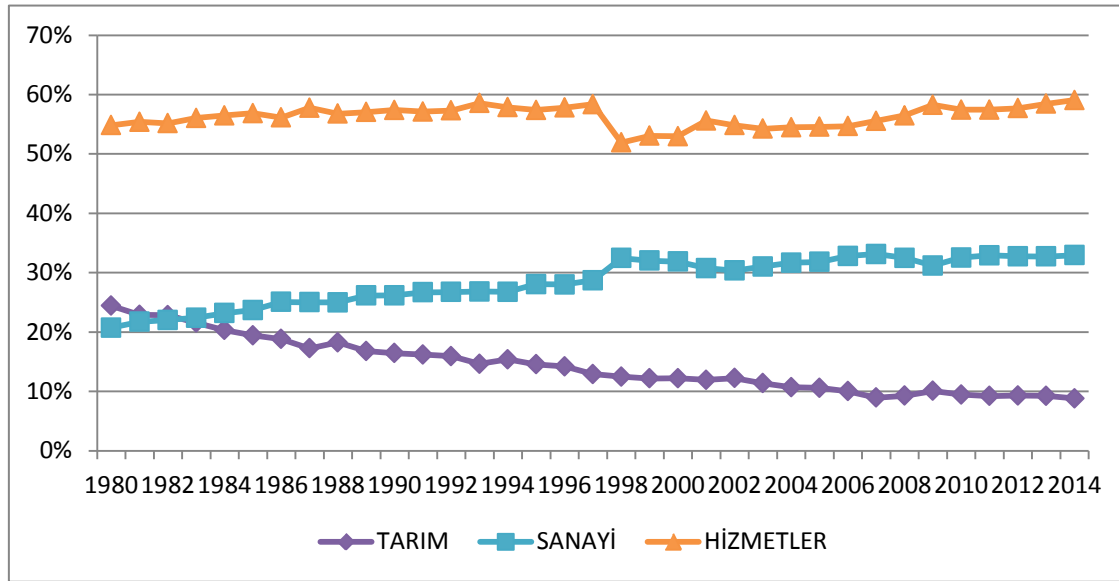
Grafik 2.3: Türkiye'nin 1980-2016 Arası Yıllarda Genel Bütçe Açığının GSYH'ye Oranı



Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Anılan dönemde kamu dengesinin durumu da bir başka istikrarsızlık nedenidir. 1980-2016 yılları arasındaki 37 yıllık dönemde genel yönetim bütçesi fazla vermemiştir. Buna paralel olarak anılan dönemde kriz dönemlerinde artmakla birlikte %1- %12 aralığında bir bütçe açığı verilmiştir. Kamunun tasarruf ihtiyacı yurtiçi fonların kamu harcamalarına yönelmesine ve spekülatif finansal işlemlerin reel ekonomiye göre ağırlığının artmasına neden olmuştur. Yurtiçi fonlara ilave olarak sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle yabancı fonların aktığı finansal piyasalar, yurtdışı şoklara karşı duyarlı hale gelmiştir. Anılan dönemde kamu dengesine dönük belirsizlikler yabancı fonların yurtdışına çıkmasına neden olmuş ve bu da yabancı para cinsinden döviz fiyatları üstünde baskı oluşmasına ve yerli parada ani değer kayıplarına neden olmuştur.

Grafik 2.4: Türkiye Ekonomisinde Üretimin Ana Sektörler İtibariyle Dağılımı



Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de dönem başı olarak kabul edilen 1980 yılında tarım sektörünün üretimdeki payı %24, sanayinin %21 ve hizmetler sektörünün %55 iken, dönem sonunda tarım sektörünün payı %9’a inmiş ve sanayinin payı %33’e ve hizmetler sektörünün payı %59’a çıkmıştır. Bu dönemde Türkiye’nin katma değeri düşük tarım sektöründen daha yüksek katma değerli üretim yapılan sanayi ve hizmetler sektörüne doğru bir üretim kayması yaşandığı söylenebilir.

2.4. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE VERİMLİLİK PERFORMANSI

Türkiye 1980’li yılların başından bugüne ithal ikameci büyüme modelini terk ederek, ekonominin dışa açılması ve piyasa ekonomisinin güçlenmesini esas alan neoliberal politikaları hayata geçirmektedir (Saygılı, Cihan ve Yavan, 2006: 35). Bu dönemden itibaren iktidara gelen partilerin siyasal ideolojilerinin de ağırlıklı liberal-muhafazakar-sağ düşünceye yakın olduğu ve bu ideolojilerden beslenen ekonomi politikalarının hayata geçirilmek istendiği görülmüştür. Ülkemizde uygulanan ekonomi politikalarının devletçi ya da liberal eğilimli oluşlarına bağlı olarak verimliliğin nasıl etkilendiği ise başka bir araştırmanın konusudur.

1980'lerin sonlarına kadar verimlilik tüm sektörlerde önemli ölçüde artmış ve 1981-88 döneminde imalat sanayii genelinde yılda ortalama %4.8'lik, 1988-1993 döneminde %14.3'lük yüksek bir verimlilik artışı görülürken, 1994 krizi sonrasında verimlilik, uzmanlaşmış sanayiler dışında kalan tüm sanayilerde önemli ölçüde düşmüş ve 2000 yılında dahi 1993 düzeyinin altında kalmıştır (Şenses ve Taymaz, 2003: 9). Verimlilik artışlarındaki dalgalanma 1980 sonrası uygulanan neoliberal politikaların verimlilikle doğrusal bir ilişki kurmakta yeterince başarılı olamadığına işaret etmektedir.

Yapısal ekonomik sorunların üstesinden gelemeyen Türkiye'nin yaşadığı ekonomik krizler, verimlilik dalgalanmalarına neden olmuştur. Nitekim 1994 yılında kamu kesimi borçlanma gereksinimini yönetmekte başarısız olunması, 1998 yılında Asya ve Rusya krizlerinin etkisiyle Türkiye'nin de daralması ve son olarak uygulanan yapısal ekonomik programın uygulamasındaki başarısızlıklar nedeniyle 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz dönemlerinin bir sonucu olarak verimlilik 1993 yılındaki düzeyinde kalmıştır. Yine 1980 sonrasında gerek dış açık, gerek kamu açığı ve gerekse de enflasyon sorunu ile başedebilmek için Türkiye uluslararası finansal kuruluşlar olan IMF ve Dünya Bankası ile pek çok yapısal uyum ve stand-by anlaşması imzalamış ancak bunların birçoğundan arzu edilen sonucu elde edememiştir. Yaşanan bu krizlerin etkisiyle 1990'lı yıllar boyunca işgücü verimliliği yerinde saymıştır. 2001 krizinden sonra IMF ve Dünya Bankası ile yapılan anlaşmalarla üzerinde mutabık kalınan yapısal uyum programı döneminde ekonomide önceki yıllarla karşılaştırıldığında daha istikrarlı bir döneme girildiği söylenebilir. Yüksek büyüme hızları, kamu açığının küçültülmesi, tek haneler inen enflasyon, işsizlikte azalma, kişi başına düşen gelirden artış gibi makroekonomik verilerde anlamlı düzelmeler yaşanmıştır.

Bu dönemde işgücü faktör verimliliğinde sektörler bazında farklı gelişmeler yaşanmıştır.

Tablo 2.1. Çalışan Kişi Başına Katma Değer Endeksi (2003=100)

Yıllar	Madencilik	İmalat	İnşaat	Oteller ve lokantalar	Eğitim	Sağlık işleri ve sosyal hizmetler
2003	100	100	100	100	100	100
2004	112,07	96,72	81,02	105,18	87,58	115,71
2005	105,93	77,56	58,51	104,26	98,83	133,56
2006	105,03	83,67	72,08	99,08	87,53	143,45
2007	107,31	80,09	59,71	96,58	80,12	132,4
2008	138,64	82,62	62,74	105,11	78,49	145,47

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablodaki veriler Türkiye'nin 2003-2008 yılları arasında seçilmiş sektörlerde 2003 baz rakamları ile verimlilik değişimlerini göstermektedir. İşgücü verimliliği dönem başından dönem sonuna kadar seçili 6 sektörden 3'ünde artmış, diğer üç sektörde azalmıştır. Madencilik sektöründe %38, oteller ve lokantalar sektöründe %5 verimlilik artışı yaşanmıştır. Bu dönemde verimlilik artışı şampiyonu %45'le sağlık ve sosyal hizmetler sektörü olmuştur. Türk ekonomisinin lokomotifleri olan imalat sanayi sektöründe %18'lik, inşaatta %38'lik ve eğitimde %22'lik işgücü faktör verimliliği kaybı yaşanmıştır. İşgücü verimliliğinde özellikle imalat sanayiinde yaşanan gerileme, katma değeri yüksek ve inovasyona dayalı üretim yapma kapasitesinin azaldığına işaret etmektedir. Hizmet sektörü olarak kabul edilen sağlıktaki işgücü verimliliği olumlu, eğitimdeki düşüş olumsuz gelişmelere işaret etmektedir. Turizm alanına hitap eden oteller ve lokantalar sektörü ise dönem içinde dalgalanarak dönem sonunda ılımlı bir gelişme kaydetmiştir.

Tablo 2.2. Çalışan Kişi Başına Katma Değer Endeksi (2009=100)

YILLAR	İmalat	İnşaat	Bilgi ve İletişim	Mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetler	Eğitim	İnsan Sağlığı ve Sosyal Hizmetler
2009	100	100	100	100	100	100
2010	100,09	81,28	101,09	84,85	92,99	98,4
2011	103,74	78,1	111,93	73,52	93,26	99,14
2012	93,25	63,21	101,83	67	93,2	104,32
2013	106,12	65,58	98,74	68,63	94,04	114,14
2014	105,43	55,23	98,36	63,77	97,07	113,69
2015	120,67	62,73	104,91	63,44	99,58	113,13

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Verimlilik Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2.2.'de sektörel kategorizasyonlar bir miktar değiştirilerek 6 sektördeki işgücü verimliliğine ilişkin 2009-2015 arası 6 yıllık değişim gösterilmiştir. 2009 yılı 100 kabul edilen tablodan imalat sanayiinin %20, insan sağlığı ve sosyal hizmetler sektörünün %13 ve bilgi ve iletişim sektöründe %5 verimlilik artışı yaşandığı; inşaat sektöründe %38, mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetlerde %37 düşüş yaşandığı, eğitim sektöründe ise verimliliğin değişmediği görülmektedir.

Her iki tablonun birlikte değerlendirilmesinden,

- İmalat sanayii sektörünün 1. dönemde (2003-2009) verimlilik düşüşü yaşamakla beraber, 2. dönemde (2010-2015) bir miktar toparlandığı ve bu durumun katma değerli üretim bakımından önemli olduğu düşünülmektedir.
- İnşaat sektöründe her iki dönem için de çok ciddi bir katma değer düşüşü yaşanmıştır. İnşaat en verimsiz üretim yapan sektörlerden biridir ve kaynakların bu alanda yoğunlaşması verimsiz bir ekonomik üretimin oluşmasına neden olacaktır.

- İnsan sağlığı ve sosyal hizmetler sektörü her iki dönemde de katma değeri artan sektörlerdendir. Türkiye’nin daha kaliteli ve sürdürülebilir büyüme başarısı sergileyebilmek için bu sektöre ayrılan kaynak miktarını artırması yararlı olacaktır.
- Eğitim sektöründe birinci dönem verimlilik kaybı, ikinci dönem verimliliğinde yerinde sayma söz konusudur. Bu durum bile eğitim sektörüne ilişkin politikaların gözden geçirilmesi gerektiğini ve bu sektördeki insan kaynağının, tüm sektörler için yaratılan beşeri sermaye stoku oluşumunda anahtar rolünde olduğunu göstermektedir.
- Mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetler sektörüne ilişkin 1. Dönem verimlilik verisi olmamasına karşılık, 2. Dönemde ciddi bir verimlilik kaybı yaşandığı görülmektedir. Bu sektöre ilişkin verimlilik artışı sağlayacak yeni politika ve tedbirlere ihtiyaç olduğu görülmektedir. Ar-Ge ve yenilikçi ürün çalışmalarında bu sektörün rolü önemli olmaktadır.
- Bilgi ve iletişim sektöründe ise 1. Dönem verisi olmamakla birlikte ikinci dönemde çok sınırlı bir yükseliş yaşanmıştır. Katma değeri yüksek bu sektörün daha rekabetçi bir verimlilik artışını sağlayacak politikalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bununla birlikte Tablo 2.3’te gösterildiğı şekilde 1980 sonrası dönemde işgücü verimliliğinde sınırlı da olsa bir artış yaşandığı söylenebilir.

Tablo 2.3: Ülkelerin Dönemler İtibariyle Verimlilik Düzeylerinin ABD ile Karşılaştırılması (2010 Sabit Fiyatları ve Satın Alma Gücü Paritesine Göre)

YILLAR	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
ÜLKELER									
Avustralya	86%	82%	78%	82%	80%	83%	87%	86%	85%
Avusturya	86%	82%	84%	85%	84%	82%	87%	83%	83%
Belçika	87%	81%	83%	82%	81%	80%	83%	79%	79%
Kanada	94%	90%	85%	82%	82%	82%	83%	82%	81%
Danimarka	94%	96%	91%	94%	92%	90%	89%	86%	86%
Finlandiya	75%	75%	78%	70%	75%	78%	80%	73%	74%
Fransa	83%	78%	80%	78%	76%	73%	74%	71%	71%
Almanya	85%	82%	84%	85%	80%	76%	83%	82%	83%
Yunanistan	69%	60%	56%	54%	54%	60%	58%	46%	46%
İzlanda	84%	79%	78%	70%	75%	81%	80%	82%	86%
İrlanda	53%	52%	58%	67%	85%	94%	90%	115%	125%
İsrail	56%	53%	53%	58%	57%	52%	60%	60%	61%
İtalya	83%	80%	83%	83%	79%	75%	72%	64%	64%
Japonya	71%	75%	83%	82%	74%	72%	72%	71%	72%
G. Kore	18%	23%	32%	43%	46%	52%	63%	66%	68%
Lüksemburg	116%	116%	142%	158%	169%	170%	177%	170%	166%
Meksika	44%	38%	34%	32%	33%	31%	32%	32%	32%
Hollanda	93%	85%	87%	88%	91%	88%	92%	88%	89%
Y. Zelanda	72%	72%	63%	63%	60%	62%	65%	66%	66%
Norveç	112%	116%	110%	121%	120%	120%	120%	115%	114%
Portekiz	52%	47%	56%	57%	58%	55%	57%	51%	53%
İspanya	62%	58%	64%	64%	66%	66%	66%	61%	63%
İsveç	87%	85%	83%	78%	79%	82%	86%	85%	86%
İsviçre	135%	127%	125%	113%	106%	103%	110%	105%	103%
Türkiye	28%	28%	30%	30%	29%	32%	36%	44%	47%
Birleşik Krallık	70%	70%	73%	73%	73%	75%	74%	74%	74%
Çin	2%	3%	4%	6%	8%	11%	19%	26%	28%
G. Afrika	39%	32%	27%	24%	22%	22%	24%	24%	23%

Kaynak: OECD (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2010 sabit fiyatları ve satın alma gücü paritesine göre ülkelerin ABD verimliliği ile oransal karşılaştırma tablosunda, ABD dünyanın en büyük ve gelişmiş ekonomisi olduğu için verimliliği baz değer olarak alınmıştır. Bu bakımdan ülkeler arası verimlilik karşılaştırmalarında ABD'nin verimliliği 100 kabul edilerek analiz yapılacaktır.

Tabloda 1980 yılından itibaren beşer yıllık veriler üzerinden değerlendirme yapılacaktır. Seçili OECD ülkeleri içinde dönem başı olarak alınan 1980 yılında ABD'den daha yüksek verimlilik düzeylerine sahip ülkeler İsviçre, Norveç ve Lüksemburg'dur. Çin'in verimliliği ise ABD'nin yalnızca %2'si kadardır. Bu dönemde Güney Kore ise %18 verimlilik oranına sahiptir. Almanya'nın verimlilik düzeyi dönem başında %85'tir. Türkiye'nin verimlilik düzeyi dönem başında ABD verimliliğinin %28'idir.

Tabloda dönem sonu olarak gösterilen 2017 yılında ise Lüksemburg %166 ile en yüksek verimliliğe sahip ülke iken, en yüksek verimlilik artışı İrlanda'da yaşanmış, dönem başında %53'te olan verimlilik oranı, dönem sonunda %125'lere çıkmıştır. Norveç'te ise verimlilik oranı dönem başı %112'den dönem sonunda neredeyse sabit kalarak %114'e çıkmıştır. Belçika, Kanada, Finlandiya, Fransa ve Danimarka gibi gelişmiş ülkelerin verimliliğinde geri çekilme yaşanmıştır. Yunanistan, Güney Afrika ve İtalya'da verimlilik düşüşü yaşanmıştır. Meksika ve Güney Afrika için de verimlilikte ciddi bir düşüş görülmüştür. Çin %2'lik verimlilik oranından %28'lere çıkmış, Güney Kore ise %18'den %68'e yükselmiştir. Türkiye ise 1980 yılındaki %28'lik düzeyden 2000 yılına kadar anlamlı bir gelişme gösterememiş, 2005 yılından itibaren ciddi bir yükseliş sergileyerek 2017 yılında %47'lere ulaşmıştır. Türkiye'nin karşılaştırmalı verimlilik düzeylerindeki artışın sağlık, imalat ve teknoloji sektörlerindeki verimlilik artışlarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Uluslararası karşılaştırmalı analizin ortaya koyduğu durum, ülkemizde dönem başına nazaran dönem sonunda ABD verimliliğine yakınsama olmakla birlikte, verimlilik artışında örneğin Çin, İrlanda ve G. Kore benzeri bir sıçrama yakalanamadığını göstermektedir. Önceki bölümlerde gerekçelendirildiği üzere verimlilik artışına kaynaklık eden temel iki etmenden biri Ar-Ge ve inovasyon,

diğeri eğitimin kalitesi ve eğitimli işgücü stokudur. Ülkemizde yaşanan verimlilik artışındaki ılımlı iyileşmenin bu iki alandaki gelişmenin sınırlı kalmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

3. TÜRKİYE’DE BEŞERİ SERMAYE STOKU OLUŞUMUNDA EĞİTİM POLİTİKALARININ VERİMLİLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde Türkiye’deki beşeri sermayenin oluşturulması için izlenen politikalar, eğitim sisteminin etkinliği ve başarısı değerlendirilecek, eğitime harcanan kaynaklar ile verimlilik ilişkisinin Türkiye’deki durumu özetlenirken, beşeri sermaye göstergelerindeki gelişmeler ile ekonomik büyüme arasında bir korelasyon olup olmadığı araştırılacak ve bu kapsamda eğitim göstergelerinin durumu üzerinde durulacaktır. Türkiye’nin PISA testlerinde elde ettiği skorlar analiz edilecek, özellikle 2015 yılında yaşanan gerileme üzerinde biraz daha ayrıntılı durulacaktır. Bu bölümün son kısmında mevcutta bulunan sorunların giderilmesi için politika önerisinde bulunulacaktır. 1.4. bölümde Türkiye’nin beşeri sermaye stokuna ilişkin verilerden elde edilen sonuçlar, eğitim politikalarının ışığında değerlendirilecektir.

3.1. TÜRKİYE CUMHURİYETİNİN EĞİTİM POLİTİKALARINA KISA BİR BAKIŞ

Bu bölümde Türkiye Cumhuriyetinin eğitim politikalarını şekillendiren temel hukuki metinler incelenecektir. Yürürlükten kalkmış bulunan kanuni düzenlemeler inceleme konusunun dışında bırakılacaktır. Bu bölümde son 20 yılda eğitim alanında alınan önemli politik kararlar da değerlendirilecektir.

Çalışmanın 1.3. bölümünde Osmanlı Devletinin son dönemindeki eğitim sisteminin genel hatları ve bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan eğitim reformları hakkında kısaca bilgi verilmişti. Osmanlı Devletinde devlete ait modern, vakıflara ait geleneksel, azınlık ve misyoner gruplara ait dini nitelikli okullardan oluşan çok parçalı yapıyı tek elde toplamak için çıkarılan devrim kanunlarından “Tevhidi Tedrisat Kanunu”⁴, 3 Mart 1340 (1924) tarihinde kabul

⁴ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.430.pdf>

edilmiştir. Halen yürürlükte olan Kanuna göre tüm eğitim kurumları Eğitim Bakanlığına bağlı olacak, Şer'iyeye ve Evkaf Vekaleti ve dini vakıflar tarafından yönetilen eğitim kurumları da Eğitim Bakanlığına bağlanacak, din adamı yetiştirmek üzere İlahiyat ve dini mektepler kurulacaktır. Yürürlük maddeleri dışında beş maddeden oluşan bu yasa ile Türk eğitim sisteminde köklü bir değişikliğe gidilmiştir.

Tevhid-i Tedrisat Kanunu ile eğitim sistemindeki parçalı ve özerk yapılar ortadan kaldırılmış ve tekleştirilmiştir. Sivil gruplar elindeki eğitim kurumlarından Müslüman vakıf ve cemaatlerin elinde bulunanlar devletleştirilmiş, diğer dini ve azınlık gruplarının elindeki okullar ise devletin denetimine alınmıştır. Yeni kurulan Cumhuriyet rejimine karşı olası muhalif akımların toplumsal tabanının zayıflatılmasına/kontrol altında tutulması amacına hizmet ettiği düşünülen bu düzenlemeler eğitimin pedagojik içeriğinden çok rejime yönelik tehditlere karşı bir önlem niteliğindedir.

İmparatorluklar kendi içinde özerk yapıların varlığına müsaade ederek geniş topraklarda hüküm sürebilmişlerdir. Farklı milletler ve dinlerden insanlar Osmanlı Devleti himayesinde dini ve milli yaşayışlarına müdahale edilmeksizin asırlar boyu barış içinde yaşayabilmişlerdir. 19. Yüzyılın milliyetçilik akımları Osmanlı İmparatorluğunun siyasi yapısını da olumsuz etkilemiş ve devlet parçalanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti ulus devlet karakterine uygun olarak sınırları içerisinde azınlıkların kendi dini ve kültürel değerleriyle yaşamalarına müsaade etmiş olsa da, siyasal bir tehdit olmalarına müsaade edilmeyeceğini ve faaliyetlerinin izleneceğini bu kanun gibi düzenlemelerle göstermiştir. Tevhidi Tedrisat Kanunu eğitim alanını siyasal amaçlarla düzenleyen ilk kanun olmakla birlikte son kanun değildir.

Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında 1353 sayılı Kanun⁵, 1/11/1928 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunla Arap harfleri yerine, Kanuna ekli Latin harflerinin kullanımı tüm resmi ve özel işlemler için ve basılacak kitaplar için zaruri hale getirilmiştir. Kanunla Latin harflerine geçiş süreci 8 ay gibi kısa bir döneme sığdırılmıştır. Aynı şekilde tüm okulların Türkçe işlenen derslerinin Türk harfleri ile yapılması da zaruri hale getirilmiştir. Osmanlı Devletinin kullandığı Arap harflerinin bırakılarak yerine Latin harflerinin kabulü, okuma-yazma oranını artırma isteğinin yanında, doğu medeniyetinden kopuş ve batı medeniyetine yönelişin de bir tezahürüdür.

İlköğretim ve Eğitim Kanunu⁶ (5/1/1961 tarih ve 222 sayılı), ilköğretimi Türk vatandaşı kız ve erkek çocukları için mecburi ve devlet okullarında parasız hale getirmiştir. Eğitimi tamamlamayan kişiler için farklı kamu idareleri tarafından yetiştirici ve tamamlayıcı kurs açılmasını, öğretmenlerin yaz tatilinde iki ay izinli olduklarını düzenlemiştir. Öğretmenlerin kanunla verilen görevler dışında başka bir işle meşgul olması yasaklanmıştır. Bu kadar uzun izinli süresi ile birlikte başka iş yapma yasağının bir arada düzenlenmesi, öğretmenleri ataletle itebilecek bir düzenleme gibi görülmektedir. Kanunun diğer maddeleri okula kabul, okulun personeli, gelir ve gideri, yönetilmesi ve yeni okul yatırımları ile ilgili idari düzenlemelerden oluşmaktadır.

222 sayılı yasada 28 Şubat Darbe Girişimi sürecinde dönemin siyasi koşullarına uygun şekilde çıkarılan 4306 sayılı yasa⁷ ile değişikliğe gidilmiştir. Buna göre ilkokul ve ortaokul farkı ortadan kaldırılmış ve kesintisiz 8 yıllık ilköğretimi tamamlamak zorunlu hale getirilmiştir. Böylece o dönemin siyasal iktidarı tarafından rejim için tehdit olarak görülen İmam Hatip Liseleri ile Anadolu

⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.1353.pdf>

⁶ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.222.pdf>

⁷ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4306.pdf>

Liselerinin orta kısımları ve diğer ortaokullar kapatılmış/ilköğretim okuluna dönüştürülmüştür. 4306 sayılı yasa ile küçük yerleşim yerlerinde ve az öğrencili okulların kapatılarak ilköğretim bölge okulları ve yatılı veya pansiyonlu okulların kurulması düzenlenmiştir. 4306 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler eğitim kalitesini artırmaktan çok eğitime siyasal içerikli bir müdahale amacı taşımaktadır.

222 sayılı yasanın 7 nci maddesinde, 30/3/2012 tarihli ve 6287 sayılı yasa ile değişikliğe gidilerek kesintisiz eğitim, 4 yıl ilkokul + 4 yıl ortaokuldan müteşekkil kesintili hale getirilmiş ve bu şekilde İmam Hatip Ortaokulları kapatılmasından 15 yıl sonra yeniden açılmış ve eğitime 4306 sayılı yasa ile yapılan müdahale tersine çevrilmiştir. 4306 sayılı yasa ile orta kısımları kapatılan Anadolu Liselerinin ise 6287 sayılı yasa ile yeniden ortaokul sınıfları açılmamıştır.

Türk Milli Eğitim Sistemini düzenlemeye esas olan amaç ve ilkeleri belirlemek üzere, 14/6/1973 tarih ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu⁸ çıkarılmıştır. Türk milli eğitiminin temel ilkeleri olarak eğitim kurumlarının herkese açık olması, fertlerin ilgi ve kabiliyetlerine göre belli bir programa yönlitilebileceği, ilköğretim görmenin her vatandaşın hakkı olduğu, eğitimde kadın-erkek ve fırsat eşitliğinin söz konusu olduğu gibi ilkeler 1739 sayılı Kanunda belirlenmiştir. Türk milli eğitim sistemi örgün ve yaygın eğitim sistemi diye kategorize edilmiş, örgün eğitimin okul öncesinden başlayarak yükseköğretim kurumlarına kadar devam eden eğitim faaliyetlerini, yaygın eğitimin ise örgün eğitim dışında kalan eğitim faaliyetlerini kapsadığı düzenlenmiştir. Kanunda örgün eğitim bölümünde tüm eğitim kademeleri sayılmıştır.

⁸ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1739.pdf>

Yasanın 38 inci maddesi ile yükseköğretimin paralı olduğu düzenlenmiş, aynı maddede başarılı ve maddi durumu iyi olmayan öğrencilerin giderlerinin burs, kredi yatılılık ve benzeri yollarla sağlanır hükmüne yer verilmiştir. 1739 sayılı yasada ayrıca öğretmenlik mesleği ve mesleği ifa edecek öğretmenlerde aranan özellikler düzenlenmiştir. Yasa ile eğitim yapılacak bina ve tesisler ile eğitim araç ve gereçlerinin özellikleri düzenlenmiştir. Askeri okullar hariç Milli Eğitim Bakanlığının izni olmaksızın eğitim faaliyetlerini yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

1739 sayılı yasa Türk eğitim sistemini düzenleyen ve uyulması gereken ilkeleri belirleyen en kapsamlı yasadır. 1973 yılında yürürlüğe giren yasada zaman içinde değişiklikler yapılmıştır. Kanunun 2 inci maddesinde, 12 Eylül Askeri Darbe yönetiminin iktidarda olduğu dönemde çıkarılan 16/6/1983 tarih ve 2842 sayılı yasa ile değişikliğe gidilmiştir. Bunlardan en dikkat çekici olanlar;

- 1739 sayılı Kanunun 2 nci maddesine Milli Eğitimin amacı Türk Milletinin bütün fertlerini 1982 Anayasasında vücut bulan siyasal sisteme uygun olacağına,
- 10 uncu Maddesine Atatürk İnkılap ve İlkeleri ve Atatürk Milliyetçiliğinin, her türlü ders programlarında esas alınacağına,
- 11 inci maddesine okullarda demokratik bilincin verileceğine ancak eğitim kurumlarında Atatürk milliyetçiliğine aykırı siyasi ve ideolojik telkinlerin ve tartışmaların yapılamayacağına,
- 12 inci maddesine laikliğin eğitim sisteminin esasını oluşturacağına,

ilişkin hükümler işlenmiştir. Yasanın yükseköğretim kurumlarının sayıldığı maddede de tadilata gidilerek yükseköğretim kurumlarındaki akademik birimler (fakülte, enstitü vb.) sayılmıştır. Eğitimle ilgili teknik bir kısım

düzenlemeler de 1983 yılındaki yasa değişikliği ile 1739 sayılı yasada gerçekleştirilmiştir.

16/8/1997 tarihli 4306 sayılı yasa ile de 1739 sayılı yasada değişikliğe gidilmiştir. İki farklı maddede öğrencilerin ortaöğrenime (lise düzeyine) geçişten önce okullar ve rehber öğretmenler tarafından yönlendirilebileceği ve kendilerine hangi okul ve meslek tercih edilirse bunların sağlayacağı avantajlar konusunda bilgi verileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yasada 2003 ve sonrasında da bir dizi tadilata gidilmiştir. Bunların önemli olanları şunlardır:

- 2004 yılında öğretmenlik mesleğinin öğretmen, uzman öğretmen ve başöğretmen olmak üzere üç kariyer basamağından oluşacağına ve bu basamaklarda Bakanlıkça ve/veya ÖSYM tarafından yapılacak sınavlarda başarılı olanlara göre kariyer yapılacağına, ayrıca kıdem, eğitim, etkinlikler ve sicilde elde edilen başarının da belli bir ağırlıkla görevde yükselmede değerlendirmeye alınacağına,
- 2009 yılında yapılan değişiklikle eğitim kampüslerinin ve okul-aile birliklerinin kurulacağına,
- 2012 yılında yapılan değişiklikle mecburi ilköğretim çağıının 5 yaşının bitiminde başlayacağına, ilköğretimin ilk okul ve ortaokul olarak ayrılacağına ve ortaokulların ortaokullar ve imam-hatip ortaokullarından oluşacağına, ortaokul ve liselerde Kur'an-ı Kerim ve Hz Peygamberin hayatı derslerinin seçmeli olarak okutulabileceğine,

- 2014 yılında aday öğretmenlikten öğretmenliğe atamada gerektiğinde sözlü sınav yapılabileceğine, öğretmenlerin yer değiştirme esaslarının yönetmelikle düzenleneceğine,
- 2016 yılında ortaöğretimin lise, teknik lise ve tarım meslek lisesi gibi okullardan oluşacağına,

İlişkin düzenlemeler yasada yapılmıştır. Özellikle öğretmenlik mesleğinin kariyer basamaklarının düzenlenmesi önemli ancak akim kalmış bir reformdur. Mesleğe başladığı andan emekli olana kadar öğretmenlik mesleğini icra edenlerin bilgi birikimlerini sürekli yenilemeye sevk ediliyor olması önemlidir. Ayrıca öğretmenlere performansa dayalı bir kariyer imkanı sunmak, işini iyi yapan öğretmenlerin motivasyonuna olumlu etki edebilecektir.

Milli eğitimi düzenleyen temel kanunlardan bir diğeri 5/6/1986 tarih ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanunudur⁹. Çırak, kalfa ve ustaların eğitimi ile okullarda, yükseköğretim kurumlarında ve işletmelerde yapılacak mesleki eğitime ilişkin esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan kanunla, imalat sanayi ve hizmet sektörü iş kollarındaki nitelikli ara eleman ihtiyacının karşılanması hedeflenmiştir. Kanunla çıraklığın, kalfalığın ve ustalığın şartları ile yetiştirme programları düzenlenmektedir.

3308 sayılı Kanunda, 2/12/2016 tarih ve 6764 sayılı yasa ile önemli değişikliklere gidilmiş ve mesleki eğitimle endüstrinin ihtiyacı arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. 6764 sayılı yasa ile 3308 sayılı Kanunun;

- 3 üncü maddesinde değişikliğe gidilerek mesleki eğitim öğrencilerinin işletmelerde yaptıkları çalışmaların mesleki eğitimden sayılacağına,

⁹ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3308.pdf>

- 10 uncu maddesi ile ıraklık şartlarına en az ortaokul veya imam-hatip ortaokulu mezunu olmanın eklendiğine,
- 18 inci maddesi ile 10 ve daha fazla personel çalıştıran işletmelerin, personel sayısının %5'inden az olmamak üzere mesleki eğitim öğrencilerine staj ve tamamlayıcı eğitim yaptırılacağına, on ve daha fazla öğrenciye mesleki eğitim stajı yaptıran işletmelerin bu amaçla bir eğitim birimi kuracağına,
- 25 nci maddesinde staj yapan çıraklara odenmesi gereken asgari ücret oranı ve bunları çalıştıran işletmelerin iş ęüvenliğinden sorumlu olacağına,

İlişkin düzenlemeler yapılmıştır. 2016 yılında 3308 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler, mesleki eğitimle ilgili endüstriler arasındaki irtibatı düzenlemeyi amaç ediniyor gibi görölmektedir. Bir mesleği icra edebilmek için tahsil gören gençlerle, bu gençlerin emeğine ihtiyaç duyan firmaların daha yakın bir işbirliği ile hareket etmeleri gerektiğinin düşünöldüğü kanuni düzenlemeler, mesleki eğitim sisteminde bir dizi ataletin varlığına da işaret etmektedir. Genel gerekçede geçen “Tasarı ile, ıraklık eğitiminin altyapısının güçlendirilmesi ve meslek lisesi ve üniversite ğrencilerinin staj yapmasını özendirici tedbirlerin alınması”¹⁰ ifadesi ile bu tespit doğrulanmaktadır.

26/1/2006 tarih ve 6450 sayılı TSK ve Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı okullar dışında ve eleman yetiştirmek üzere Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Sağlık, Tarım ve Adalet Bakanlıklarına bağlı okullar MEB'e devredilmiştir.

¹⁰ <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss405.pdf> (Erişim tarihi:06.08.2018)

Türkiye’de kurulacak özel okullara ilişkin 8/2/2007 tarih ve 5580 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu¹¹ yürürlüğe girmiştir. Kanun özel okul kurabilmek için gereken şartları ve prosedürleri düzenlemektedir. 5580 sayılı Kanunda 9/5/2018 tarih ve 7141 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile özel okul kuracaklarda bir yıldan fazla hapis cezası almamak ve terör örgütü gibi Milli Güvenlik Kurulunca Devletin tehdit olarak kabul ettiği yapılara iltisaklı olmamak şartı getirilmiştir. Ayrıca okulların meyhane, kahvehane ve bar gibi eğlence mekanlarına en az 100 metre mesafede olması şartı getirilmiştir. Yabancı okullar ve azınlık okullarının müfredatının MEB tarafından onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

Özel okulların faaliyetleri de 5580 sayılı yasa ile belirlenmiştir. Özel okulların mali hükümlerini düzenleyen 12 nci maddesine 4/7/2012 tarih ve 6353 sayılı yasa ile getirilen düzenleme ile, 2012-2013 eğitim öğretim döneminden itibaren başlamak üzere organize sanayi bölgelerinde ya da dışında kurulan mesleki ve teknik eğitim okullarında öğrenim gören öğrenciler için, bu öğrencilerin devlete maliyetinin 1,5 katını geçmeyecek kadar eğitim ve öğretim desteği yapılabileceği hükmü düzenlenmiştir. Kanunun 13 üncü maddesi ile öğrenci sayısının en az %3’üne kadar öğrencinin ücretsiz okutulacağı, bu hükümden şehit ve gazi yakını gibi özel kesimlerin öncelikle istifade ettirileceği hükümleri düzenlenmiştir.

Türk eğitim sisteminde merkezi bir konumda bulunan Milli Eğitim Bakanlığının teşkilatını düzenleyen 14/9/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 9/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatı, 1 numaralı

¹¹ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5580.pdf>

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 301 inci ve 335 inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kararnamenin 301 inci maddesinde Milli Eğitim Bakanlığının beşeri sermaye stokunun oluşturulmasına ilişkin görevleri aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- a) Okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencileri bedenî, zihnî, ahlakî, manevî, sosyal ve kültürel nitelikler yönünden geliştiren ve insan haklarına dayalı toplum yapısının ve küresel düzeyde rekabet gücüne sahip ekonomik sistemin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatarak geleceğe hazırlayan eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak, güncellemek; öğretmen ve öğrencilerin eğitim ve öğretim hizmetlerini bu çerçevede yürütmek ve denetlemek,

Bakanlık yukarıdaki bentte sayılan görevle öğrencilerin hem iyi bir yurttaş hem de küresel rekabet gücüne sahip ekonomik sistemin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatmak görevini yüklenmiştir. Bu görevin bir gereği olarak eğitim müfredatı ve eğitim sisteminin Türkiye'nin uluslararası rekabet gücüne uygun şekilde düzenlenmesi görevini üstlenen Bakanlığın faaliyetlerinde bu hususa dikkat etmesi gerekmektedir.

- c) Eğitim sistemini yeniliklere açık, dinamik, ekonomik ve toplumsal gelişimin gerekleriyle uyumlu biçimde güncel teknik ve modeller ışığında tasarlamak ve geliştirmek,

a bendine benzer şekilde eğitim sisteminin güncellenmesi görevi Bakanlığa yeniden verilmiştir. Diğer bentlerde de kız çocukları ve engellilerin eğitime erişim imkanlarının artırılmasına ilişkin görevler düzenlenmiştir.

Bakanlığın altında 22 merkezi hizmet birimi kurulmuştur. Kararnamenin ilgili maddelerinde her bir hizmet biriminin görevleri düzenlenmiştir. Ayrıca

Kararnamede taşra ve yurtdışı teşkilatı ile çalışma düzeni hakkında hükümlere yer verilmiştir.

Türkiye'nin eğitim politikalarını değerlendirmek için, ulusal üst politika belgeleri ve Milli Eğitim Bakanlığının stratejik planlarına da bakmak gerekmektedir. 2001-2005 arası beş yıllık dönem için yürürlüğe konulan “Uzun vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”nın II. İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Başlığının 2. bölümü eğitime ayrılmıştır. Bu bölümün Amaçlar, İlkeler ve Politikalar alt başlığında 25 politika belirlenmiştir. Bu politikalardan 13'ü geçen 18 yıllık sürede hayata geçirilmiş, diğerleri ile ilgili anlamlı bir gelişme yaşanmamıştır. Özellikle okulöncesi eğitimin yaygınlaştırılması, zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılması, eğitimde teknolojik imkanların ve fiziki imkanların geliştirilmesi, sınıf mevcutlarının düşürülmesi, öğretmen sayısının artırılması ve sözleşmeli öğretmenlik sistemine geçilmesi gibi hedeflerde ilerleme kaydedilmiştir.

Plansız geçen iki yılın (2005-2006) ardından yürürlüğe giren Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013 arası yedi yıllık bir dönem için hazırlanmıştır. “7.2. İstihdamın Artırılması” amacının altında “Eğitimin İşgücü Talebine Duyarlılığının Artırılması”na ilişkin 8 hedef belirlenmiştir. Bunlardan yaşam boyu öğrenme stratejisi geliştirilmesi, mesleki eğitimin sadeleştirilmesi, mesleki eğitimin OSB’lerde yaygınlaşmasını sağlayan mekanizmaların güçlendirilmesi, mesleki eğitim yatırımlarının desteklenmesi ve mesleki yeterlilik sistemine geçilmesinin uygulamaya alınması gibi 5 hedef hayata geçirilmiş, istihdam piyasalarının esnekleştirilmesine ilişkin hedefler uygulamaya alınamamıştır. “7.3. Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi” amacının altında “Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi”ne ilişkin 22 hedef düzenlenmiştir. Bu hedeflerden 11 yıl içinde 8'i hayata geçirilmiştir. Bunlar bir önceki plan döneminde de var olan

okulöncesi eğitimin geliştirilmesi, eğitim fakültesi kontenjanlarının artırılması, kalabalık sınıf mevcutlarının düşürülmesi, öğretim üyesi ihtiyacının karşılanması, özel öğretimde kaynaştırmanın uygulanması, hazırlık dershanelerinin özel okula dönüştürülmesi gibi hedeflerin tamamı plan döneminde olmasa bile 2018 yılına kadar hayata geçirilmiştir.

2014-2018 arasında yürürlükte olan 10. Beş Yıllık Kalkınma Planının 2.1.1. Eğitim bölümünün altında 23 politika belirlenmiştir. Okul türlerinin sadeleştirilmesi, okulöncesi eğitim imkanlarının artırılması, eğitime erişim imkanlarının artırılması, kalabalık ve birleştirilmiş sınıf sayılarının azaltılması, özel sektörün eğitim yatırımlarının özendirilmesi, eğitimde teknolojik imkan ve teçhizatlar artırılması, uygulamalı eğitime ağırlık veren düzenlemeler yapılması hedefleri kısmen hayata geçirilmiştir. Planda belirlenen 23 politikadan 7'sinde anlamlı ilerlemeler sağlanmış, diğerlerinde ise bir gelişme gözlemlenmemiştir.

Üst politika belgeleri yanında, Türki Eğitim sisteminde hem hizmet veren hem de düzenleme yapan konumu ile merkezi bir yapılanma olan Milli Eğitim Bakanlığının 2015-2019 yılları arasında uygulanacak beş yıllık stratejik planı da incelenmiştir. Planda 3 stratejik amaç ve bunların altında 7 stratejik hedef belirlenmiştir. Birinci stratejik amaç “Bütün bireylerin eğitim ve öğretime adil şartlar altında erişmesini sağlamak” ve buna ilişkin belirlenen bir adet stratejik hedef “Plan dönemi sonuna kadar dezavantajlı gruplar başta olmak üzere, eğitim ve öğretimin her tür kademesinde katılım ve tamamlanma oranlarını artırmak” olarak belirlenmiştir.

Bakanlığın ikinci stratejik amacı “Bütün bireylere çağın gerektirdiği bilgi, beceri, tutum ve davranışın kazandırılması ile girişimci, yenilikçi, yaratıcı, dil becerileri yüksek, iletişime ve öğrenmeye açık, öz güven ve sorumluluk sahibi, sağlıklı ve mutlu bireylerin yetişmesine imkân sağlamak” ve bu amacın altında

belirlenen üç stratejik hedef “Bütün bireylerin bedensel, ruhsal ve zihinsel gelişimlerine yönelik faaliyetlere katılım oranını ve öğrencilerin akademik başarı düzeylerini artırmak”, “Hayat boyu öğrenme yaklaşımı çerçevesinde, iş gücü piyasasının talep ettiği beceriler ile uyumlu bireyler yetiştirerek istihdam edilebilirliği artırmak” ve “Eğitimde yenilikçi yaklaşımlar kullanılarak bireylerin yabancı dil yeterliliğini ve uluslararası öğrenci-öğretmen hareketliliğini artırmak” olarak belirlenmiştir.

Bakanlığın üçüncü stratejik amacı “Beşeri, mali, fiziki ve teknolojik yapı ile yönetim ve organizasyon yapısını iyileştirerek eğitime erişimi ve eğitimde kaliteyi artıracak etkin ve verimli işleyen bir kurumsal yapıyı tesis etmek” Olarak belirlenmiştir. Bu stratejik amacın altında “Bakanlık hizmetlerinin etkin sunumunu sağlamak üzere insan kaynaklarının yapısını ve niteliğini geliştirmek.”, “Plan dönemi sonuna kadar, belirlenen kurum standartlarına uygun eğitim ortamlarını tesis etmek, etkin ve verimli bir mali yönetim yapısını oluşturmak” ve “Plan dönemi sonuna kadar etkin bir izleme ve değerlendirme sistemiyle desteklenen, bürokrasinin azaltıldığı, çoğulcu, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ve organizasyon yapısını oluşturmak.” Şeklinde belirlenmiştir.

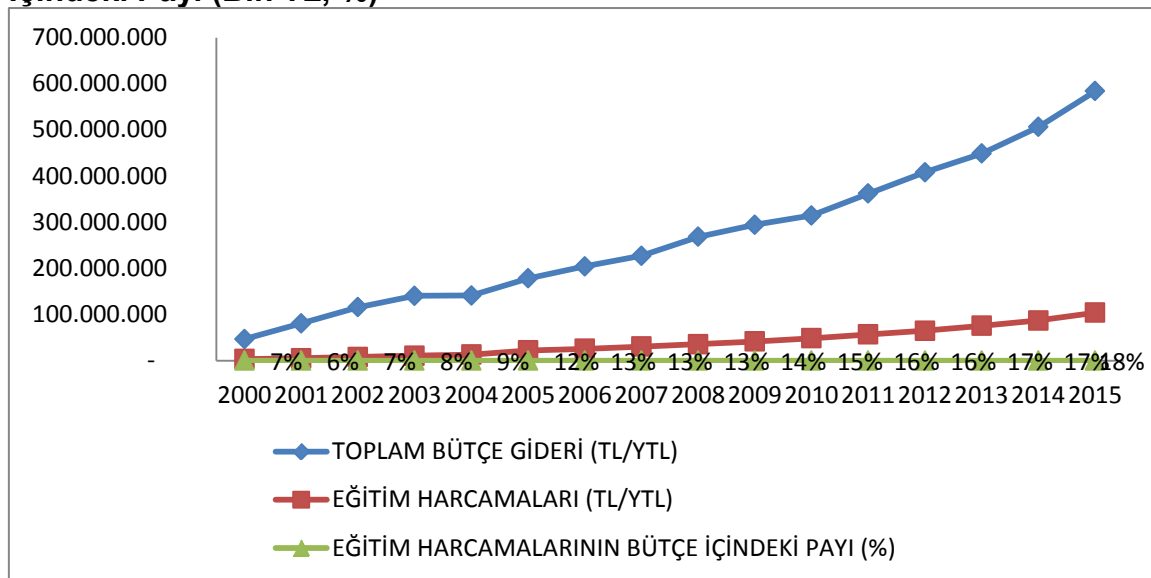
3.2. EĞİTİME AYRILAN KAYNAKLAR VE KAMUSAL DESTEKLER

Eğitim hem kamusal hem de özel bir mal olarak görüldüğü için devletler kamusal fonlarından önemli bir kısmını eğitim için tahsis etmektedirler. Eğitime ayrılan kaynaklar aynı zamanda toplum refahı ve iyileşmesine yapılan bir harcama, geleceğin inşasına yapılmış bir yatırım olarak görülmektedir. İster kapitalist isterse de sosyalist bir ekonomi olsun, nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamada birincil unsur eğitimidir. Bu bakımdan özellikle anaokulu ve ilkokul seviyesinden itibaren kamusal kaynaklar karşılıksız olarak vatandaşların eğitilmesi için tahsis edilmektedir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde açıklandığı üzere eğitimin ilk aşamalarında bölünemez özellik gösteren yani toplumsal faydası bireysel faydasından yüksek olan eğitim hizmetleri, ilerleyen kademelerde bölünebilir özellik arz etmeye başlamaktadır. Çünkü eğitimin ilk kademelerinde bireysel faydadan çok toplumsal fayda artmakta, eğitimin ilerleyen kademelerinde daha iyi iş ve meslek imkânları, daha yüksek maddi getiri imkânları ortaya çıktığı için kişisel fayda (bölünebilir fayda) düzeyi yükselmektedir. Bu nedenle serbest piyasaya sahip ülkelerde yükseköğretim düzeyinde eğitim harcamaları olmakla birlikte vatandaşların da belli bir miktar eğitim harcamalarına katkı vermeleri (öğrenim harcı vb.) talep edilmektedir.

Ülkemizde son dönemde yapılan düzenlemeyle yükseköğrenim düzeyindeki vatandaş katkısı kısıtlanmış, kamusal kaynak tahsisi artırılmıştır. Aşağıdaki Grafik 1.6'da Türkiye'de 2000 yılından itibaren eğitimin her kademesine yapılan kamusal harcamalar ile bütçe ve eğitim harcamalarının gelişimi ve eğitim harcamalarının bütçe içindeki payı gösterilmektedir.

Grafik 3.1. Türkiye'de Eğitim Harcamaları ve Eğitim Harcamalarının Bütçe İçindeki Payı (Bin TL, %)¹²



Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur

¹² 2000-2004 yılları arasındaki parasal tutarlar 1.000.000'a bölünerek 2005 sonrası para birimine eşitlenmiştir.

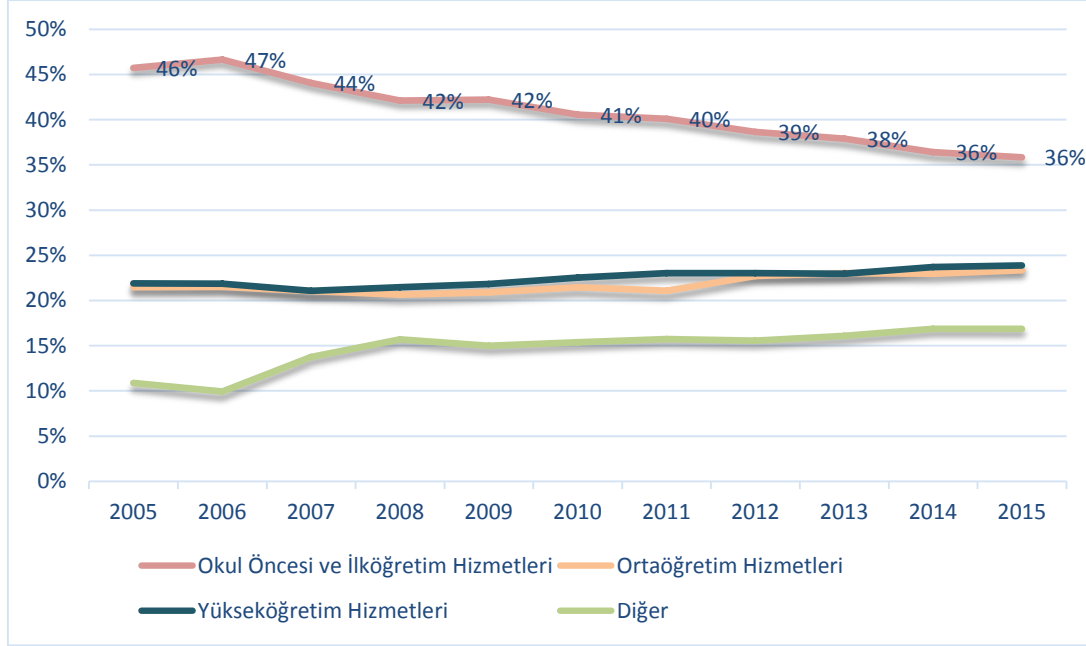
Türkiye'nin bütçe giderleri TL cinsinden her yıl doğrusal olarak artmıştır. Bütçe giderleri kriz yılları olan ve faiz harcamaları nedeniyle çok yüksek artış sergileyen 2001 ve 2002 yılları hariç olmak üzere yıldan yıla artış yönünde değişim göstermekle birlikte ortalama %13 oranında artmıştır. Bu oran bu dönemde yaşanan büyüme oranlarının üstündedir. Bu dönemde bütçe giderlerinde TL bazında önemli bir artış yaşandığı ancak reel olarak artışın daha az olduğu düşünülmektedir.

Aynı dönemde eğitim harcamalarının toplam bütçe giderleri içindeki payı önemli miktarda artmıştır. Analiz döneminin başında eğitim harcamalarının toplam bütçe giderleri içindeki payı %7 iken, 2005 yılında %9'a, 2010 yılında %14'e ve analiz döneminin son yılı olan 2015'te %18'e çıkmıştır. Bu oran neredeyse bütçenin beşte biridir.

Bütçeden eğitime ayrılan payın artışıyla birlikte, hangi eğitim branşlarına kaynak aktarımı yapıldığı ve bunlardaki gelişime de bakmak gerekir. Özellikle son on yılda zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılmış olması, anaokulu eğitiminin zorunlu hale getirilmesi, devlet üniversitelerinde birinci öğretim branşlarında öğrenci harçlarının kaldırılması, eğitime ayrılan kaynakların kompozisyonuna etki eden unsurlar olarak değerlendirilmektedir.

Aynı şekilde son yıllarda her ile en az bir üniversite kurulması ve büyük kentlerde yeni kamu üniversitelerinin kurulması kamunun kaynak tahsisini etkilemesi beklenen unsurlardır. Yeni üniversitelerin kurulması, üniversite harçlarının kaldırılması ve üniversite öğrencilerinin ucuz barınma imkânlarının artırılması gibi politikalar, bir önceki bölümde ifade edilen gençlerin yükseköğretime katılma oranlarının artışını pozitif yönde etkileyen unsurlar olarak değerlendirilmektedir.

Grafik 3.2. Türkiye’de Eğitime Ayrılan Bütçenin Kompozisyonu (%)



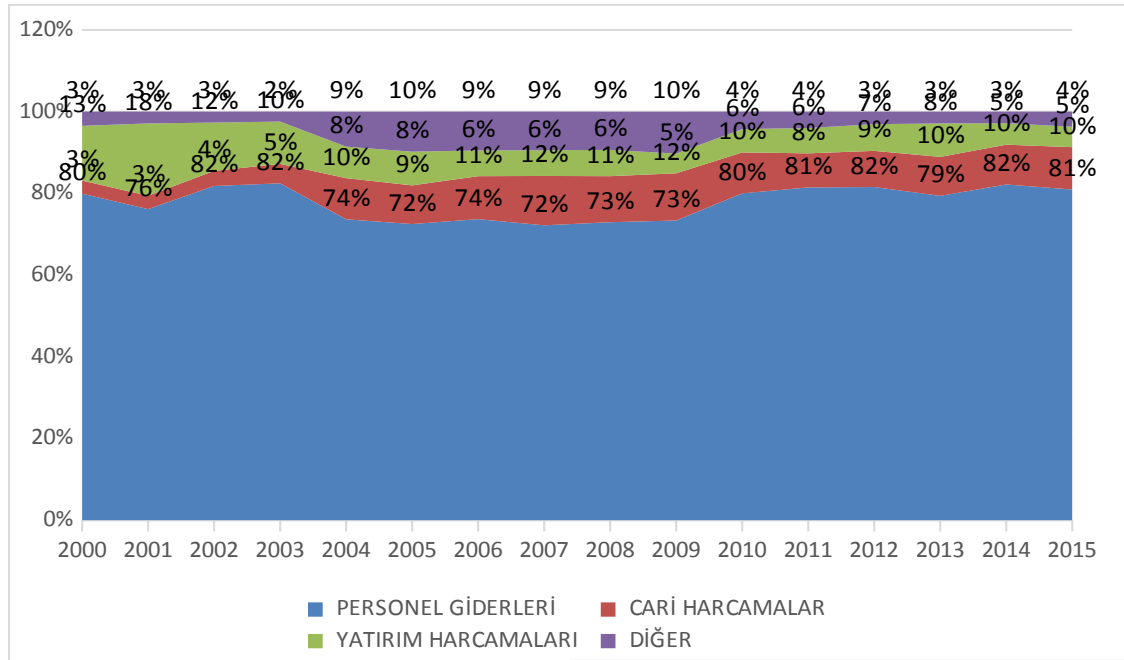
Kaynak: Maliye Bakanlığı. verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2005-2015 arası dönemde okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerine ayrılan bütçe payı dönem başındaki %46’lık paydan, dönem sonu olan 2015 yılında %36’ya gerilemiştir. Bu durum zorunlu anaokulu eğitime rağmen bütçe içinde ilköğretim ve okul öncesi eğitimin payının düşme eğiliminde olduğunu göstermektedir. Buna karşılık hem ortaöğretimde hem de yükseköğretim seviyesinde bütçeden eğitim için ayrılan kaynakların toplam eğitim harcamaları içindeki payı dönem başındaki %21 seviyelerinden dönem sonu olan 2015 yılında %24’ler düzeyine çıkmıştır. Her iki eğitim düzeyindeki artışta yukarıda bahsedilen zorunlu eğitimin 12 yıla çıkarılması ve yeni üniversitelerin açılmasının etkili olduğu düşünülmektedir.

İlköğretim (ilkokul + ortaokul) düzeyindeki eğitimin 1990’lı yılların sonunda zorunlu hale getirilmiş olması, nüfus artış hızının da düşmesi nedeniyle 2000 yılından sonra bu düzeye ayrılan kamusal kaynak ihtiyacının düşmüş olduğuna işaret etmektedir. Bu arada diğer kategorisindeki kaynak tahsisinin de dönem başındaki %10’luk düzeyinden %17’lere yükseldiği

görülmektedir. Diğer kategorisinin içinde “seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri”, “eğitime yardımcı hizmetler”, “eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri” ve “sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri” yer almaktadır. Son yıllarda diğer kategorisi içerisinde en yüksek kaynak tahsisi “eğitime yardımcı hizmetler” tertibine yapılmıştır.

Grafik 3.3. Milli Eğitim Bakanlığının Harcama Kompozisyonu (2000-2015, %)



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinden 2000-2015 yılları arasında yapılan harcamalara bakıldığında en yüksek giderin, ücretler ve SGK ödemelerinin toplamı olan personel giderleri olduğu görülmektedir. %80'ler civarındaki personel giderlerinin toplam giderler içindeki payı 2004-2009 arası %70'ler düzeyine inmiş, 2009'dan itibaren yeniden yükselerek analiz dönemi sonunda %80'ler düzeyine çıkmıştır.

Bir yıl içinde tüketilecek giderlere yapılan harcamaları ifade eden cari giderlerin payı %3'ler düzeyinden dönem sonunda %10'lara çıkmıştır. Bu durum eğitim materyallerine yönelik harcamanın bir miktar artmış olduğunu

göstermektedir. Yatırım harcamalarındaki değişim de çarpıcı niteliktedir. 2001 yılında %18'lere çıkan yatırım oranları analiz döneminin sonunda %5'ler düzeyine inmiştir. Eğitimdeki yatırım ihtiyacının düşüşü son dönemde nüfus artış hızındaki düşme ve eğitime yapılan yatırımların tamamlanmasıyla açıklanabilecektir. Bir önceki alt bölümde açıklandığı üzere Türkiye'de sınıf mevcutları küçülmüş ve öğretmen başına öğrenci sayısı düşmüştür. Yine açıklandığı üzere ortalama sınıf mevcutları bazı gelişmiş ülkelerin bile altına inmiştir. Böylesi bir gelişme sonrasında Milli Eğitim Bakanlığının yatırım harcamalarının düşmüş olması normal kabul edilmelidir. Bunların dışında kalan diğer gider tertiplerinde de dönem başındaki %3'lük seviye dönem ortasında %10'lara çıkmış ancak dönem sonunda yeniden dönem başı düzeyine inmiştir.

Son 16 yılda gerçekleşen harcama kompozisyonu üzerinden yapılan analizde, Türkiye Cumhuriyetinin yaygın eğitiminden sorumlu kurum olan Milli Eğitim Bakanlığının harcama dağılımında en önemli gider kaleminin personel ve ağırlıklı olarak öğretmen maaşlarından oluştuğu görülmektedir. Maaşların toplam bütçe içindeki payının bu derece yüksek olması eğitimin diğer unsurları olan laboratuvar, spor ekipmanları, sanat malzemeleri, kitap vb. materyallere ayrılan kaynağın daha düşük olmasına neden olmaktadır. Bu da eğitim girdilerinin düşüklüğüne ve eğitim kalitesinin istenilen düzeye çıkarılmasında bazı kısıtlara işaret etmektedir.

3.3. EĞİTİMDE NİTELİK VE NİCELİK SORUNU

Bu bölümde son onbeş yılda eğitimde yaşanan niceliksel gelişmenin eğitim kalitesine olan etkisi analiz edilecektir. Bu noktada ortaöğretim düzeyinde OECD tarafından yapılan PISA (Programme for International Student Assessment) testine ve üniversite başarı sıralamalarına bakmak karşılaştırma yapmak açısından faydalı sonuçlar verebilecektir. Üniversite düzeyindeki başarı

kıstasları ticari saiklerle hazırlanmış müşteri memnuniyet anketlerine dayandırıldığı için nesnel bir karşılaştırma yapma imkânı vermemektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Bakanlığının hazırladığı PISA Ulusal Raporunda, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından üçer yıllık dönemler hâlinde, orta son, lise bir, iki ve üçüncü sınıflarda öğrenim gören gençlerin kazanmış oldukları bilgi ve becerileri değerlendiren bir araştırmadır (Milli Eğitim Bakanlığı)¹³. PISA'nın temel amacı, öğrencilerin okulda öğrendikleri bilgi ve becerileri günlük yaşamda kullanma becerisini ölçmektir. Ayrıca gençleri daha iyi tanımak; onların öğrenme isteklerini, derslerdeki performanslarını ve öğrenme ortamları ile ilgili tercihlerini daha açık bir biçimde ortaya koymayı amaçlamaktadır. PISA'da zorunlu eğitimin sonunda örgün eğitime devam eden 14-17 yaş grubundaki öğrencilerin; matematik okuryazarlığı, fen bilimleri okuryazarlığı ve okuma becerileri konu alanlarının dışında, öğrencilerin motivasyonları, kendileri hakkındaki görüşleri, öğrenme biçimleri, okul ortamları ve aileleri ile ilgili veriler toplanmaktadır. PISA araştırmasında kullanılan “okuryazarlık” kavramı, öğrencinin bilgi ve potansiyelini geliştirip, topluma daha etkili bir şekilde katılmasını ve katkıda bulunmasını sağlamak için yazılı kaynakları bulma, kullanma, kabul etme ve değerlendirmesi olarak tanımlanmaktadır.

PISA; kısa adı OECD'nin bir eğitim araştırmasıdır. Bir eğitim araştırması olan PISA, OECD Eğitim Direktörlüğü'ne bağlı olan PISA Yönetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Araştırmada kullanılan testlerin ve anketlerin geliştirilmesi, analizlerinin yapılması, uluslararası raporun hazırlanması gibi işlemler, PISA Yönetim Kurulu gözetiminde belirlenen bir konsorsiyum tarafından yapılmaktadır. PISA'nın ulusal düzeyde çeviri ve uyarlama

¹³ http://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PISA2015_Ulusal_Rapor.pdf

işlemlerinin yapılması, araştırmanın uygulanması, analizlerin yapılması ve ulusal raporun hazırlanması gibi işlemler ise araştırmaya katılan her ülkede belirlenen ulusal merkezler tarafından gerçekleştirilmektedir.

PISA araştırması kapsamında geliştirilen başarı testleri ve anketleri, Türkiye’de Nisan ayı içerisinde uygulanmaktadır. Araştırmaya katılan ülkelerde; örgün öğretimde kayıtlı olan 15 yaş grubu öğrencilerin bulunduğu okullar (Türkiye’den Ortaokul, Anadolu Lisesi, Fen Lisesi, Sosyal Bilimler Lisesi, Anadolu Güzel Sanatlar Lisesi, Spor Lisesi, Anadolu İmam Hatip Lisesi, Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesi, Çok Programlı Anadolu Lisesi) bu araştırmaya katılabilir.

Küreselleşen dünyada, eğitim alanında yapılan ulusal değerlendirme çalışmalarının yanı sıra, uluslararası düzeyde ülkenin konumunu belirlemek de önemli hale gelmiştir. Belirli referans noktalarına göre ülkenin eğitim alanında hangi düzeyde olduğunun tespiti, giderilmesi gereken eksikliklerin ve alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi için önem arz etmektedir. Türkiye de OECD üyesi olarak, hem bu saikler hem de eğitim düzeyinin yükseltilmesi amacıyla PISA adı verilen araştırmaya katılmaktadır.

PISA, 2000 yılında uygulanmaya başlamıştır. Üçer yıllık dönemler hâlinde uygulanan araştırmaya Türkiye, ilk kez 2003 yılında katılmıştır. PISA’da; çoktan seçmeli, karmaşık çoktan seçmeli, açık uçlu, kapalı uçlu gibi değişik soru türleri kullanılmaktadır. PISA araştırmasına katılacak olan okul ve öğrencilerin seçim işlemi, OECD tarafından tesadüfi (seçkisiz) yöntemle belirlenmektedir. Öğrenciler, bilgisayar tabanlı değerlendirme uygulamasının ardından anket uygulamasına katılmaktadırlar¹⁴.

¹⁴ http://pisa.meb.gov.tr/?page_id=18 (Erişim Tarihi: 25.05.2018)

Tablo 3.1. Yıllara Göre Fen Okuryazarlığı Ortalama Puanları

	2015	2012	2009	2006
OECD Ortalaması	493	501	495	498
Tüm Ülkeler Ortalaması	465	477	471	478
Türkiye Ortalaması	425	463	454	424
Sıralama	54	43	42	47
Katılan Ülke Sayısı	72	65	65	57

Kaynak: PISA 2015 Ulusal Raporu

http://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PISA2015_Ulusal_Rapor.pdf Erişim tarihi 5.06.2018

Fen okuryazarlığında Türkiye'nin puanları 2006'dan 2015'e önce yükselmiş ancak 2015'te yine 2006 seviyesine dönmüştür. Türkiye 2015 yılında OECD ortalama puanının 65, tüm ülkeler ortalamasının 40 puan gerisinde yer almıştır. Öğrencilerin sınavdaki en başarısız seviyesini ifade eden 1. Düzey ve altında bulunan ortalama öğrenci oranı Türkiye için %44,4, OECD ortalaması ise %23'tür. Üst yeterlik olarak kabul edilen 5. Düzey ve üstündeki öğrenci oranı %0,3, OECD ortalaması %7,8'dir. Fen okuryazarlığı başarısında batı bölgelerinden doğu bölgelerine gittikçe ortalama puanlar düşmektedir.

Tablo 3.2. Yıllara Göre Okuma Becerileri Ortalama Puanları

	PISA 2015	PISA 2012	PISA 2009
OECD Ortalaması	493	496	493
Tüm Ülkeler Ortalaması	460	471	464
Türkiye Ortalaması	428	475	464
Sıralama	50	42	39
Katılan Ülke Sayısı	72	65	65

Kaynak: PISA 2015 Ulusal Raporu

http://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PISA2015_Ulusal_Rapor.pdf Erişim tarihi 5.06.2018

Okuma becerileri testinde 2009 yılında 464 puan alan Türkiye, 2015 yılında ciddi bir gerileme yaşayarak 428 puana inmiştir. Okuma becerilerinde

2015 OECD ortalamasının 65, tüm ülkeler ortalamasının 32 puan gerisinde yer almıştır. PISA 2015'te 1. Düzey ve altında yer alan öğrenci oranı Türkiye'de %30, OECD ortalamasında %20'dir. 5. Düzey ve üstünde öğrenci oranı ise Türkiye'de %0,06, OECD ülke ortalamasında %8,3'tür. Okuma becerilerinde batı bölgelerinden doğu bölgelere doğru gidildikçe ortalama puanlar düşmektedir.

Tablo 3.3. Yıllara Göre Matematik Okuryazarlığı Ortalama Puanları

	PISA 2015	PISA 2012	PISA 2009
OECD Ortalaması	49	494	496
Tüm Ülkeler Ortalaması	46 1	470	465
Türkiye Ortalaması	42	448	445
Sıralama	50	44	41
Katılan Ülke Sayısı	72	65	65

Kaynak: PISA 2015 Ulusal Raporu

http://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PISA2015_Ulusal_Rapor.pdf Erişim tarihi 5.06.2018

Matematik okuryazarlığında Türkiye 2009'da elde ettiği 445 puandan 2015 yılında 420 puana gerilemiştir. Türkiye, 2015 yılında OECD ortalamasının 70 ve tüm ülkeler ortalamasının 41 puan gerisinde yer almıştır. PISA 2015'te 1. Düzey ve altında yer alan öğrenci oranı Türkiye'de %51, OECD ortalaması ise %23'tür. 5. Düzey ve üstünde bulunan öğrenci oranı Türkiye'de %2 ve OECD ortalamasında %8'dir. Bölgelere göre başarı trendleri Matematik okuryazarlığında da değişmemiş ve batıdan doğuya ortalama puanlar düşmüştür.

Fen okuryazarlığı, okuma becerileri ve matematik okuryazarlığında 2015 PISA sonuçlarına göre Türkiye'de hiçbir bölge OECD ortalamasının üstünde bir sonuç elde edememiştir.

En iyi sonuçlar 2012 yılında alınmışken en kötü sonuçlar son test dönemi olan 2015 yılında alınmıştır. Sonuçlar özellikle son dönemde eğitime katılma, genç nüfusta ve işgücünün eğitim düzeyinde yaşanan nicel gelişmelere rağmen eğitim kalitesinde arzu edilen gelişmenin sağlanamadığını göstermektedir.

Tablo 3.4. Seçilmiş Ülkeler Grubunun PISA 2015 Sonuçları

	FEN BİLİMLERİ	OKUMA	MATEMATİK
	PISA 2015 ortalama puanı	PISA 2015 Ortalama Puanı	PISA 2015 ortalama puanı
OECD ortalaması	493	493	490
Japonya	556	535	564
Çin Taipei	534	519	520
Finlandiya	532	497	542
Kanada	529	509	544
Kore	518	494	531
Yeni Zelanda	516	517	524
Birleşik Krallık	510	503	494
Almanya	509	498	492
Hollanda	509	509	506
İsviçre	509	503	512
İrlanda	506	492	521
Danimarka	502	499	507
Portekiz	501	506	504
Norveç	501	498	492
ABD	498	513	502
Fransa	495	485	497
İsveç	495	499	493
Çek Cumhuriyeti	493	500	494
Rusya	490	488	482
İtalya	483	481	486
Macaristan	481	485	490
Hırvatistan	475	472	478
İzlanda	475	475	456
İsrail	473	482	488
Malta	467	479	470
Slovak cumhuriyeti	465	447	479
Yunanistan	461	453	475
Şili	455	467	454
Bulgaristan	447	459	423
Birleşik Arap Emir.	446	432	441
Uruguay	437	434	427
Romanya	435	437	418
Moldova	433	443	437
Arnavutluk	428	416	420
Türkiye	427	405	413

Kaynak: OECD (<http://stats.oecd.org/>) verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

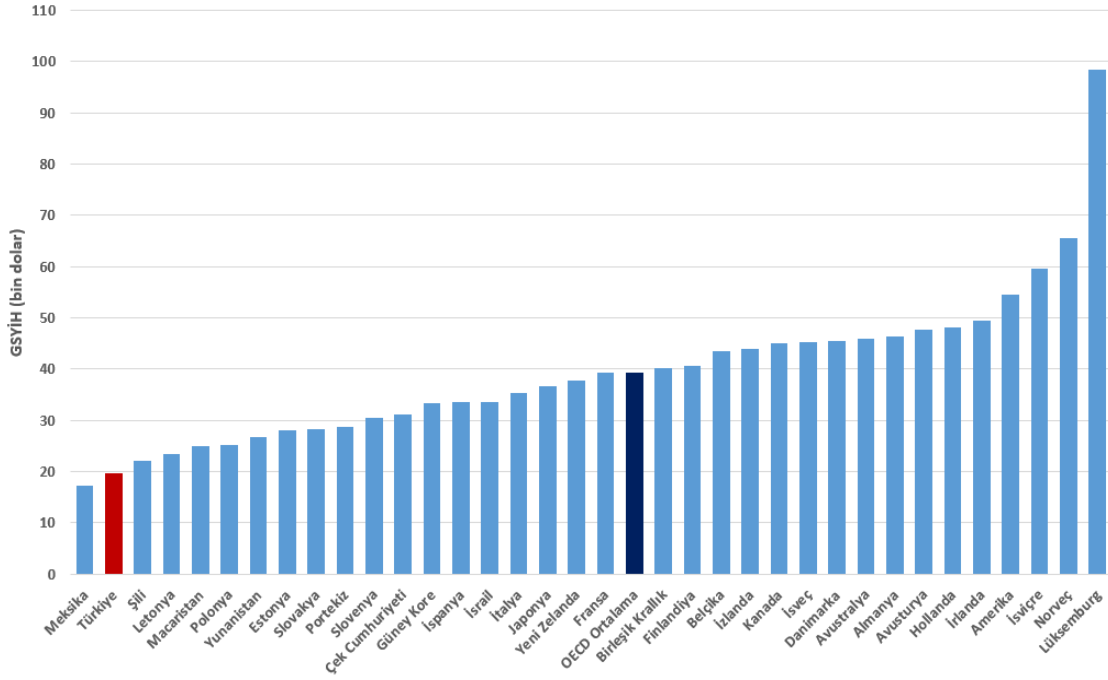
Bu noktada eğitim sektörüne yapılan yatırımlara, nicel verilerde yaşanan iyileşmelere ve gelişmelere rağmen yükseköğretime kadar eğitim kalitesinde uluslararası karşılaştırmalara göre yaşanan bozulmanın nedenlerini araştırmak

gerekmektedir. 2015 yılında diğer ülkelerde elde edilen PISA sonuçlarını gösteren Tablo 3.4'teki verilere göre gelişmiş ülkelerin tümünün gerisinde kalan Türkiye, aynı zamanda Arnavutluk, Moldova, Romanya, Uruguay, Şili ve Hırvatistan gibi ekonomik gelişmişlik bakımından Türkiye'nin gerisinde olan ülkelerin bile altında sonuçlar elde etmiştir. Eğitime aktarılan kaynakla paralel olmayan bu sonuç, eğitim politikalarının gözden geçirilmesi gerektiğini göstermektedir. Eğitim sektöründe kalite, performans, verimlilik konularının bilimsel bir süzgeçten yeniden ele alınarak yorumlanması gerekmektedir. Alınan sonuçlar teste katılan öğrenci ortalaması bakımından OECD ortalamasının altında sonuçlar elde edilmekle birlikte, üst düzey sonuç elde eden öğrenci oranının neredeyse %0'lar civarında olması, üstün yetenekli öğrenci havuzunun da kurduğuna işaret etmektedir. Kolejler, Fen ve Sosyal Bilimler Liseleri, Anadolu Liseleri gibi selektif sınavlarla öğrenci kabul eden elit okulların bile ciddi bir başarı elde etmekten uzak oluşu, Türkiye'nin beşeri sermaye stoku bakımından bilim adamı, inovasyon ve araştırma sektöründe istihdam edilebilecek mühendis, bilim adamı ve araştırmacı yetiştirmekte zorlanacağına işaret etmektedir.

Türkiye'nin elde ettiği sonuca ilişkin olarak PISA 2015 Ulusal Raporunda¹⁵, eğitime katılma oranları ile ilgili bazı faktörler üzerinde durulmuştur. OECD ulusal raporuna göre OECD ülkelerinin fen okuryazarlığı, matematik okuryazarlığı ve okuma becerileri ortalama puanlarındaki değişiminin (varyansın) sırasıyla %24'ünün, %30'unun ve %31'inin kişi başı GSYH ile açıklanabildiği ifade edilmektedir.

¹⁵ http://odsgm.meb.gov.tr/test/analizler/docs/PISA/PISA2015_Ulusal_Rapor.pdf Erişim tarihi 5.06.2018

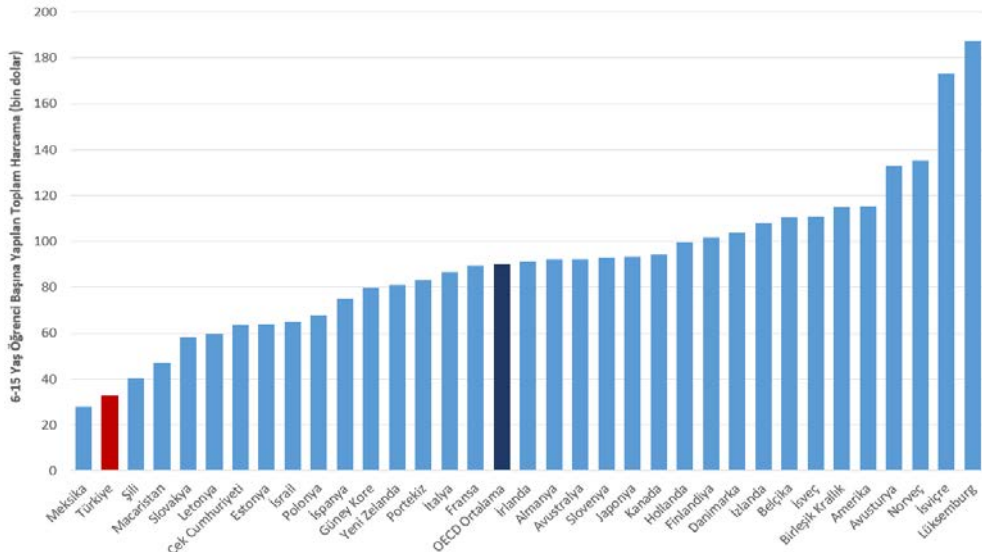
Grafik 3.4. OECD Üyesi Ülkelerin Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla Dağılımı



Kaynak: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA 2015 Ulusal Raporu (http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/PISA2015_UlusalRapor.pdf)

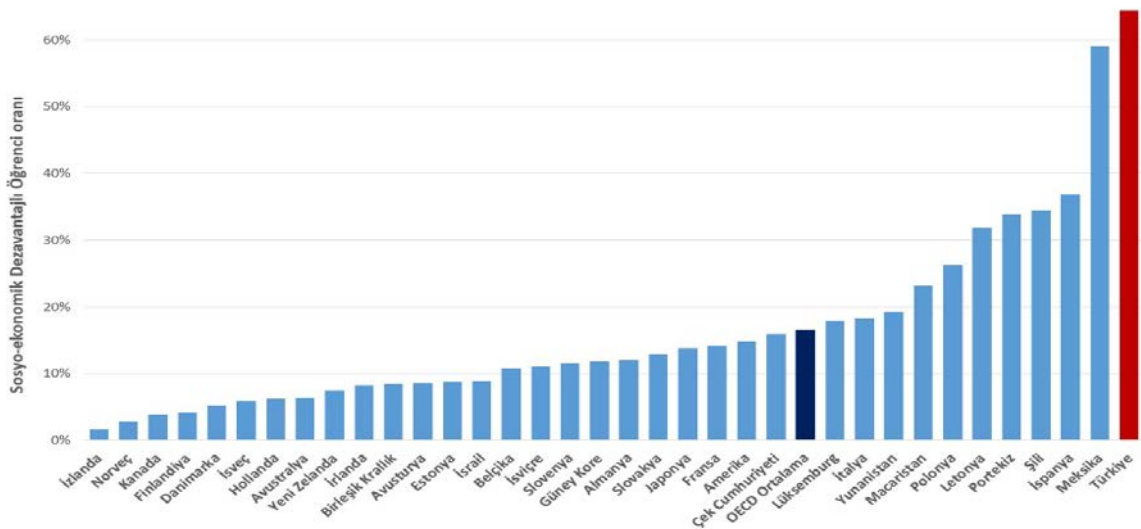
OECD üyesi ülkelerin kişi başına GSYİH'leri ile fen okuryazarlığı değişiminin (varyansının) %24'ü, matematik okuryazarlığının %30'u ve okuma becerilerinin %31'inin açıklanabildiği tespit edilmiştir. Kişi başına gelir düzeyi yüksek ülkelerin her üç puan türünde başarı şansı daha yüksek olacaktır.

Grafik 3.5. OECD Üyesi Ülkelerde Öğrenci Başına Toplam Harcama



Kaynak: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA 2015 Ulusal Raporu
(http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/PISA2015_UlusalRapor.pdf)

Yapılan analizlerde OECD ülkelerinde PISA puanlarındaki değişim (varyans) fen okuryazarlığı için %35, okuma becerilerinde %40 ve matematik okuryazarlığında %39 oranında öğrenci başına yapılan toplam harcama miktarı ile açıklanabilmektedir. OECD üyesi ülkeler için eğitim kurumlarına yapılan harcamanın ülkelerin ortalama puanlarına pozitif etkisi olduğu anlaşılmaktadır.



Kaynak: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA 2015 Ulusal Raporu
(http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/PISA2015_UlusalRapor.pdf)

EKSD endeksi; anne-babanın mesleği ve eğitim düzeyi, öğrencinin evde sahip olduğu eğitim ile ilgili kaynaklar ve ailenin evindeki bir takım araç gereçler değişkenleri dikkate alınarak hesaplanmaktadır. Bu endeks PISA skorlarının değişiminin fen okuryazarlığında %47, okuma becerilerinde %52 ve matematik okuryazarlığında %55'ini açıklama gücüne sahip olarak kabul edilmektedir. Diğer her koşul aynı kaldığında Türkiye'nin EKSD endeksi OECD ortalamasında yer aldığında fen okuryazarlığı puanının 425'ten 455'e, okuma becerileri puanının 428'den 458'e ve matematik okuryazarlığı puanının 400'den 450'ye çıkabileceği tahmin edilmektedir.

Tablo 3.5. Okul Dışında Öğrenmeye Ayrılan Zaman

Öğrenme zamanı (15 yaş grubu öğrenciler)					Öğrenme zamanı ve PISA puanları arasındaki oran		
	Okuldaki ders saati sayısı (saat)	Okul sonrasında öğrenmeye ayrılan zaman (saat)	Toplam öğrenme zamanı (saat)	Mevcut zamandan öğrenmeye ayrılan zamanın %'i	Toplam öğrenme zamanının her bir saati için fen puanı	Toplam öğrenme zamanının her bir saati için okuma puanı	Toplam öğrenme zamanının her bir saati için matematik puanı
OECD	26,9	17,1	44,0	55,0	11,2	11,2	11,1
Türkiye	25,9	24,5	50,4	41,8	8,4	8,5	8,3
Almanya	25,5	11,0	36,5	29,4	13,9	13,9	13,8
Finlandiya	24,2	11,9	36,1	28,4	14,7	14,6	14,2
Tunus	30,1	25,6	55,7	51,2	6,9	6,5	6,6
Dominik C.	25,1	25	50,1	55,7	6,6	7,1	6,5

Kaynak: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA 2015 Ulusal Raporu (http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/PISA2015_UlusalRapor.pdf)

Tablodan eğitim başarısı ile okuldaki ders saati başarısının ters orantılı olduğu sonucu elde edilmektedir. Fen, okuma ve matematik puanında toplam öğrenme zamanına göre en iyi skorları elde eden Finlandiya'nın okuldaki ders saati sayısı 24,2 iken, bu üç alanda da en alt sıralarda skor elde eden Tunus'un okuldaki ders saati sayısı 30,1'dir. Okulda geçen sürenin belli bir optimal değer üstüne çıktığı ülkelerde ders başarısı düşmektedir. Türkiye'de de

okuldaki ders saati başarısı Finlandiya'nın 1,7 saat üstünde iken testlerdeki başarı Finlandiya'nın altında kalmıştır.

PISA skorlarına etki eden diğer unsurlar olarak okul öncesi eğitimin alınmış olması pozitif, derse devamsızlık negatif olarak belirlenmiştir. PISA skorlarını olumsuz etkileyen öğretmen özelliklerinden olumsuz öğretmen davranışlarının da öğrencilerin başarılarında negatif etkisi olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 3.6. Son Üç Ayda Mesleki Gelişim Etkinliğine Katılan Öğretmen Yüzdesi

Tüm Öğretmenler		Fen Öğretmenleri
OECD	50,9	51,5
Türkiye	24,0	20,01

Kaynak: Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı PISA 2015 Ulusal Raporu (http://pisa.meb.gov.tr/wp-content/uploads/2014/11/PISA2015_UlusalRapor.pdf)

Öğretmenlerin mesleki özerklikleri, akran ağlarına katılmaları ve öğretim bilgisini güçlendirme faaliyetleri mesleğin üç temel ilkesidir. Buna göre OECD ülkelerinde öğretmenlerin yarısı, Türkiye'de ise çeyreği mesleki gelişim etkinliğine katılmıştır. Fen öğretmenlerinde OECD ortalaması yine yarısı iken, Türkiye'de beşte birdir. Yukarıdaki tablo yılın neredeyse 2,5 ayı izinli olan öğretmenlerin kişisel gelişim konusunda pek fazla motive olmadıklarını göstermektedir. Öğrencilerin en önemli beslenme aracı olan öğretmenlerin mesleki körelmelerinin OECD ortalamasının çok üstünde olması, eğitimin kalitesi konusunda olumsuz göstergelerden kabul edilmelidir.

3.4. TÜRKİYE'DE DAHA GÜÇLÜ BİR BEŞERİ SERMAYE STOKU OLUŞMASI VE VERİMLİLİĞİN DESTEKLENMESİ İÇİN EĞİTİM POLİTİKALARINDA YAPILMASI GEREKENLER

Eğitim alanında politika değerlendirmesi yapmak ve yeni politika önerisinde bulunmak bazı zorlukları beraberinde getirmektedir. Türkiye'de 1980 sonrasındaki eğitim politikalarının sıklıkla revize edildiği ve bu revizyonların çoğunluğunun siyasi amaç ve hedefler için yapıldığı görülmektedir. Eğitim sistemlerindeki değişim toplumsal ihtiyaçlardan ziyade kısa vadeli politik ihtiyaçların karşılanmasına hizmet etmiştir. Bu nedenle eğitim politikası ya da kapsamlı ve sık kullanılan adıyla “eğitimde reform” önerisi getirmek Türk toplumu içinde başlı başına can sıkıcı bir durumun oluşmasına neden olmaktadır.

Bu çalışmanın yapılmasındaki amaç Türkiye için eğitimi kısa vadeli politik pragmatizm alanlarından uzaklaştırarak, toplumsal ve ekonomik bir gözle analiz etmek, beşeri sermaye oluşumunda eğitimin katkısının artırılmasına yönelik araştırmalar yapmak, nesnel veriler ve teorik çalışmalar ışığında ekonomik verimliliği artıran etkin bir eğitim politikasının nasıl olması gerektiğine kafa yormaktır. Eğitimden beklenmesi gereken politik fayda, gelecek nesilleri bilgili, donanımlı, endüstrinin ihtiyaçlarına cevap verebilecek kabiliyet ve yetenekte, bedeni ve ruhi gelişimini tamamlamış, bilginin ve yeni fikirlerin peşinden koşan, çalışkan, azimli, mutlu ve uyumlu bireyler olarak yetiştirmek olmalıdır. Bu çalışmada yapılacak önerilerin politik içeriği yukarıda sayılanlarla sınırlı olacak, yeni tip bir vatandaş yaratma hedefine uygun ve daima başarısız olmaya mahkum eğitim politikası önerileri getirilmeyecektir.

Politika önerisi getirmeden önce eğitim politikalarının oluşum sürecine değinmek gerekmektedir. Zorunlu 12 yıllık eğitimin olduğu bir ülkede insanlar için eğitime kayıtsız kalma imkanı bulunmamaktadır. Eğitim toplumun tüm fertlerini ilgilendirmektedir, eğitim hizmetlerinden elde edilen fayda ve maliyetler eşit biçimde paylaşılmaya bile toplumsallaşmaktadır. Bu bakımdan eğitim politikalarının oluşum sürecinde toplumsal katılımın azami ölçüde yüksek tutulmasına özen gösterilmelidir.

Demokratik toplumlarda halkın politika yapım sürecine doğrudan ya da dolaylı katıldığı yöntemler bulunmaktadır. Belli sayıda imza toplanması durumunda meclise yasa teklifi sunulmasını ya da referanduma gidilmesini öngören doğrudan demokrasiye yaklaşan politika geliştirme süreçleri mevcuttur. Yaygın uygulama ise sivil toplum kuruluşları gibi baskı gruplarının politika yapıcılığı sürecine aktif biçimde katkısının alınmasıdır. Bir başka yöntem ise alınacak politik kararlara ilişkin geniş kapsamlı kamuoyu araştırması yaptırmaktır.

Türk Anayasal sisteminde halkın yasa teklif etme veya referandum kararı aldırma hakkı bulunmamaktadır. Politika yapım sürecine toplumsal katkıyı artıracak yöntemler olarak sivil toplum kuruluşları, sektör temsilcileri, hizmet alan vatandaşlar (veli, öğrenci), öğretmenler, MEB teşkilat mensupları eğitim alanında çalışan bilim ve akademi çevreleri, iş dünyasının temsilcileriyle görüşülmesi bir yöntem olarak önerilebilir. Bu kesim temsilcilerinin bazıları ile doğrudan görüşmeler yapılabilir, bazı kesimlerle de anket ve saha çalışmaları yapılabilir. Elde edilen sonuçların raporlanması ve çıktıları objektif kriterlerle yapıldığı ve politika yapma süreci buna göre kurgulandığında eğitim politikalarının toplumsal katılımı ile hazırlanması mümkün olabilecektir.

Eğitim politikalarında her kesimin beklenti ve taleplerinin karşılanması mümkün değildir. Öğrenci velileri ve öğrenciler kaliteli, ucuz ve kendileri açısından zahmetsiz bir eğitim hizmeti almayı talep ederken, öğretmenler mali ve sosyal haklarının artırılmasını, eğitim donanım ve teizatlarının iyileştirilmesini talep edebilecektir. Eğitimle ilgili kesimlerin taleplerinin aynı olması mümkün değildir, bir kısmı birbirleri ile çatışabilir. Politika geliştirirken Türkiye'nin uzun vadeli eğitim amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeyi göz önünde bulunduran, eğitimin kalitesini yükselten, beşeri sermaye kalitesi ve verimliliğe olumlu katkı sağlayan, endüstriyel gelişmeleri yakından izleyen politikaları, ilgili kesimlerin talep ve beklentilerini optimize ederek belirlemek gerekmektedir.

Eğitim politikalarına ilişkin bir başka yöntemsel sorun politika güncellemelerinin sık aralıklarla yapılmasıdır. Cankar ve Taş (2017)'in bu alandaki çalışması çarpıcı tespitler içermektedir. 1999-2016 arası 17 yıllık dönemde görev yapan 7 farklı Milli Eğitim Bakanı tarafından 2 Kanun, 1 Kanun Hükmünde Kararname, 172 Yönetmelik, 396 Genelge, 119 Yönerge, 22 Esas ve diğer düzenleyici işlemlerle birlikte toplam 654 mevzuat çalışması yapılmıştır. Bu alışmalar yapılırken ilgili taraflardan ne ölçüde görüş alındığı bilinmemektedir. Eğitim sektörünün taraflarının uzun vadeli gelecek planlaması yapmasına engel oluşturacak biçimde politika değişikliğine gidilmesi, ilgili kesimlerin yeni politikalara adaptasyonunu zorlaştırmaktadır.

Eğitim alanında bir başka dikkat çekici husus, aynı parti iktidarından bile olsa Milli Eğitim Bakanları değiştiğinde eğitim politikalarının ciddi biçimde değişikliğe uğruyor olmasıdır. Daha uzun süre görev yapan bakanların politikaları daha tutarlı ve politikaların getirisi daha anlamlı olabilecektir.

Bu konudaki bir başka sorun değiştirilen politikaların getirisi elde edilmeden yeni bir politika seti oluşturulması nedeniyle yapılan harcamaların

yükünün artmasıdır. Eğitimde kısa, orta, uzun ve çok uzun vadeli amaçlar, hedefler ve bunlara ulaşmayı sağlayacak politikalar, yukarıda anlatılan geniş katılımlı politika yapım süreci işletilerek belirlenmeli, kısa vadeli hedefler gerektiğinde, orta vadeli amaç ve hedefler kaçınılmaz olduğuna ve sınırları belli olacak şekilde güncellenmeli, uzun ve çok uzun amaç ve hedeflere ise dokunulmamalıdır. Uzun ve çok uzun amaç ve hedef setinin güncellenme dönemlerinin ve nasıl güncelleneceğinin de başta belirlenmesi gerekmektedir. Bu yapılmadığı takdirde eğitimle ilgili kesimlerin politikalara katkısı ve uyum kabiliyeti düşük olacaktır.

Sınav sistemlerinin değiştirilmesi sık değişen politikalara örnektir. Ortaokula geçiş, liselere geçiş ve üniversitelere geçiş sistemleri son 20 yılda sıklıkla değişikliğe uğramıştır. İmam Hatip Liselerinin öğrenci sayısını azaltmak üzere 8 yıllık kesintisiz eğitimin 1997 yılında yürürlüğe girmesiyle ilkokul 5. Sınıftan Anadolu Liselerinin orta kısımlarına öğrenci alımı durdurulmuştur. Orta kısımları kaldırılan Anadolu Liseleri, ilköğretim 8. Sınıf öğrencilerine yapılan sınavla öğrenci alır hale gelmiştir.

1999 yılında uzun yıllardır uygulanan iki basamaklı üniversiteye giriş sınavının ikinci aşaması kaldırılmış, meslek liselerinin üniversiteye girişte yararlanacakları katsayıları düşürülerek İmam Hatip Liseleri ile birlikte meslek liselerinin üniversiteye girişleri zorlaştırılmıştır. 2008 yılında Ortaöğretim Kurumları Sınavı değiştirilerek yerine Ortaöğretim Geçiş Sistemi (SBS) getirilmiştir. Bu sistemde öğrencilerin ortaöğrenime geçişte üç yıl sınava girmeleri zorunluluğu getirilmiştir. 2011 yılında üç yıllık sınav ilköğretim son sınıfta yapılacak tek sınava indirilmiştir. 2010 yılında genel liselerin tamamı Anadolu ya da meslek lisesine dönüşmüştür.

2010 yılında üniversiteye giriş sistemi yeniden Yükseköğretim Geçiş Sınavı ve Lisans Yerleştirme Sınavı olarak olacak şekilde iki aşamalıya çıkarılmıştır. 2012 yılında ortaöğrenim başarı puanının üniversiteye girişteki ağırlığı azaltılmıştır. 2013 yılında ortaöğrenime geçiş sınavı sistemi değiştirilmiştir. 2018 yılında ortaöğrenime geçiş sistemi yeniden değiştirilmiştir. Sınav sistemlerinde ve eğitim politikalarındaki kararsızlık, hizmet alanlar üzerinde geleceğe ilişkin kamu politikaları hakkında belirsizliğe neden olmaktadır. Belirsiz durumlarda insanların rasyonel karar alma yetenekleri azalmaktadır. Kısaca eğitim politikaları hakkında önermelerde bulunmadan önce, sektörün her kesiminin önünü görebileceği kısa, orta ve uzun vadeli politika çerçevesinin oluşturulmasının gerekli olduğu vurgulanmalıdır.

Eğitim sektörüne kamu maliyesi araçları ile müdahale etmek, olağan cari ve sabit sermaye harcamalarını artırmaktan farklıdır. Türkiye özelinde eğitime yapılan kamu harcamaları MEB'in bütçesi üzerinden analiz edildiğinde, harcamalardan en yüksek payı %80'lik payıyla personel giderleri oluşturmaktadır. Diğer cari ve yatırım harcamalarının payı ise %15'lerde kalmaktadır. Eğitim sektörüne bu kompozisyon korunarak müdahale edilmesi, kamunun esnek olmayan harcamalarında artışa neden olacaktır. Kamu giderlerinde daralma ihtiyacı ortaya çıktığında mali alanda kısıt meydana gelecek, müdahale mekanizmalarının etkinliği azalacaktır. Bu yönüyle eğitime klasik maliyesi araçları ile müdahale etmek çok anlamlı olmayacaktır.

Bir diğer konu eğitimin bireysel faydasının 0'dan büyük olmasıdır. Eğitim için yapılan harcamalar toplumsal faydayı her fert için eşit yararlanma ilkesine göre artırmamaktadır. Yükseköğrenime yapılan kamusal teşvik ve sübvansiyonlar, toplumsal faydadan çok yararlananların bireysel faydasını artıracaktır. Gelir bölüşümünde adaletsizliğe neden olabileceği için bu politika

arzulanan bir sonuç doğurmayacaktır. Eğitime maliye politikası araçları ile müdahale etmek, ulaştırma ve altyapı sektörleri gibi kısa vadede ekonomik etki doğuran sonuçlar üretmeyebilecektir.

Türkiye’de eğitime kaynak tahsisi modernleşme/gelişme gereksinimlerinin karşılanmasına hizmet edecektir. Eğitim nitelikli beşeri sermaye stokunun oluşması için olmazsa olmaz koşuldur. Eğitimin toplum ve ekonomi üzerinde oluşturacağı olumlu etki kısa dönemde değil, uzun dönemde kendisini gösterecektir. Bu bakımdan eğitimin fiziki sermayeye yapılan bir yatırımın getirisinden daha uzun vadede getirisi olacağını bilmek gerekmektedir.

Türkiye 2000 yılından itibaren eğitime tahsis ettiği kamusal fonların miktarını artırmıştır. 2000 yılında bütçenin %7’si eğitim harcamalarına tahsis edilmişken bu oran 2015 yılında %18’e çıkmıştır. Eğitim alanına bu yüksek tahsis oranları ile derslik yatırımlarına yoğunlaşarak Türkiye 2005 yılında 27 kişi olan sınıf mevcutları, 2015 yılında 22,9 kişiye indirilmiştir. Aynı şekilde öğrenci artış hızının üstünde bir öğretmen ataması görevlendirilerek öğretmen başına öğrenci sayısından ciddi düşüşler yaşanmıştır. Eğitimin fiziksel imkanlarının iyileştirilmesi adına kaydedilen ilerlemeler anlamlı ve değerlidir.

Türkiye eğitime milli gelire oranı olarak OECD ülke ortalamasının üstünde bir pay ayırmaktadır. Eğitime ayrılan kaynak miktarının bu şekilde devam etmesi yerinde olacaktır. Ancak Türkiye’nin halen gelişmekte olan bir ülke olması, kişi başına milli gelirin OECD ortalamasının altında bulunması nedeniyle öğrenci başına yapılan harcama miktarında OECD ülkeleri içinde sonlarda yer almaktadır. OECD ülkeleri için öğrenci başına harcama miktarı 40 bin ABD Doları seviyesindeyken, Türkiye’de bu miktar öğrenci başına 20 bin ABD Doları ile bunun yarısı kadardır. Bu rakamlar Türkiye’nin öğrenci başına yaptığı eğitim harcamasının istenilen seviyede olmadığını, ekonomik gelişme ile birlikte

öğrenci başına eğitim harcamalarında da artış yaşanması gerektiğini göstermektedir.

Eğitime yapılan kamu ve özel kesim kompozisyonu özel kesimin eğitime tahsis ettiği kaynağın toplam eğitim harcamaları içindeki payı da OECD ortalamasının üstündedir. Eğitim giderlerinin sürdürülebilir finansmanı açısından bu durum olumlu ve anlamlı bir gelişmedir. Bununla birlikte özel kurslar, temel liseler, etüt merkezleri gibi örgün eğitim kurumu olmayan kuruluşlara yapılan hanehalkı harcaması yüksektir. Bu kurumların eğitim sektörüne sağladıkları katma değer tartışmalıdır. PISA puanları açısından OECD ortalamasının altında sonuçlar alan Türkiye'nin okul sonrasında öğrenmeye ayırdığı haftalık zaman ise OECD ortalamasından 7 saat fazladır. Bu sonuçlar yaygın eğitim kurumlarının başarısı hakkında bilgi vermektedir.

Öğrenme zamanının verimliliğindeki düşüş, yaygın eğitim kurumlarının eğitim sektöründe ürettikleri katma değer düşüklüğünü de göstermektedir. Örgün eğitim kurumları kadar yaygın eğitim kurumlarının da eğitime sağladıkları katma değer düşük kalmaktadır. Eğitim sektörünün çalışan kişi başına verimliliği 2003-2015 arası yaklaşık %20 düşmüştür. Benzer bir gerileme 2009-2015 yılları arasında mesleki, bilimsel ve teknik faaliyetler sektöründe de yaşanmıştır. Eğitim sektöründeki harcama ve yatırım kararlarından önce bu sektörlerdeki verimlilik düşüşünün nedenlerine bakmakta ve harcama kararlarını verimli olacak alanlara doğru tahsis etmekte yarar bulunmaktadır. 9. Kalkınma planında kaldırılması hedeflenen ve 2014 yılından itibaren de aşamalı olarak faaliyetleri durdurulan özel dershanelerin yerine ikame edilen temel lise sisteminin de arzu edilen katma değeri üretmediği anlaşılmaktadır. Türkiye'nin yıllardır bir sorunu olan ve düşük katma değer sağlayan dershane, temel lise, etüt merkezi ve kurs

gibi kuruluşların faaliyetleri konusunda, bu sektörlerde çalışan kesimleri mağdur etmeyecek bir sektörel dönüşüme ihtiyacı bulunmaktadır.

Kaynak tahsisi konusunda üzerinde dikkatle analiz yapılması gereken alanlardan biri yükseköğrenime tahsis edilen kamusal kaynaklardır. Devletin eğitim için tahsis ettiği fonların %30'a yakını yükseköğrenim kurumlarına yapılan sübvansiyonlardan oluşmaktadır. Halbuki 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununun 38 inci maddesine göre yükseköğretimin paralı olduğu düzenlenmiştir. Uzun yıllar eğitim giderlerinin %2'si ile %4'ü arasında bir eğitime katılma harcı, eğitim gören öğrencilerden talep edilmiştir. Ayrıca bu harca ilişkin talep eden öğrencilere, mezuniyet sonrasındaki ikinci yıldan itibaren geri ödenmek üzere öğrenim harcı tahsis edilmiş, öğrenim gören öğrencilere eğitimleri sırasında öğrenim harcı külfetinden kurtulma imkanı sağlanmıştır.

29.08.2012 tarihli ve 28396 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2012/3584 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 2. Maddesinin (1) numaralı bendinde yer alan "2012-2013 Eğitim-Öğretim Yılında öğrenimine devam eden veya yeni kayıt yaptıracak birinci öğretim ve açık öğretim öğrencilerinden, 4'üncü ve 11'inci maddelerdeki hükümler saklı kalmak kaydıyla, öğrenci katkı payı alınmaz. Bu öğrencilerden alınması gereken öğrenci katkı payı tutarları, Devlet tarafından karşılanır." hükmü gereğince birinci öğretim ve açık öğretim öğrencilerinden katkı payı alınmasına son verilmiştir. Böylelikle normal okul döneminde olan öğrenciler için harç külfeti kamu tarafından üstlenilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimi altındaki yükseköğrenimin tamamen parasız olması, bireysel faydası yüksek ve toplumsal faydası düşük bir hizmete kaynak aktarılması anlamına gelmektedir. Yükseköğrenime kadar olan eğitim kademeleri için ise toplumsal fayda bireysel faydanın üstündedir. Sadece sınav başarısı gösteren öğrenciler için, ailesinin sosyo-ekonomik durumu göz önünde

bulundurulmadan sübvansiyon yapılması, kaynak tahsisini bozucu ve adalete uymayan bir politika olacaktır. Bunun yerine her bir öğrencinin ailesinin sosyo-ekonomik durumuna göre sübvansiyon yapılması daha anlamlı olacaktır.

Piyasa şartlarında özel üniversitelerin aldıkları eğitim ücretleri ile karşılaştırılarak rayici hesaplandığında oldukça yüksek bir sübvansiyon yapılması doğru değildir. Üniversitelerin mevcut mali ve idari özerklikleri ile dünya çapında bilim ve teknoloji üretme imkanları bulunmamaktadır. Özellikle kamu üniversiteleri için yeni bir mali ve idari yönetim sistemi oluşturulmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Üniversiteler kendi bütçelerini vakıflar gibi gelir de yaratabilecek bir mantıkla oluşturmalı, iyi öğrenci için rekabet etmeli, sosyo-ekonomik koşulları iyi öğrencilerden eğitim gideri adı altında ücret talep edilerek finansman koşulları iyileştirilmeli, sosyo-ekonomik durumu iyi olmayan öğrenciler için ise devlet burs ve kredi imkanları tahsis etmelidir. Bu şekilde yaratılacak ilave kaynaklar Ar-Ge ve inovasyon çalışmaların, bilimsel ve teknolojik ilerleme alanlarına tahsis edilmelidir.

Türkiye’de 1997 yılında İmam Hatiplere olan talebi azaltmak üzere mesleki eğitimde yapılan düzenlemeler, bu okulların öğrenci ve eğitim kalitesini düşürmüştür. Mesleki eğitimin durumu 2010 yılından itibaren bir miktar düzelse de halen Almanya ve Kore gibi ülkelerin gerisindedir. Mesleki eğitimde okul-endüstri ilişkisini kurmak gerekmektedir. OSB’ler içinde onların yönetiminde endüstri meslek liselerinin faaliyet göstermesi, staj imkanı bulamayan endüstri meslek liselerinin faaliyetlerini sonlandırılması, meslek liselerinin ayrı bir kurul olarak yönetilmesi ve sektör temsilcilerinin mutlaka bu okulların yönetiminde pay sahibi olması gerekmektedir. Aksi takdirde endüstriler ihtiyaç duydukları ara elemanları temin edemeyecek ve bu okul mezunları yükseköğrenim peşinde koşacaklardır.

Mesleki okullar (meslek lisesi ve meslek yüksek okulları) endüstriyel gelişime uygun biçimde yapılandırılmalıdır. Dijital dönüşüm ve endüstri 4.0 çalışmaları kapsamında bu okulların eğitim ve müfredat sistemleri güncellenmelidir.

Türkiye'nin eğitim kalitesi PISA skorlarında alınan sonuçlara göre düşüktür. PISA sonuçlarının ortaya çıkardığı gerçeklerden biri, Fen Lisesi, Anadolu Lisesi ve Sosyal Bilimler Lisesi gibi okulların elde ettiği sonuçlar da OECD ortalaması civarındadır. Bu durum elit okulların eğitim kalitesinin düştüğünü göstermektedir. Kaynak yoğunlaşmasına gidilerek elit okulların kaynak miktarı eğitim kalitesini artıracak şekilde yükseltmek gerekmektedir.

Eğitim kalitesine ilişkin bir diğer konu öğretmen kalitesidir. Öğretmenlerin kişisel gelişim motivasyonları ve çalışma istekleri düşüktür. Uzun tatiller yerine (2,5 ay) ve ders dışı zamanını okul dışında geçirmek yerine bu zamanları dolduracak mesleki gelişim programları uygulanmalıdır. Öğretmen maaşları yıllardır konuşulan ancak uygulamaya alınmayan performans sistemine göre ödenmeli, performansı yüksek öğretmenler ödüllendirilmelidir.

Sonuç olarak Türkiye'nin eğitim alanında sağladığı kaynak miktarı artışı politikası doğru ancak kaynak miktarı yeterince isabetli değildir. Kaynak tahsis politikasının yeniden gözden geçirilmesi ve eğitimde kalite ve verimliliği artıracak etkin bir kaynak tahsis politikası geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

SONUÇ

Eğitim insanların gelir getirici yeteneklerini artırabilmeleri için gereken miktarda kaynağı bu alandaki harcamalara tahsis ettikleri bireysel bir yatırım unsurudur. Bugün eğitim için harcanan zaman, para ve emek gibi unsurların gelecekte daha büyük getiri sağlayacağı beklenmektedir. Bireysel bakımdan kişinin eğitim düzeyi ile gelir getirici bir meslek sahibi olması arasında doğrusal bir ilişki olduğu düşünülmektedir. Eğitim aynı zamanda uzun bir süreci de ifade etmektedir. Bir birey açısından anaokulundan başlayarak lise diplomasını alana kadar 13, üniversite diplomasını alana kadar 17, yüksek lisans diplomasını alana kadar 19 ve doktorasını tamamlayana kadar minimum 23 yıl devam edecek bir süreç olarak eğitim, getirisinin en uzun süre beklendiği en uzun süreli yatırım faaliyetlerinden biridir.

Eğitim toplumların üretim verimliliğini de artırmaktadır. Eğitim sayesinde daha üretken işgücü ile daha yüksek katma değerli üretim yapmak mümkün olmaktadır. Yüksek katma değerli alanlarda üretim fonksiyonu olan devletlerin daha az kaynakla elde ettikleri gelir daha yüksek olmaktadır. Hem bireysel hem de toplumsal fayda sağlayan ve getirisi yapılan harcamadan yıllar sonra elde edilen eğitim için harcamacı birimlerin kamu mu, özel mi olması gerektiği sorunu, devletin ekonomiye müdahalesini de tartışmanın bir parçası haline getirmektedir.

Gerek Osmanlı İmparatorluğu'nda gerekse de Ortaçağ Avrupa'sında çoğunlukla dinsel özerk kurumların himayesinde sürdürülen eğitim ulus devletle birlikte doğrudan devletin kontrolündeki bir sektöre dönüşmüştür. Eğitimin devletin/siyasal iktidarların kontrolüne girme nedenlerinden biri hiç kuşkusuz “ortak değerler etrafında bir araya gelen ulus inşa etme” projesinin eğitim sistemini kontrol etmeden mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu yolla

ortak dil, din, kültür ve tarih etrafında bir araya gelen vatandaşlardan oluşan ulus yaratılabilecektir. Ulus devletlerin ortaya çıkmaya başladığı 1789 Fransız İhtilalinden bu yana devletin eğitim sektörüne müdahalesi hem yönetsel açıdan hem de tahsis edilen kamu kaynaklarının miktarı bakımından artmıştır. Günümüzde hemen her ülkede ulusal düzeydeki eğitim hizmetini yürüten ve yöneten eğitim bakanlıkları hükümetlerin en önemli parçalarından biri haline gelmiştir.

Eğitime ayrılan ulusal kaynakların miktarı gelişmiş ülkelerde milli gelirin %5'i civarındadır. Eğitime devlet ve vatandaşlar birlikte harcama yapmaktadır. Her ne kadar özel kesim de eğitime kaynak tahsis ediyor olsa da yapılan harcamanın %85 ila %90'ı kamusal fonlardan finanse edilmektedir. Bu nedenle eğitim alanındaki kamusal müdahale oldukça yüksektir.

Ülkemizde eğitime ayrılan kaynakların milli gelire oranı son yıllarda ciddi bir artış eğilimine girerek OECD ve AB-22 ülkeleri ortalamasının üstüne çıkmıştır. Bu sonuç eğitime ayrılan kaynaklar bakımından gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında olumlu bir gelişme yaşandığını işaret etmektedir. Ekonomik gelişmişlik açısından gelişmiş ülkelerin daha gerisinde kalan Türkiye'de eğitime gelişmiş ülkelerin ayırdığı kaynaktan daha fazla kaynak ayrılması doğru bir politika tercihi olarak görülmektedir.

Bununla birlikte eğitime ayrılan özel fonların milli gelire oranının da OECD ve AB-22 ülke grubunun üstünde olması, Türkiye'de eğitim alanında özel sektörün kamudan daha hızlı bir gelişme kaydettiğini göstermektedir. Özel kesimden eğitime aktarılan kaynakların %80'i hanehalkı tüketimi olarak eğitime harcanmakta, yine bu fonların büyük çoğunluğu yatırıma değil cari harcamalara tahsis edilmektedir.

Hemen her ülkede yükseköğretime kadar eğitimde kamu-özel sektör kompozisyonunda kamu sektörünün daha büyük bir payı vardır. Bununla birlikte 1980'li yıllarda ortaya çıkan enflasyon/işsizlik/bütçe krizleriyle baş edebilmek için hükümetler özel kesimin de eğitim, sağlık gibi alanlara harcama yapmasını teşvik etmiştir. Eğitim gibi yarı kamusal mallar için hizmetten yararlananların giderlere katılması da maliye politikası bakımından salık verilen bir uygulamadır. Türkiye'de ise kamunun eğitimdeki ağırlığı halen devam etmektedir ve eğitim büyük bir kamu müdahale alanıdır. Türkiye son yıllarda ortaya çıkan eğilimle kamu bütçesinden en yüksek payı eğitim alanına tahsis etmekte ve bu alan üzerinden ekonomiye güçlü bir müdahale gerçekleştirmektedir.

Modern ekonomilerin ortaya çıktığı 18. ve 19. yüzyıl politik iktisat düşüncesinde en önemli fikir ayrılıkları devletlerin ekonomiye müdahalesi konusunda yaşanmıştır. Adam Smith ve David Ricardo'nun başını çektiği liberal iktisatçılar için devletin zorunlu olmadıkça ekonomiye müdahale etmemesi kuraldır. Bununla birlikte Marks ve takipçileri için devletsiz ve sınıfsız bir toplum yaratmak adına devlet ekonomiye tam müdahale etmeli ve uzun vadede devlet ortadan kaldırılmalıdır. Kapitalist ekonomik düzenin krize girdiği dönemlerde devletin ekonomiye ya da sosyal hayata müdahalede bulunarak denge sağladığına tarihte pek çok kez şahit olunmuştur.

Klasik iktisadi düşüncede devletin adalet ve savunma dışındaki tam kamusal malları üretmek dışında ekonomiye müdahalesi kabul görmemiştir. Bununla birlikte 1929 ekonomik krizi ve Keynes'in başını çektiği iktisatçıların görüşleriyle şekillenen müdahaleci görüşler çerçevesinde klasiklerin iddia ettiği gibi kendiliğinden oluşmayan dengeyi devletin kamu bütçesini kullanarak sağlayabileceği fikri ağırlık kazanmıştır. Devlet büyüme ve genişleme dönemlerinde bütçe fazlası, daralma ve kriz dönemlerinde ise bütçe açığı

vererek ekonomideki üretim fazlası ve eksikliğinden kaynaklanan enflasyon ve işsizliği önleyebilecektir. Bütçe yönetimi yani vergiler, kamu harcamaları ve transferler devletin doğrudan ekonomiye müdahale ettiği en güçlü enstrümanlarıdır.

Bu politikaların zamanla istenen sonucu vermemesi nedeniyle maliye politikasının etkinliğine olan inanç azalmış, bunun yerine monetaristlerin ve Neo-liberal iktisatçıların görüşleri ağırlık kazanmaya başlamıştır. Monetaristlere göre açık bütçe politikası kamu borçlanmasının faiz oranlarını yükseltmesi nedeniyle özel sektör yatırımlarının büyük ölçüde azalmasına neden olacaktır. Neo-liberallere göre ise ekonomik denge ancak ekonomi politikaları ve fiyatlar konusunda piyasa aktörlerinin doğru ve zamanında bilgilendirilmesi ile sağlanabilecektir.

Monetaristlerin maliye politikasına negatif yaklaşım sergilemelerine rağmen devletler ekonomiye müdahalede maliye politikası araçlarını sıklıkla kullanmaktadır. Devlet ekonomideki en büyük aktör olarak müdahaleciliğini sürdürmektedir. Ekonomiye müdahale aynı zamanda politik bir süreci ifade etmektedir. Bu alanda ortaya çıkan kamusal seçim teorisi politika tercihlerinin seçmen miyopluğu nedeniyle sosyal refah maksimizasyonunu sağlamadığını, partizan teorisi ise partilerin politik önceliklerinin farklı olması nedeniyle sosyal refah maksimizasyonunun sağlanamayacağını iddia etmektedir.

Uygulamada yaşanan bazı sorunlar da maliye politikasının arzu edilen hedefleri gerçekleştirmede başarısız olabileceğini göstermektedir. Klasik bütçe açığını kapatmaya odaklanan mali uyum politikaları, kamu sektörünün net değerinin ölçülememesi nedeniyle mali uyumu hayali olarak sağlayabilmektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesinde bireysel ve toplumsal faydayı birlikte artırabileceği alanlardan biri eğitimidir. Eğitimli birey daha yüksek bir hayat

standardına kavuşabileceği gibi, daha eğitimli toplumlarda katma değeri yüksek bir üretim yapısı oluşacağı için sosyal refah maksimize edilecektir. Devlet eğitimle ekonomiye iki yoldan müdahale etmektedir. Birincisi eğitim için yapılan harcamalar yoluyla devlet ekonomik büyümeye doğrudan katkı sağlamaktadır. İkinci olarak devlet toplumdaki eğitimli birey sayısını artırarak, üretim kompozisyonundaki katma değer miktarını artırmaktadır. Daha eğitimli işgücü sayesinde ise ülkede üretilen ürünlerin katma değeri ve verimliliği artmaktadır.

Modern sanayi ekonomilerinin ortaya çıktığı 19. yüzyılda nitelikli emeğin üretime katkısı, 21. yüzyıldaki katkısından daha az olmuştur. Gelişen teknolojilerle birlikte bu teknolojilere uygun işgücü istihdam etme gereksinimi, üretim kompozisyonu içindeki nitelikli işgücü talebini artırmıştır. Bilimsel ve teknolojik gelişmede sıçrama yaşanmış, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde beşeri sermayenin büyüme üzerindeki belirleyici etkisi iktisadi düşüncenin de ilgi alanı haline gelmiştir. Bu dönemde eğitimi ön plana çıkaran bir başka gelişme, ulusal ekonomilerin daha fazla dış pazarlara açılmasıyla ihracata dayalı uluslararası rekabetin artmasıdır. İhracat pazarlarında mal satabilmek için verimlilik artışı sağlamak zorunda kalan ülkeler için eğitim vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. İçsel büyüme modeli olarak adlandırılan ve Neo-klasik büyüme modelinin alternatifi olan bu modelde beşeri sermayenin ekonomik büyüme üzerinde yüksek bir etkiye sahip olduğu ve büyümenin temel belirleyenin "bilgi" olduğu kabul edilmektedir. Fiziksel sermaye azalan getirili olduğu halde, bilgi artan getirili olduğu için büyüme üzerinde daha yüksek bir etkiye sahiptir.

Verimlilik artışı, devletleri ekonomik büyümeyi uyarmak için eğitime yatırım yapmaya teşvik ettiği gibi, o toplumdaki bireyleri de daha yüksek gelir elde edebilmek için bireysel eğitim harcaması yapmaya teşvik etmektedir.

Eğitim alanına yapılan bireysel harcamalar da aynı zamanda ekonomik büyümeye katkı sağlamaktadır.

Farklı ülkelerde yapılan araştırmaların ortaya koyduğu sonuç, ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre eğitimin ekonomik gelişmeyi farklı düzeylerde etkilediğidir. Örneğin Sahra-Altı Afrika ekonomilerinde eğitimin birinci ve ikinci kademesi ekonomik büyümeye olumlu katkı yapmaktadır. Bununla birlikte Latin Amerika ve Akdeniz havzası ülkelerinde ve Asya'nın gelişmekte olan ülkelerinde üçüncü kademe eğitim harcamalarının ekonomik büyümeye katkısı daha yüksek ölçülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin yükseköğretime yaptıkları harcamaların maliyetinin ekonomik getirisinin üstünde olduğunu kanıtlayan çalışmalar Türkiye gibi ülkelerin yükseköğretime kaynak aktarırken dikkatli davranması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yükseköğretim mezunu nüfusun artışı ülkelerin demokratik standartlarını da artırmakta ve evrensel değerleri paylaşan nüfusun ağırlığı yükselmektedir. Bu da eğitimin bir başka dışsal faydası olarak kabul edilmektedir.

Farklı siyasal parti iktidarları yaşanmış olsa da, Türkiye 1980 sonrasında dışa açık, ihracata dayalı liberal ekonomi politikalarını uygulamaktadır. 1980 sonrasında yaşanan ekonomik krizlere kadar verimlilikte sürekli bir artış yaşanmış, kriz dönemleri sonrasında ise verimlilik performansı dalgalı bir seyir izlemiştir. Uluslararası verimlilik karşılaştırmalarında Türkiye'nin verimliliğinin ABD'nin verimlilik performansına oranı 1980'den 2006 yılına kadar anlamlı bir yükseliş sergilememiş, 2006 yılından itibaren bir miktar yükselme göstermiştir. Özellikle son 15 yılda Türkiye'de gerek Ar-Ge ve inovasyon gerekse eğitimdeki gelişmelerin bu verimlilik artışında etkili olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de yetişkin işgücü olarak kabul edilen 25-64 yaş arası nüfusun eğitim düzeyleri OECD ve AB-22 ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır.

Gelişmiş ülke gruplarında nüfusun %80'inden fazlası lise ve üstü eğitim seviyesindeyken, Türkiye'de bu oran %38'dir. Türkiye'deki işgücünün neredeyse yarısı ilkokul ve altı eğitim seviyesindedir. Bu durum endüstrilerde nitelikli işgücü açığı olduğunu düşündürmektedir.

Son on beş yılda genel işgücünün eğitim seviyesinde ılımlı, genç nüfusun eğitim düzeyinde ise anlamlı bir iyileşme yaşanmıştır. 2000 yılında genç nüfusun sadece %28'i lise ve üstü eğitim seviyesindeyken 2016 yılında bu oran %55'e çıkmıştır. Bu oran işgücünün gelecekteki kompozisyonunda anlamlı bir iyileşme yaşanacağına işaret etmektedir. Bu dönemde genç nüfusun eğitim seviyesi bakımından hem OECD hem de AB-22 ülkeleri ile aradaki fark azaltılmıştır.

Sonuç olarak;

1. Türkiye'de son yıllarda eğitime ayrılan kaynak miktarı artırılarak gelişmiş ülke ortalamalarının üzerine çıkmıştır. Eğitim sektörüne yüksek kaynak tahsis politikasının sürdürülmesi gerekmektedir.
2. Türkiye'de devletin eğitime yüksek oranda müdahalesi yanında, özel kesimin eğitime ayırdığı kaynak miktarı da yükselmektedir. Eğitim karma mal kategorisinde tanımlandığı ve bireysel faydası sıfırdan büyük olduğu için bu durum olağan bir gelişmeye işaret etmektedir. Eğitim sektörüne özel kesim harcamalarının özendirilmeye devam etmesi yerinde olacaktır.
3. Özel kesimin eğitime yaptığı harcamalar verimli ve katma değeri yüksek alanlarda yoğunlaşmamıştır. Temel lise, etüt merkezi ve kurs gibi kurumların yerini kaliteli özel okulların almasının teşvik edilmesi gerekmektedir.

4. Türkiye'nin daha yüksek büyüme oranlarına sahip olması, yüksek işsizliğin azaltılmasında ve refahın artırılmasında belirleyici bir faktördür. Kalıcı ve sürdürülebilir büyüme oranlarının yakalanabilmesi için eğitime tahsis edilen fonların miktarı yüksek tutularak kaynak tahsis politikası değiştirilmelidir. Eğitim sektörü son 15 yılda verimliliği düşen bir sektördür. Bunda kamunun kaynak tahsisindeki yanlış politika tercihlerinin de rolü bulunmaktadır.
5. Yükseköğrenim kamu okulları için bile belli bir ölçüde paralı hale getirilmelidir. Bireysel faydası yüksek bir malın kamu fonları ile finanse edilmesi sosyal adalete aykırıdır. Bunun yerine sosyo-ekonomik seviyesi düşük kesimlere devlet burs ve kredi imkanı sağlamalıdır.
6. Katma değerli üretim yapabilmek için nitelikli beşeri sermayeye ihtiyaç bulunmaktadır. Emek verimliliğinin artırılabilmesi için de işgücünün eğitim seviyesi yükseltilmelidir. İşgücü verimliliği özellikle inşaat sektöründe düşerken, imalat sektöründe bir miktar artış yaşanmıştır. Sağlık sektörü ise en yüksek katma değeri üreten sektör olmuştur. Katma değer artışı yeni kamusal tahsis politikaları ile desteklenmelidir.
7. Türkiye'de beşeri sermayenin eğitim düzeyi, gelişmiş ülkelerin gerisindedir. İşgücünün eğitim düzeyinin artırılmasına ilişkin politikalara ara vermeksizin devam edilmelidir.
8. Türkiye'de üretimdeki katma değerli sektörlerin ağırlığı düşünüldüğünde, kısa vadeli ekonomik büyümeye en yüksek katkı ortaöğretim düzeyindeki gelişmelere bağlı olacaktır. Bununla

birlikte katma değerli üretim miktarını uzun vadede artırabilmek adına yükseköğretime de yatırım yapılması gerekmektedir. Yükseköğretim mezunu nüfus ülkenin hukuki, siyasal ve ekonomik kurumlarıyla birlikte demokrasisinin gelişmesine de olumlu katkılar sağlamaktadır.

9. Türkiye’de eğitim alanında yapılan yatırımlar genç nüfusun eğitim düzeyi üzerinde doğrudan olumlu bir etkiye sahiptir. Bu bakımdan özellikle ortaöğretim ve üstü eğitim kontenjanlarındaki artışlar genç işgücünün eğitim düzeyleri üzerinde ve uzun vadede genel işgücünün eğitim düzeylerinde anlamlı iyileşmelere imkân sağlayacaktır.
10. Türkiye’de alınan eğitimin iş bulmada sağladığı avantaj, OECD ülke ortalamasının altındadır. Eğitim politikalarının endüstrinin ihtiyaçlarına uygunluk bakımından gözden geçirilmesi gerekmektedir.
11. Son yıllarda eğitime tahsis edilen kaynaklarla sınıf mevcutları küçültülmüş, öğretmen başına öğrenci sayısı düşürülmüş ve üniversite kontenjanları artırılmıştır. Bununla birlikte eğitimin uluslararası kalitesini ölçen testlerde ciddi bir başarısızlık ortaya çıkmıştır. Bu durum eğitime ayrılan kaynaklara paralel şekilde eğitimin niteliğinin artırılmadığını göstermektedir. Eğitim kalitesini artırabilmek için öğrenci başına harcama miktarını yükseltmek ve öğretmen kalitesini artırmak gerekmektedir..

KAYNAKÇA

Açıkgöz, B., Kök, R., İspir, S., (2008) “Küresellesme Kurgusuna Yönelik Hipotez Testler: Yoksulluk Olgusu Üzerine Seçilmiş Ülkeler Deneyimi (1997-2003), Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 13 S. 1.

Agiomirgianakis, G., Asteriou, D., Monastiriotis, V., (2002), “Human Capital and Economic Growth Revisited: A Dynamic Panel Data Study”, International Advances in Economic Res., Vol. 8 (3), pp. 177-187.

Akalın, G., (1986), “Kamu Ekonomisi”, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları

Akçomak, İ. S., Kasnakoğlu, Z., (2002), "The Department of Earnings Differentials in Ankara and Istanbul", Economic Research Center Working Papers in Economics 01/02.

Aktan, O., H., (1998), “Atatürk’ün Ekonomi Politikası: Ulusal Bağımsızlık ve Ekonomik Bağımsızlık”, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi (Cumhuriyetimizin 75. Yılı Anısına).

Akyüz, Y., 1997, “Türk Eğitim Tarihi”, İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları.

Altay, A., (2005), "Yoksulluk Sadece Devletin Sorunu mu? Kamu Harcamaları Açısından Bir Değerlendirme", Sosyo Ekonomi, Sayı:2, pp. 155-178.

Annabi, N., Harvey S., Lan, Y., (2011), “Public Expenditures On Education, Human Capital and Growth in Canada: An OLG Model Analysis”, Journal of Policy Modeling 33 (2011) 852–865.

Arcalean C., Schiopu, I., (2010), "Public Versus Private Investment and Growth in A Hierarchical Education System" Journal of Economic Dynamics & Control 34, pp. 604-622.

Ardıç, K., Aydın, Y., (2011), “İktisat Okulları ve Emek Piyasası”, İstanbul: Derin Yayınları.

Arı, A., (2002), “Tevhid-i Tedrisat ve Laik Eğitim”, Ankara, Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi Cilt 22, Sayı 2, pp 181-192.

Aristoteles, (2008), “Eğitim Üzerine”, Çev. Ahmet Aydoğan, İstanbul: Say Yayınları.

Armellini, M., (2012), “The Democratic Factor in the Education-Growth Relationship”, Kyklos, Vol. 65, pp. 285-312.

Asteriou, D., Agiomirgianakis, G. M., (2001), "Human Capital and Economic Growth: Time Series Evidence from Greece", Journal of Policy Modeling 23, pp. 481-489.

Ataç, B., (2009), “Maliye politikası : gelişimi, amaçları, araçları ve uygulama sorunları”, Ankara: Turhan Kitabevi.

Atiyas, İ., Bakış, O., (2011), “Türkiye’de Büyümenin Kısıtları: Bir Önceliklendirme Çalışması”, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Baldacci, E., Clements, B., Gupta, S., Cui, Q., (2008), "Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries", World Development Vol. 36, pp. 1317-1341.

Basu, P., Bhattarai, K., (2012), "Government Bias in Education, Schooling Attainment, and Long-Run Growth", Southern Economic Journal, Vol. 79 (1), pp. 127-143.

Başoğlu, U., Ölmezoğulları, N., Parasız, İ., (2004), “İktisatta devrimler karşı devrimler : Keynesci-Keynesci Monetarist-monetarist, Monetarist-Keynesci, Yeni Klasik-Yeni Keynesci tartışmaları”, İstanbul: Alfa Yayınları.

Bayraktar, N., Moreno-Dodson, B., (2012), "How Can Public Spending Help You Grow? An Empirical Analysis for Developing Countries", Bulletin of Economic Research", Oxford

Becker, G. S., (1975), "Investment in Human Capital: Effects on Earnings", National Bureau of Economic Research, pp. 13-44.

Benhabib, J., Spiegel, M. M., (1994), "The Role of Human Capital in Economic Development Evidence from Aggregate Cross-Country Data", Journal of Monetary Economics, Vol. 34, pp. 143-173.

Bingöl, B. A., Ak, R., (2011), "Eğitim-Büyüme İlişkisi Yazını Üzerine Bir Değerlendirme", TheKnowledgeEconomy, pp. 151-165

Cankar, B., Taş, A., (2017), "Milli Eğitim Bakanlarının Eğitim Faaliyetleri", Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, pp. 189 - 210

Chi, W., (2008), "The Role of Human Capital in China's Economic Development: Review and New Evidence" China Economic Review 19, pp. 421-436.

Croix, D. (2001), "Growth Dynamics and Education Spending: The Role of Inherited Tastes and Abilities", European Economic Review,

Cronovich, R., (1998), "Measuring the Human Capital Intensity of Government Spending and Its Impact on Economic Growth in A Cross Section of Countries", Scottish Journal of Political Economy, Vol.45, pp.48-77.

Çokgezen, M., Terzi, N., (2008), "Türkiye'de Devletin Eğitime Müdahalesinin Yeterli Gerekçesi Var Mı?", Liberal Düşünce Dergisi, Sayı: 49.

Demir, O., Üzümcü, A., Duran, S., (2006), "İçsel Büyümede İçselleşme Süreçleri: Türkiye Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:21, Sayı, 1, pp. 27-46.

Dias, J., Tebaldi, E., (2012), "Institutions Human Capital and Growth: The Institutional Mechanism", *Structural Change and Economic Dynamics* 23, pp. 300-312.

Dinda, S., (2008), " Social Capital in the Creation of Human Capital and Economic Growth: A Productive Consumption Approach", *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 37, pp. 2020-2033.

Doğrul, N. A., (2008), "Türkiye'de Eğitim Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerine Etkileri" *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi*, Kütahya.

Doğrul, N., Özer, M., (2009), "Türkiye'de Eğitim Harcamalarının Farklı İllerin Üretim Düzeyleri Üzerine Etkileri: Panel Veri Analizi", *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı. 18, pp. 215-230.

Doğrul, N., Özer, M., (2009), "Türkiye'de Eğitim Harcamalarının Farklı İllerin Üretim Düzeyleri Üzerine Etkileri: Panel Veri Analizi", *Selçuk Üniv. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:18, pp. 215-230.

Dornbusch, R., Fischer, S., (1998), "Makroekonomi", İstanbul, McGraw-Hill Yayınları.

Engel-Di Mauro, S., (2009), "Socialism", Elsevier, pp. 212-216.

Ercan, N., Y., (2000), "İçsel Büyüme Teorisi: Genel Bir Bakış", <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ercanny.pdf>.

Eser, K., Gökmen, Ç. E., (2009), "Beşeri Sermayenin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri: Dünya Deneyimi ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Sayı:2, pp. 41-56.

Eser, K., Gökmen, Ç., E., (2009), "Beşeri Sermayenin Ekonomik Gelişme Üzerindeki Etkileri: Dünya Deneyimi ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *Sosyal Bilimler ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 1(2), pp. 41-56.

Froyen, R., T., (2005), "Macroeconomics: Thories and Policies", New Jersey: Pearson/Prentice Hall.

Gilbert, E. (2009), "Liberalism", Elsevier, pp. 195-206.

Glomm, G., Ravikumar, B., (1998), "Flat-Rate Taxes, Government Spending on Education, and Growth", Review of Economic Dynamics 1, pp. 306-325.

Goetz, S. J., Hu, D., (1996), "Economic Growth and Human Capital Accumulation: Simultaneity and Expanded Convergence Tests", Economic Letters 51, pp. 355-362.

Gömlüksiz, M., Şahbaz, A., Mercn, B., (2017), "Toplam Faktör Verimliliğinin Belirleyicileri Üzerine Ampirik Bir İnceleme: Seçilmiş OECD Ülkeleri Örneği", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 12, S. 2, 65-82.

Görgün, S., (1973), "Maliye Politikası", İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Grossman, G. M., Helpman, E., (1990), "Trade, Innovation, and Growth", The American Economic Review, Vol. 80, No. 2, pp. 86-91.

Gupta, G., Verhoeven, M., Tiongson, E. R . (2002), "The Effectivenesss of Government Spending on Education and Health Car in Developing anda Transition Economies", European Journal of Political Economy,

Gustavsson, P., (2001), "Technical Progress, Capital Accumulation and Changing International Competitiveness", Essays on Trade, Growth and Applied Econometrics, Stockholm 2001, pp. 1-25.

Gürüz, K., (2010), "The Changing Role of The State in Higher Education", Demography and Social Change, pp. 728-736.

Harris, R. G., Robertson P. E., Xu, J. Y., (2011), "The International Effects of China's Growth, Trade and Education Booms", The World Economy, Blackwell Publishing Ltd., pp. 1703-1725.

Hickman, B., G., (1992), "International Productivity and Competitiveness", USA: Oxford University Press.

International Encyclopedia Of The Social & Behavioral Sciences, (2001) "Communism", pp. 2323-2326.

Jorgensen, D., W., (1988), "Productivity and Economic Growth in Japan and The United States" Nashville, TN: The American Economic Review, Vol. 78, No. 2.

Kant, I, (2009), "Eğitim Üzerine: Ruhun Eğitimi-Ahlaki Eğitim- Pratik Eğitim", Çev. Ahmet Aydoğan, Say Yayınları, İstanbul.

Kar, M., Ağır, H., (2006), "Türkiye’de Beşeri Sermaye ve Ekonomik Büyüme: Nedensellik Testi (NeoKlasik Büyüme Teorisi)", Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.

Karaaslan, E., (2005), "Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi", Maliye Dergisi, Vol. 149, pp. 36-73.

Keynes, J., M., (2010), "Genel Teori", Çev. Uğur Selçuk Akalın, Kalkedon, İstanbul.

Kitaura, K., "Education, Borrowing Constraints and Growth", Economic Letters, Vol. 116, pp.575-578.

Köse, Z., Şentürk, M., (2017), "Ar-Ge – Patent Harcamaları ve Teknolojik İlerlemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Uygulama", Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, Cilt:9, Sayı: 17.

Lau, L. J., Tamison, D. T., Louat, F.F., (1991), "Education and Productivity in Developing Countries" World Development Report, World Bank, WPS 612.

Lee, D. W., Lee, T.H., (1995), "Human Capital and Economic Growth Tests Based on The International Evaluation of Educational Achievement

Lee, J., Lee, H., (2016) "Human Capital in The Long Run", Journal of Development Economic 122 pp. 147-169.

Lee, J., Heshmati, A., (2009), "Productivity, Efficiency, and Economic Growth in the Asia-Pacific Region", Heidelberg: Physica-Verlag.

Lee, M., Liu, B., Wang, P., "Growth and Equity With Endogenous Human Capital: Taiwan's Economic Miracle Revisited" Annual Meetings of The American Economic Association and The Southern Economic Association, pp. 435-443.

Levy, G., (2005), "The Politics of Public Provision of Education", TheQuarterely Journal of Economics, Vol. 120, No. 4, pp. 1507-1534.

Lin, T., (2004), "The Role of Higher Education in Economic Development: An Empirical Study of Taiwan Case", Journal of Asian Economics, Vol. 15, pp. 355-371.

Ljungwall, C., Tingvall,P., G., (2015), "Is China Different? A Meta-Analysis Of The Growth-Enhancing Effect From R&D Spending in China", China Economic Review, 36, pp. 272-278.

Lucas, R. E., (1988), "On The Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, Vol. 22, pp. 3-42.

Marginean, I., (2014), "Public Expenditure With Education And Healthcare In EU Countries", Procedia Economics and Finance 8.

Martin, M. G., Herranz, A. A., (2004), "Human Capital and Economic Growth in Spanish Regions" *International Advances in Economic Research*, Vol. 10 (4), pp. 257-264.

McMahon, W. W., (1998), "Education and Growth in East Asia", *Economics of Education Review*, Vol. 17, No. 2, pp. 159-172.

Mincer, J., (1981), "Human Capital and Economic Growth", Vol. 803, pp. 1-28.

Musgrave, R. A., (1970), "Pareto Optimal Redistribution: Comment", *The American Economic Review*, Vol. 60 (5), pp. 991-993.

Nadaroğlu, H, (2000), "Kamu Maliyesi Teorisi", 11. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Nelson R. R., Phelps E. S., (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth", *The American Review*, Vol. 56, pp. 69-75.

O'Neill, D., (1995), "Education and Growth: Implication for Cross-Country Inequality", Vol. 103, No. 6, pp. 1289-1301.

OECD, (2013), "Education at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing.

OECD, (2015), "Education At A Glance Interim Report: Update Of Employment And Educational Attainment Indicators, OECD Publishing.

OECD, (2017), "Education At A Glance Interim Report: Update Of Employment And Educational Attainment Indicators, OECD Publishing.

Oktayer, N., Susam, N., (2008), "Kamu Harcamaları- Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1970-2005 Yılları Türkiye Örneği", *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:22. Sayı. 1, pp. 145-164.

Öz, B., Taban, S., Kar, M., (2008), "Kümelenme Analizi İle Türkiye ve AB Ülkelerinin Beşeri Sermaye Göstergeleri Açısından Karşılaştırılması", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10(1), 1-30.

Özçelik, Ö., Tuncer, G., (2007), "Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 9, Sayı 1.

Özpolat, A., Yildirim, M., (2009), "In Developing Countries, Relationship Between Women's Education and Growth", Anadolu International Conference in Economics, Eskişehir, Turkey.

Özsoy, C., (2009), "Türkiye'de Eğitim ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişkinin Var Modeli ile Analizi", The Journal of Knowledge & Management, Vol. IV, pp. 71-83.

Özsoy, C., (2009), "Türkiye'de Eğitim ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişkinin Var Modeli İle Analizi", TheJournal of KnowledgeEconomy&KnowledgeManagement, VolIV, 71-83.

Öztürk, N., (2005), "İktisadi Kalkınmada Eğitimin Rolü", Sosyo Ekonomi, 2005-1.

Papageorgiou, C., (2001), "Distinguishing Between The Effects of Primary and Post-Primary Education on Economic Growth", Department of Economics Louisiana State University, pp. 1-22.

Patron, R., (2011), "Public Education in Developing Countries: Cost-effectiveness of Education Policies and Endowments Growth", Vol.20, No:3, pp.329-337.

Peran, T., Bilir, Y., (2007), "Kalkınmada İtici Bir Güç: Eğitim", Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt. 9, Sayı. 1, pp. 132-141.

Petrakis, P.E., Stamatakis, D., (2002) "Growth and Educational Levels: A Comparative Analysis", Economics of Education Review, Vol. 21, pp. 513-521.

Pınar, A., (2006), “Maliye Politikası: Teori ve Uygulama”, Ankara: Natural Yayınları.

PISA 2009 RESULTS: WHAT STUDENTS KNOW AND CAN DO, (2010), OECD Publishing.

PISA 2009 Results: What Students Know And Can Do, (2010), OECD Publishing.

PISA 2012 Results: What 15-Year-Olds Know And What They Can Do With What They Know, (2014), OECD Publishing.

PISA 2015 Results in Focus, (2016), OECD Publishing.

Prokopenko, J., North, K., (2011), “Verimlilik ve Kalite Yönetimi: Modüler Program (Cilt I),” Ankara: Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO).

Ricardo, D, (2008), “Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri”, Çev. Barış Zeren, Türkiye İşbankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Rivas, L., A., (2003), "Income Taxes, Spending Composition and Long-run Growth", European Economic Review 47, pp. 477-503.

Romer, P. M., (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, The Journal of Political Economy, Vol.94, No.5, pp. 1002-1037.

Romer, P. M., (1990), “Endogeneous Technological Change”, The Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, pp. S71-S102.

Sano, K., Tomoda, Y., (2010), "Optimal Public Education Policy in a Two Sector Model", Economic Modelling 27, pp. 991-995.

Sari, R., (2002), "Kazançlar ve Eğitim İlişkisi: İl Bazında Yeni Veri Tabanı ile Kanıt", ODTÜ Gelişme Dergisi, 29 (3-4), pp. 367-380.

Saygılı, Ş., Cihan, C., (2006), “Eğitim ve Sürdürülebilir Büyüme”, TÜSİAD-T/2006-06-420, İstanbul.

Schultz, T. W., "Investment in Human Capital" (Mar., 1961) The American Economic Review Vol. 51, No. 1, pp. 1-17

Skockpol, T., Finegold, K., (1982), "State Capacity and Economic Intervention in The Early New Deal", The Academy of Political Science, Vol. 97 (2), pp. 255-278.

Smith, A. (2011), "Milletlerin Zenginliği", Çev. Haldun Derin, İşbankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Solow, R. M., (1956), "A Contribution To The Theory of Economic Growth", Cambridge MA: The Quarterly Journal of Economics.

Solow, R. M., (1957), "Technical Change and Aggregate Production Function", Cambridge MA: The Review of Economics and Statistics.

Spencer, H. L., (1938), "The State and Education", Journal of Educational Sociology, Vol. 12 No.4, pp. 214-225.

Stiglitz, J., E., (1988), "Economics of Public Sector", W.W. Norton, New York.

Suiçmez, H., (2002), "Verimlilik ve Etkinlik Terimleri (Tarihsel Bakış)", Ankara, Mülkiye Dergisi Sayı:234.

Şenses, F., Taymaz, E., (2003), "Unutulan Bir Toplumsal Amaç: Sanayileşme Ne Oluyor? Ne Olmalı?" Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi Economic Research Center Working Paper In Economics 03/01.

Tan, B. K., Mert, M., Özdemir, Z. A., (2010), "Kamu Yatırımları ve Ekonomik Büyüme İlişmesine Bir Bakış: Türkiye, 1969-2003" Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt. 25, Sayı. 1, pp. 25-39.

Tarı, R., Alabaş, M., M., (2017), "The Relationship Between R&D Expenditures And Economic Growth: The Case of Turkey (1990-2014), Abant

Taymaz, E., Voyvoda, E., Yılmaz, K., (2014), "Demokrasiye Geçiş, Reel Ücretler ve Verimlilik: Türk İmalat Sanayiinden Bulgular", İstanbul, Koç University-Tüsiad Economic Research Forum Working Paper Series 1408.

Telatar, O. M., Terzi, H., (2010), "Nüfus ve Eğitimin Ekonomik Büyümeye Etkisi: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı:2, pp. 197-214.

Türkiye İstatistik Kurumu

Tsamadias, C., Prontzas, P., (2011), "The Effect of Education on Economic Growth in Greece over the 1960-2000 Period", Education Economics, Vol:20:5, pp. 522-537.

Varlı, A., Koraltürk, M., (2010), "II. Meşrutiyet'ten Erken Cumhuriyete Milli İktisadın Sürekliliği ve İzmir İktisat Kongresi", İzmir: Çağdaş Türkiye Araştırmaları Tarihi Dergisi, Sayı: 20-21.

Viaene, J. M., Zilcha, I., (2013), "Public Funding of Higher Education", Journal of Public Economics 108, pp. 78-89.

Wallis, J. J., (1987), "Employment, Politics and Economic Recovery During Great Depression", The Review of Economics and Statistics, Vol. 69, No.3, pp. 516-520.

Wolff, E. N., Baumol, W. J., Saini, A. N., (2013), "A Comparative Analysis of Education Costs and Outcomes: The United States vs. Other OECD Countries", Economics of Education Review, 169-6.

Woo, J. (2006), "The Political Economy of Fiscal Policy: Public Deficits, Volatility, and Growth", Springer-Verlag Berlin Heidelberg, New York.

Yang, L., McCall, B., (2013), "World Education Finance Policies and Higher Education Access: A Statistical Analysis of World Development Indicators for 86 Countries", International Journal of Educational Development.

Yardimcioğlu, F., (2012), "Eğitim Harcamaları, Ekonomik Büyüme ve Gelir Dağılımı İlişkisi", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.

Yeldan, E., (2012), "Türkiye Ekonomisi İçin Beşeri Sermaye ve Bilgi Sermayesi Birikimine Dayalı Bir İçsel Büyüme Modeli", Ekonomi-tek, Cilt:1 No:2, pp. 21-60.

Yılmaz, H., H., (2007), "İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi", Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayını.

Yılmaz, H., H., (2006), "Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yokoyama, K., Meek, V.L., (2010), "Steering of Higher Education Systems- The Role of The State", Higher Education - Tertiary Education in a Globalized World, pp. 554-558.

Zhang, C., Zhuang, L., (2011), "The Composition of Human Capital and Economic Growth: Evidence From China Using Dynamic Panel Data Analysis", China Economic Review, Vol. 22, pp. 165-171.

ÖZET

Çakmak, Yaşar, Eğitim Sektörüne Kamusal Müdahale Mekanizmaları ve Ekonomik Verimliliğe Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: **Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN**, 156 sayfa.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kalkınma iktisadına içsel büyüme teorileri egemen olmaya başlamıştır. Ülkelerin verili sermaye ve doğal kaynak kompozisyonunda daha hızlı büyümeleri için temel faktörün emek gücünün verimliliği olduğunu öne süren bu teorilerin doğruluğu, pek çok uygulamalı çalışmayla kanıtlanmıştır.

İşgücü verimliliğini artırmak için eğitim belirleyici bir role sahiptir. Türkiye’de uluslararası karşılaştırmalara göre son 16 yılda hem işgücü verimliliğinde hem de işgücünün eğitim seviyesinde bir miktar iyileşme yaşanmıştır. Eğitim alanında ve işgücünün eğitim seviyesinde yaşanan iyileşmelere rağmen, OECD’nin uluslararası öğrenci değerlendirme sistemine göre (PISA) Türkiye’de 15 yaş grubu öğrencilerinin okuma becerileri, matematik becerileri ve fen bilimleri becerilerinde OECD ülkeleri içinde son sıralarda kalınmaktadır. Eğitime ayrılan kaynağın getirisinin düşüklüğüne işaret eden bu veriler, eğitim alanında yaşanan nicel ilerlemelere rağmen öğrencilere verilen eğitimin kalitesinde ilerleme sağlanamadığına işaret etmektedir. Eğitim alanına yapılan kamusal müdahale, tahsis edilen kaynakları (ayrılan bütçe, öğretmen, derslik ve materyal) artırmak yönünde olduğu halde tahsis edilen kaynaklar beşeri sermayenin kalitesini artırmada yeterince başarılı olamamıştır. Eğitim politikalarının gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Eğitim, Kamusal Müdahale, Verimlilik, PISA.

ABSTRACT

Çakmak, Yaşar Public Intervention Mechanisms in the Education Sector and the Effects on Economic Efficiency, Master Thesis, Advisor: **Prof. Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN**, 156 pages.

After the Second World War, Endogenous Growth Theory began to dominate the development economics. The correctness of these theories, which suggest that the main factor for the faster growth of the countries' share capital and natural resource composition is labour productivity, has been proven by many practical works.

Education has a decisive role in increasing labour productivity. In Turkey, according to international comparison reports, there has been an improvement to a certain extent in both labour productivity and in the education level of workforce in the last 16 years. Despite the improvement experienced in the field of education and the level of workforce training, according to the OECD's international student assessment system (PISA); reading skills, math and science skills of 15 year-old students in Turkey take place near the end of the list amongst OECD countries. The data, pointing to the low gaining of the allocated sources of education, indicates that despite the quantitative progress experienced in the mentioned field, there is no improvement in the quality of the education provided to the students. While public intervention in the field of education has been directed towards increasing allocated resources (separated budgets, teachers, classrooms and materials), allocated resources have not been used successfully enough to increase the quality of human capital. Education policies need to be reviewed by competent authorities.

Key Words: Education, Public Intervention, Productivity, PISA