

---

---

# Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi

Erkan KARAARSLAN\*

## GİRİŞ

Eğitim; bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan, ekonomik kalkınmayı destekleyen, kültürel değerleri koruyup geliştirerek gelecek nesillere aktarılmasını sağlayan ertelenemez ve vazgeçilemez çok önemli bir süreçtir.

Bunun içindir ki, bir ülkenin eğitim sistemi, o ülkenin kendisini nasıl tanımladığının ve kendisine nasıl bir gelecek hazırladığının en önemli göstergesidir.

Küreselleşmenin oluşturduğu yeni dünya düzeninde; yeni arayışlar, yeni yapılanmalar ile hızlı bir değişim oluşmaya başlamıştır. Bu hızlı değişim ve gelişim sürecinin iş alanlarına ve mesleklere yansımalarının gereği olarak, eğitimdeki klasik tür ve kademelendirme anlayışı, yerini yeni teknolojilere göre programlar belirleme yaklaşımına bırakmıştır.

Bu nedenle, en gelişmiş ülkeler bile eğitim sistemlerini sürekli geliştirme ve eğitimde niteliği yükseltme arayışı içine girmişlerdir.

Bilgiyi insanlar kullanır; kullanabilmek için öğrenmeleri gerekir. Eğitim insanlara bir yandan bilgi verirken bir yandan da bilgi üretme, anlama ve yorumlama yeteneği kazandırır. Toplumun üyelerine verilen eğitim, insan sermayesine yapılan bir yatırımdır; çünkü eğitim sayesinde insanlar ömür boyunca daha üretken olurlar. Eğitim insan üzerine yapılan bir yatırım olduğundan diğer yatırımlardan daha farklıdır.<sup>1</sup>

“Eğitim bireylere yönelik olarak yapılmakla beraber toplumsal yönü daha ağır basmaktadır. Durkheim’a göre eğitim; toplumsal ve fiziki çevrenin insan üzerinde meydana getirdiği etkilerden oluşmaktadır. Kant’a göre ise eğitim

---

\* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde, Muhasebat Kontrolörü olarak görev yapmaktadır.

<sup>1</sup> Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988), s.304.

insanın mükemmelleştirilmesidir. H. Spencer ve Herbart'a göre ise eğitim, insan hayatının ve toplum hayatının iyileştirmesine yönelik etkinliklerin tümü olarak tanımlanmaktadır. Düşünürlerden bir kısmı eğitimi sadece bireysel yönden tanımlamaya çalışırken, bazıları da eğitimi bireye bağlamakla beraber toplumsal yaşantının iyileştirilmesine yönelik faaliyetler olarak tanımlamaktadır.<sup>2</sup>

Eğitimin eğitime kazandırdığı yararlar dışında toplumsal yararının da olması, yurttaşlar arasında gelir farklarına bakmaksızın fırsat eşitliğini gerçekleştirme amacı, çağımızda eğitimin büyük ölçüde kamu ekonomisine üstlenilmesine sebep olmuştur.

Eğitimin hem bireysel, hem sosyal hem de iktisadi boyutunun olması, bu tür faaliyetlerin kamu tarafından üretilmesine ve kontrol edilmesine neden olmaktadır. Bilginin temel güç, eğitilmiş insanın beşeri sermaye olarak kabul edildiği günümüz ekonomik anlayışında eğitimin önemi daha da artmıştır. Bilgi toplumu olmanın temel prensibi bilginin üretilmesidir. Bilgi üretiminin olması için de, eğitim alanında önemli miktarda yatırım yapılması gerekmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, eğitim için ihtiyaç duyulan büyük kaynaklar devlet tarafından sağlanmak zorundadır.

Yarı kamusal mal ve hizmet olan eğitim faaliyetleri sonucunda yaratılan faydalardan, bireyler yararlanmakla beraber toplumsal yarar da sağlanmaktadır. Bireyleri hizmetin yararından mahrum bırakmak mümkün olmamakla beraber, bu hizmetin etkin olarak yerine getirilmemesi halinde de toplumsal maliyetler artmaktadır.

Bu çalışmamızda kamu kesimi eğitim harcamalarının analizi yapılmaya çalışılacaktır.

## **I- EĞİTİM HARCAMALARININ KAMU HARCAMALARI İÇERİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ**

### **1- KAMU HARCAMASI KAVRAMI**

Devletin varlığının en temel amacı, o ülkede yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bir ülkede yaşayan insanların müşterek ihtiyaçları vardır. Bu ihtiyaçlar tek başına karşılanamayacak ve birlikte yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlardır. Savunma, adalet, güvenlik, bayındırlık, sağlık ve eğitim bu ihtiyaçlara örnektir. Devlet insanların bu müşterek ihtiyaçlarını, kamusal mal ve hizmetleri sağlamak suretiyle karşıla-

<sup>2</sup> F. Rifat ORTAÇ, "Cumhuriyetimizin 80. Yılında Eğitim Harcamaları", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5. Cilt 2. Sayı: Bahar 2003, s.1. <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=5&y=2>

maktadır. Kamusal mal ve hizmetleri devlet ya kendisi doğrudan doğruya üretir veya bunların özel kişiler tarafından üretilmesini destekler ve denetler.

Devletin kamusal mal ve hizmetlerin teminini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalara kamu harcamaları; bu harcamaları gerçekleştirmek için elde ettiği kaynaklara da kamu gelirleri denilmektedir.

Para şeklinde ödemesi yapılan, yetkili kişilerce gerçekleştirilen ve zaman içerisinde sürekli olarak artma gösteren kamu giderleri, kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir.<sup>3</sup> Bunlar kamu harcamalarının başlıca nitelikleridir. Bu tanımlamadan, kamu harcamalarının niteliklerini şu şekilde sıralayabiliriz.

- 1-Kamu makamları,
- 2-Toplumsal ihtiyaçlar,
- 3-Belli usullere uyulması,
- 4-Parasallıktır.

Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması söz konusu değildir. Harcama yapabileceklere kanunlarla yetki verilmiştir. Ayrıca harcamanın mevzuatla belirlenmiş süreç dâhilinde gerçekleştirilmesi gerekir.

Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan hizmetlerle ilgili kamu harcamaları, önemli ekonomik ve sosyal etkilere neden olabilmektedir. Devlet, yüklenmiş olduğu mali ve mali olmayan nitelikteki görevlerini gerçekleştirebilmek bakımından kamu harcamalarını bir araç olarak kullanmaktadır. Kamu harcamaları, kamu gelirleriyle birlikte maliye politikasının iki aracını oluşturmaktadır. Kamu harcamalarının miktarı, niteliği, alanı ve kapsamı üzerinde ayarlamalar yapılması suretiyle devlet, mali nitelikteki fonksiyonları yanında, ekstrasfiskal nitelikteki, yani ekonomik ve sosyal fonksiyonlarını gerçekleştirici nitelikte etkiler yaratabilmektedir.<sup>4</sup>

Kamu harcamalarının belirlenmesinde hangi kurumların ve hangi tür harcamaların dikkate alınacağıın tespit edilmesi gerekir. Kamu harcamaları dar veya geniş anlamda ele alınabilir. Dar anlamda kamu harcamaları merkezi idare harcamalarını kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu harcamaları ise merkezi idare harcamalarının yanı sıra sosyal güvenlik kurumlarının, mahalli idarelerin ve KİT'lerin harcamalarını da kapsar.

Son yıllarda ülke nüfuslarının artması ve nüfus bileşenindeki gelişmeler; askeri ve teknolojik alandaki ilerlemeler ile devlet anlayışında, özellikle sosyal devlet kavramı bağlamında, meydana gelen değişmelerin de etkisiyle kamu harcamalarının önemi sürekli bir şekilde artmaktadır.

---

<sup>3</sup> Nihad S. Sayar, *Kamu Maliyesi – Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri*, 5. B., İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar–Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No 256, Sermet Matbaası, İstanbul, 1975, s.26.

<sup>4</sup> Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, 9. B., Gazi Kitapevi, Fersa Matbaacılık, Ankara, 2003, s.61.

## 2- KAMUSAL MAL VE HİZMETLER

### 2.1 Kamusal Mal ve Hizmetlerin Tanımı ve Amaçları

İhtiyaçlar ve bu amaçla gerçekleştirilen mal ve hizmetler; içinde yaşanılan ekonomik, sosyal, siyasi ve mali koşullardan etkilenmektedir. Boyutu, önemi ve niteliği değişmekle birlikte, söz konusu ihtiyaçların karşılanması bakımından Devlet, düzenleyici kurallar koymak, yol göstermek, özendirmek ve sermaye yatırmak suretiyle toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla ekonomide rol almıştır. Tatmin edilmesi halinde toplumun tümüne yarar sağlayan ihtiyaçlara soysal ihtiyaç denilmekte olup, bu ihtiyaçlar toplumsal mal ve hizmet üretimi ile tatmin edilmektedir.<sup>5</sup>

### 2.2 Kamusal Mal ve Hizmetlerin Nitelikleri

Kamu mal ve hizmetleri, müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Başka bir deyişle, toplumun müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması bakımından, devletin yapmak durumunda bulunduğu mal ve hizmetler, kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. Devlet; söz konusu hizmetleri prensip itibarıyla merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir.

Devletin niteliğindeki değişime bağlı olarak, kamu mal ve hizmetlerinin yapısı ve niteliği de değişmiş, kamu hizmetlerinin önemi gittikçe artmıştır. Daha önceleri kamu hizmetleri arasında düşünülen bazı hizmetler özel nitelikteki hizmetler şekline dönüşürken, bazı hizmetler de kamu hizmeti sayılmıştır.

### 2.3 Kamusal Mal ve Hizmetlerin Ayırımı

Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler üç gruba ayrılmaktadır. Kamu sektörü tarafından üretilen tam kamusal mal ve hizmetler nitelikleri gereği ücretsiz olarak sunulurken, faydası sadece bireye yönelik olan özel malların ücreti ise fiyatlandırma modeliyle belirlenmektedir. Bunların arasında da yarı kamusal mal ve hizmetler bulunmaktadır. Aşağıda bu mal ve hizmetlerin genel olarak özellikleri belirtilmektedir.

#### 2.3.1 Tam Kamusal (Kolektif) Mal ve Hizmetler

Belirli mallar ve hizmetler, devlet tarafından üretilmezlerse, başka türlü üretilmeyecek niteliktedirler. Bu mal ve hizmetlere tam kamusal mal ve hizmetler ismi verilmektedir. Tam kamusal mal ve hizmetlerde, fayda

<sup>5</sup> Akdoğan, s.37.

birimlere bölünemez ve yararlanmaya ayrı birimler halinde sunulamaz. Söz konusu mallar fiyatlandırılmazlar ve bu nedenle pazarlanamazlar. Kamu harcamaları suretiyle gerçekleştirilen ya da kamu politikaları aracılığıyla sağlanan mal veya hizmetlerdir. Bu tür mal ve hizmetlerin finansmanı vergilerle yapılır. Örneğin savunma ve adalet bu tür hizmetlerdendir.

### **2.3.2 Özel Mal ve Hizmetler:**

Özel mal ve hizmetlerde, fayda tamamen bölünebilir. Bu mal ve hizmetlerden herkes zevkine ve gelirine göre bundan istediği miktarda yararlanır. Finansman biçimi mal ve hizmetlerden yararlananlardan alınan ücretlerdir. Örneğin gıda ve giyim malları gibi mallardır. Özel nitelikteki mallar; sosyo-ekonomik, mali, teknolojik nedenlerle, devlet tarafından da üretilebilmektedir. Devlet tarafından, hizmetten yararlananlardan bedelinin alındığı çok çeşitli hizmetler mevcuttur. Bunlara karayolları, demiryolu, havayolu, elektrik, su, telefon ve haberleşme gibi çok sayıda örnek verilebilir.

### **2.3.3 Yarı Kamusal (Karma) Mal ve Hizmetler**

Bu mallar, hem kamusal hem de özel mal özelliği gösteren mallardır. Faydanın bir kısmı topluma (dışsallık) bir kısmı da hizmetten yararlanan kişiye ait olmaktadır. Finansman biçimi kamu ve özel (karma finansman)'dır. Bu mal ve hizmetler, parçalar halinde bölünebilir ve fiyatlandırılabilir. Bu mal ve hizmetlere örnek olarak eğitim ve sağlık hizmetleri gösterilebilir. Yarı kamusal mal ve hizmetler, nitelikleri itibarıyla piyasa tarafından üretilebilir. Ancak, bu malların toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası, en önemlisi de yeterince üretilmedikleri durumlarda ortaya çıkacak maliyetler, piyasanın yanında devletin de üretimde bulunmasına neden olmaktadır.

## **3- KAMU HARCAMALARI İÇERİSİNDE EĞİTİM HARCAMALARI**

Eğitim yarı kamusal bir maldır. Burada "yarı" sözcüğü bir esnekliği tanımlamaktadır. Malların hem piyasa hem de kamusal özellik göstermesi, içinde bulunulan konjonktürün özelliğine göre geçişkenliğe sahip bir yapı sergilediğini göstermektedir. Burada bir önemli nokta da, kamusal mallardan farklı olarak yarı kamusal malların üretim süreçlerinde temel kriterler piyasa göstergelerini referans alan bir açıdan belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu mallar piyasada üretilme olanağından yoksun bir süreçte kamusal alana bırakılmışsa, teori pür kamusal malların ele alındığı bir yaklaşımla konuya yaklaşmamakta, piyasa kriterleri bu alana taşınarak fırsat eşitliği, alternatif

maliyet, fayda-maliyet çözümlenmesi, gölge fiyat gibi kavramlarla piyasa aleyhine olmayacak bir açıdan çözümlenme yapmaktadır.<sup>6</sup>

Eğitim hizmetlerinin de içinde bulunduğu yarı kamusal mal ve hizmetlerden fayda elde edenler yararlanma karşılığında belli bir bedel ödeyebilmektedirler. Ödenecek bedel malın piyasa fiyatı değil, siyasi otorite tarafından belirlenen bir değerdir. Bu değer, marjinal maliyetin altında da olabilir.<sup>7</sup>

Bu mal ve hizmetlerin faydalarından yararlanmada bir bedelin alınıp alınmayacağı, alınacaksa seviyesinin ne olacağı, toplumların sosyal ve iktisadi gelişmişlik düzeylerine göre farklılıklar göstermektedir. Eğitim ve gelir seviyesinin düşük olduğu gelişmekte olan ülkelerde eğitim hizmetleri ücretsiz olarak sunulabilmektedir. Ücret alınmaması veya bedelin marjinal maliyetin altında tutulması halinde finansman vergileri sağlanacaktır. Ancak vergi ile finansmanda toplum tarafından katlanılan maliyet, her zaman, eğitim hizmetlerinden ücret karşılığı yararlanılması nedeniyle ortaya çıkacak olan toplumsal maliyetten düşük olacaktır.

“Eğitim hizmetleri için yapılan harcamalar; gelirin yeniden dağılımında bir araç olması, iktisadi büyüme, kalkınma ve ekonomik istikrarın sağlanmasında fonksiyon üstlenmesi nedeniyle **yatırım harcaması olarak da nitelendirilebilir**. Ancak eğitim harcamaları, sağladığı kısa süreli faydalar nedeniyle de tüketim harcaması olarak nitelendirilmektedir. Bu nedenle, eğitim hizmetlerinin uzun yıllar kamu sektöründe mi , yoksa özel sektör tarafından mı üretilmesi gerektiği tartışma konusu olmuştur. Bu problemin tartışılmasında kullanılacak ölçüler özel ve sosyal getiri oranlarıdır.”<sup>8</sup>

Özel getiri oranı; yaratılan faydaları ve maliyetleri bireysel yönden belirlemek için kullanılmaktadır. Oysa sosyal getiri oranı; elde edilen toplumsal fayda ile toplumsal maliyetleri karşılaştırmaktadır. Bu oranlara ilişkin olarak çeşitli ülkelerde yapılan çalışmalarda, ilk ve orta öğretimde sosyal getiri oranının, yüksek öğretimde ise özel getiri oranının ağır bastığını gösterir sonuçlar ortaya çıkmıştır.<sup>9</sup> Bunun anlamı yüksek öğretimde bireysel faydanın ağır bastığı ve bu nedenle de bireylerin maliyetlere katlanmalarında fiyatlandırma politikasının yaratacağı toplumsal maliyetlerin orta öğretime göre daha düşük olduğudur. Ancak yüksek öğretimde de bu kararın verilebilmesi için, ülkenin sosyo-ekonomik yapısının fiyatlandırmaya uygun olması gerekir.

<sup>6</sup> Sezai TEMELLİ, “1990'lardan Günümüze Bütçelerde Eğitim Harcamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, [http://www.egitimsen.org.tr/makale/sezaitemelli\\_mart2003.html](http://www.egitimsen.org.tr/makale/sezaitemelli_mart2003.html)

<sup>7</sup> Halil NADAROĞLU, Kamu Maliyesi Teorisi, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999), s.41.

<sup>8</sup> F. Rifat ORTAÇ, s.3.

<sup>9</sup> Woodhall PSACHAROPOULOS, Education for development, (An Analysis of investment choices1985), s.20.

Eğitim hizmetlerinin yapısından kaynaklanan özellikler nedeniyle, tüm yarı kamusal mallarda olduğu gibi, **hizmetin toplumdan gelecek bütün talepleri tüm ülkede karşılayacak düzeyde kamu kesimince üretilmesi zorunludur.** Çünkü eğitim düzeyinin yükselmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmayı artırarak milli gelirinde aynı yönde gelişimini sağlayacaktır. Ancak özel sektörün de başta yüksek öğretim olmak üzere eğitim hizmeti arz etmesi, eğitim hizmetinin niteliğinin yükseltilmesi açısından fayda sağlayacaktır.

## II- KAMU KESİMİ EĞİTİM HARCAMALARININ GELİŞİMİ VE ANALİZİ

2005 eğitim ve öğretim yılı başında ülkemizdeki okul, öğrenci ve öğretmen sayıları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 1- Okul, Öğrenci ve Öğretmen Sayısı ( 2004-2005 Öğretim Yılı )**

EĞİTİM KADEMESİ	OKUL KURUM SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI			ÖĞRETMEN SAYISI
		TOPLAM	ERKEK	KIZ	
<b>OKULÖNCESİ EĞİTİMİ</b>	<b>2.711</b>	<b>434.771</b>	<b>226.965</b>	<b>207.806</b>	<b>9.111</b>
OKULÖNCESİ (Resmi)	539	374.634	195.304	179.330	(*) 2.428
OKULÖNCESİ (Özel)	567	17.969	9.532	8.437	1.437
YAZ ANAOKULU-ANASINFI	0	6.739	3514	3225	0
MOBİL ANAOKULU	0	831	429	402	0
ŞHÇEK	1.186	20.089	10.646	9.443	3.718
657 S.K.191.MAD.GÖRE AÇILAN	419	14.509	7.540	6.969	1.528
<b>İLKÖĞRETİM</b>	<b>35.581</b>	<b>10.565.389</b>	<b>5.587.185</b>	<b>4.978.204</b>	<b>399.025</b>
İLKÖĞRETİM (Resmi)	34.904	10.126.298	5.346.093	4.780.205	380.999
İLKÖĞRETİM (Özel)	676	172.348	93.975	78.373	18.003
AÇIK İLKÖĞRETİM	1	266.743	147.117	119.626	23
<b>ORTAÖĞRETİM</b>	<b>6.861</b>	<b>3.039.449</b>	<b>1.733.041</b>	<b>1.306.408</b>	<b>167.949</b>
ORTAÖĞRETİM (Resmi)	6.187	2.650.266	1.505.601	1.144.665	158.642
ORTAÖĞRETİM (Özel)	650	71.253	39.377	31.876	8.972
DİĞER BAK.ve KUR.MES.LİSESİ	23	3.157	2.761	396	335
AÇIKÖĞRETİM LİSESİ	1	314.773	185.302	129.471	0
<b>GENEL ORTAÖĞRETİM</b>	<b>2.991</b>	<b>1.937.055</b>	<b>1.045.986</b>	<b>891.069</b>	<b>93.209</b>
GENEL ORTAÖĞRETİM (Resmi)	2.360	1.614.862	857.449	757.413	84.321
GENEL ORTAÖĞRETİM (Özel)	630	70.163	38.664	31.499	8.888
AÇIKÖĞRETİM LİSESİ	1	252.030	149.873	102.157	0
<b>MESLEKİ ve TEKNİK ORTAÖĞRETİM</b>	<b>3.870</b>	<b>1.102.394</b>	<b>687.055</b>	<b>415.339</b>	<b>74.740</b>
MESLEKİ ve TEKNİK LİSE (Resmi)	3.827	1.035.404	648.152	387.252	74.321
MESLEKİ ve TEKNİK LİSE (Özel)	20	1.090	713	377	84
DİĞER BAK.ve KUR.MES.LİSESİ	23	3.157	2.761	396	335
AÇIKÖĞRETİM LİSESİ	0	62.743	35.429	27.314	0
<b>ÖRGÜN EĞİTİM TOPLAMI</b>	<b>45.153</b>	<b>14.039.609</b>	<b>7.547.191</b>	<b>6.492.418</b>	<b>576.085</b>
<b>YAYGIN EĞİTİM</b>	<b>8.644</b>	<b>3.451.515</b>	<b>1.978.450</b>	<b>1.473.065</b>	<b>57.750</b>
RESMİ	1.956	1.607.803	805.322	802.481	11.900

ÖZEL	6.688	1.843.712	1.173.128	670.584	45.850
<b>ÖRG.VE YAY.EĞT.TOPLAMI</b>	<b>53.797</b>	<b>17.491.124</b>	<b>9.525.641</b>	<b>7.965.483</b>	<b>633.835</b>
ÖRG.VE YAY.EĞT.TOPLAMI (Resmi)	43.611	15.343.674	8.187.500	7.156.174	554.327
ÖRG.VE YAY.EĞT.TOPLAMI(Özel)	10.186	2.139.880	1.334.198	805.682	79.508
<b>YÜKSEKÖĞRETİM</b>	<b>77</b>	<b>1.946.442</b>	<b>1.134.140</b>	<b>812.302</b>	<b>77.065</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>53.874</b>	<b>19.437.566</b>	<b>10.659.781</b>	<b>8.777.785</b>	<b>710.900</b>

NOT - (\*) Anasınflarında görevli 12.919 okul öncesi öğretmeni kadrosunun bulunduğu okulda gösterilmiştir.

13.305 anasınıfı bünyesinde bulunduğu okul sayısında gösterilmiştir.

### \* Milli Eğitim Bakanlığı 2005 Bütçe Raporu

Tablodan da görüldüğü gibi, okul öncesi eğitimden yüksek eğitime kadar geniş bir yelpazede, ülkemizde, 19,4 milyon öğrenci bulunmaktadır. Bu öğrenciler 53.874 okulda 710.900 öğretmen tarafından eğitilmektedir. Bu rakamların da gösterdiği üzere ülkemizde genç bir nüfus vardır. Öğrenci sayısının yarısından fazlası henüz eğitim çağına başında ilköğretim çağına yer almaktadır. Ayrıca kamu görevlileri içerisinde en ağırlıklı yeri eğitim görevlileri tutmaktadır. Toplam kamudaki görevlilerin % 35'i eğitim alanında çalışmaktadır.

Bu rakamlardan, ülkemizde kamu harcamaları içerisinde eğitim harcamalarının çok önem taşıdığı ve önümüzdeki yıllarda da bu alanda gerek yatırım ihtiyacı gerekse personel ve cari harcamaların artırılarak sürdürülmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır. Nüfusu yaşlanan Kıta Avrupası ülkelerinin en önemli sorunlarından biri sosyal güvenlik harcamaları ve bunların finansmanıdır. Ülkemizde ise genç nüfusun iyi bir şekilde eğitilmesi ve planlı olarak belirli alanlara yönlendirilmesi ile eğitimin finansmanı önümüzdeki en önemli sorunlardan bir tanesidir.

### 1- KONSOLİDE BÜTÇE İÇERİSİNDE YAPILAN EĞİTİM HARCAMALARI VE BU HARCAMALARIN ANALİZİ

Eğitim harcamaları, kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen en önemli sosyal harcamalardandır. Birçok gelişmiş ülkenin bütçesi incelendiğinde, büyüklük olarak, savunma harcamalarından sonra ikinci sırada eğitim harcamalarının yer aldığı görülür. Bunun nedeni, eğitim faaliyetinin diğer alanların temel yapısını ve iktisadi büyüme ile kalkınmanın belirleyici unsurunu oluşturmasıdır. Eğitim harcamaları tüm sosyal harcama grubu içinde konsolide bütçede nispi ağırlığı en fazla olan kalemi oluşturmaktadır. Toplam sosyal nitelikteki harcamaların yaklaşık % 70 – 75'i eğitim harcamalarına ayrılmaktadır.



Kamu kesimi eğitim harcamalarının gelişimini ilk olarak konsolide bütçeyi esas alarak inceleyeceğiz. Bu incelemede, giderlerin ekonomik ayrımı da kullanılmakla birlikte çoğunlukla kamu harcamalarının idari – fonksiyonel ayrımına göre yapılan tasniflerinden yararlanılacaktır. Bu tasnifte, giderler yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler, bir başka deyişle, devletin klasik ve sosyo-ekonomik nitelikteki hizmetleri göz önünde tutularak her bir hizmet grubu için yapılan giderler dikkate alınmaktadır.<sup>10</sup> Program bütçenin ülkemizde uygulanışında kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı yerine idari ve örgüt yapısı ele alınmakta ve bu ayrım idari-fonksiyonel bir özellik göstermekteydi. Konsolide bütçe ödenek ve harcamalarının idari-fonksiyonel dağılımında genel bütçeli idarelerle katma bütçeli idarelerin temel faaliyetleri göz önünde bulundurulmaktaydı. Dolayısıyla fonksiyonel olarak devletin hangi hizmet alanına ne kadarlık pay ayırdığı tam olarak tespit edilememekte ve aynı zamanda aynı görevi birden fazla idarenin yapması nedeniyle bu idarelerin harcama-hizmet etkinlikleri ölçülememekteydi.<sup>11</sup>

Tablo 2 ve Tablo 3'de 1997 – 2004 yılları arasında Eğitim Harcamalarının, Gayri Safi Milli Hasıla ve Konsolide Bütçe Harcamaları içerisindeki payı gösterilmektedir.

---

<sup>10</sup> Abdurrahman AKDOĞAN, Kamu Maliyesi, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003), s.82.

<sup>11</sup> Mustafa SAKAL, Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003), s.100.

TABLO 2

## 1997-2004 Yılları Arasındaki Eğitim Harcamaları Konsolide Bütçe GSMH

Yıllar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eğitim Harcamaları	960.905	1.933.475	3.312.106	4.717.100	7.020.442	11.151.092	14.471.238	16.574.906
Konsolide Bütçe Harcamaları	8.050.252	15.614.441	28.084.685	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.454.842	140.200.045
GSMH	29.393.262	53.518.332	78.282.967	125.596.129	176.483.953	275.032.366	356.680.888	419.692.000

\*2004 yılına kadarki veriler Maliye Bakanlığı 2005 Mali Bütçe Gerekçesinden elde edilmiştir.

\*\*2004 yılı verileri Maliye Bakanlığı Mühasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteninden Elde Edilmiştir

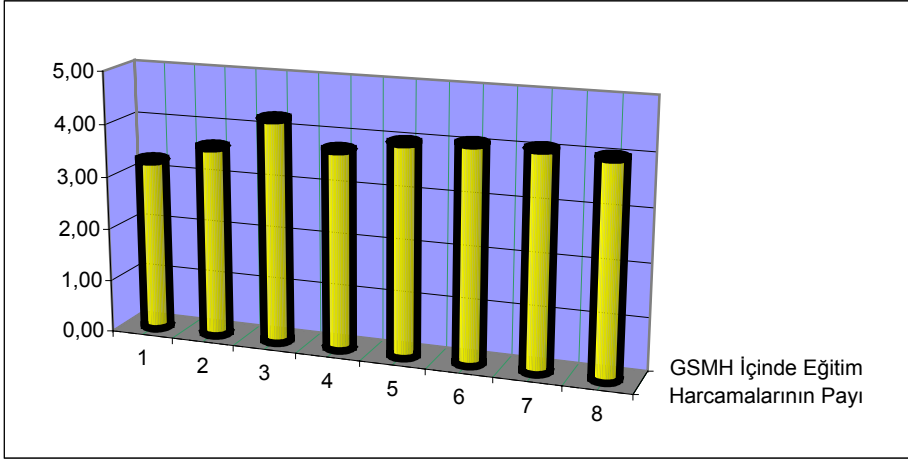
\*\*\*2004 yılına kadarki veriler İdari-fonksiyonel tasnife göre çıkarılmıştır. 2004 yılı verileri ise Analitik Bütçe Sınıflandırması ile birlikte getirilen fonksiyonel sınıflandırmaya göre çıkarılmıştır.

TABLO 3

## 1997-2004 Yılları Arasındaki Eğitim Harcamalarının Konsolide Bütçe ve GSMH İçindeki Payları

Yıllar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Konsolide Bütçe İçinde Eğitim Harcamalarının Payı	11,94	12,38	11,79	10,10	8,71	9,64	10,30	11,82
GSMH İçinde Eğitim Harcamalarının Payı	3,27	3,61	4,23	3,76	3,98	4,05	4,06	4,00
Konsolide Bütçe/GSMH	27,39	29,18	35,88	37,19	45,66	42,06	39,38	33,83

**Grafik 4**  
**Gayrisafi Milli Hasıla İçinde Eğitim Harcamalarının Payı**



Tablo 2 ve Tablo 3'de eğitim harcamalarının, GSMH ve Konsolide Bütçe Harcamaları içindeki payları yer almaktadır. Grafik 4'de ise eğitim harcamalarının, GSMH içindeki payları gösterilmektedir.

Ülkemizde 1923 yılında 361.500 öğrenci öğretim görürken bu sayı 2004 yılında 53 kat artarak 19,4 milyon olmuştur.<sup>12</sup>

Konsolide bütçe içerisinde son 10 yıllık süreçte eğitim harcamaları dalgalı bir görüntü çizmektedir. Konsolide bütçe içerisinde eğitim harcamaları 2001 yılında, % 8,7 oranı ile son 10 yılın en düşük seviyesinde gerçekleşmiştir. Son on yılda konsolide bütçe içerisinde eğitim harcamalarının en yüksek olduğu yıl ise % 12,38 ile 1998 yılıdır.

Son yıllarda konsolide bütçe harcamalarının GSMH'dan daha fazla arttığı görülmektedir. 1997-2004 döneminde GSMH 1410 kat artarken aynı dönemde Konsolide Bütçe Harcamaları 1740 kat artmıştır. Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH içindeki payının artmasının temel nedeni, iç borçlanma kağıtlarına ödenen faiz yüküdür. Artışın 1997 sonrası hızlanması diğer kalemlerin faiz dışı fazla yaratma uygulamalarıyla giderek daha düşük paylara sahip olmasını gerektirmiştir.

1997-1998 ve 1999 yıllarında eğitim harcamalarının GSMH ve konsolide bütçe içerisindeki payında önceki yıllara göre artışlar vardır. Bu artışların nedeni, belirtilen dönemde Türkiye'de temel eğitimin sekiz yıla çıkartılmış olmasıdır. 2004 yılı itibariyle eğitim harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payı %11,8'dir.

<sup>12</sup> 2004-2005 Milli Eğitim Sayısal Verileri, <http://apk.meb.gov.tr/>

4 no.lu tablodan, konsolide bütçe içerisinde eğitim harcamalarının azaldığı dönemlerde GSMH içerisinde bu harcamaların azalmadığı tersine artış gösterdiği görülmektedir. Bu gelişmenin nedeni GSMH içerisinde Konsolide Bütçe Harcamalarının artış göstermesidir.

Konsolide bütçe içerisinde eğitim harcamalarının payı düşüktür. Yaşanan ekonomik krizlerden ekonomiyi çıkarmak için hazırlanan maliye politikalarında, kamu tasarruf politikası ön plana çıkartılarak mali disiplinin sağlanması hedeflenmiştir. Güçlü ekonomiye geçiş politikasının temelini bu iki kavram oluşturmuştur. Maliye politikasının temel hedefi, tasarruf ve mali disiplin politikasıyla birincil fazla oluşturmak, olmuştur. Yüksek faiz ödemeleri ve savunma harcamaları, personel giderleri gibi zorunlu harcamalar dikkate alındığında bütçe esnekliğinin kalmadığı görülmektedir. Böyle bir yapı içerisinde birincil fazla yaratmak amacıyla kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, bütçede yer alan sosyal harcamaların kısılmasına neden olmuştur.

Konsolide bütçe eğitim harcamalarının son üç yılda GSMH içerisinde birbirine çok yakın değerler gösterdiği ve bir istikrar kazandığı söylenebilir. Ancak bu yıllarda toplam öğrenci sayısı 16 milyondan 19,4 milyona çıkmıştır. Öğrenci sayısındaki %21,5 oranındaki bir artış GSMH içerisindeki eğitim harcamalarına yansımamıştır. Bu nedenle GSMH içerisinde toplam harcama oranı aynı kalmışken öğrenci başına harcamaların oranında ve miktarında çok ciddi azalmalar olmuştur.

**TABLO 5: Ekonomik Ayrıma Göre Eğitim Harcamalarının Dağılımı<sup>13</sup>**

Yıllar	Personel Harc.	D.Cari Harc.	Yatırım Harc.	Toplam Eğitim Harc.	Pers. Harc./Topl. Eğt. Harc.	D.Cari Harc./Topl. Eğt. Harc.	Yatırım Harc./Topl. Eğt. Harc.
1997	706.084	51.561	151.491	909.136	77,67	5,67	16,66
1998	1.410.469	98.743	314.825	1.824.037	77,33	5,41	17,26
1999	2.474.734	152.480	513.140	3.140.354	78,80	4,86	16,34
2000	3.485.693	237.208	720.161	4.443.062	78,45	5,34	16,21
2001	5.313.805	358.589	975.188	6.647.582	79,94	5,39	14,67
2002	7.522.208	512.695	1.617.120	9.652.023	77,93	5,31	16,75

<sup>13</sup> F. Rifat ORTAÇ s.9.

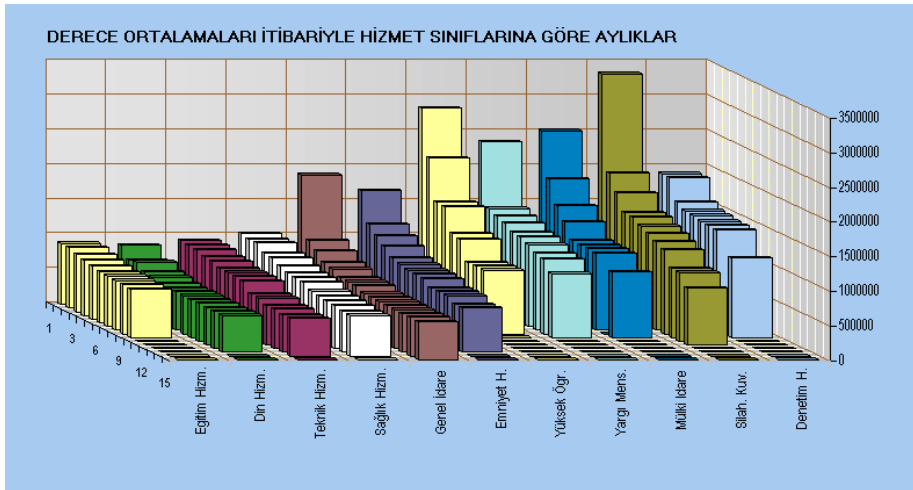
Eğitim harcamalarının ekonomik tasnife göre dağılımı incelendiğinde ise, harcamalar içinde en yüksek payı personel harcamalarının aldığı görülmektedir. Eğitim harcamaları içerisinde personele yönelik harcamalar izlenen düşük ücret politikasının sonucu olarak artmazken diğer taraftan da öğretmen sayısında artış gözlemlenmektedir. Ülkemizde 1923 yılında 12.200 öğretmen görev yapmakta iken 2004 yılında kamu kesimindeki öğretmen sayısı 631.392 olmuştur. Bu iki gelişim birlikte değerlendirildiğinde eğitimde kişi başına personel harcamasının önemli ölçüde azaldığı gözlemlenmektedir.

2004 yılında bütçe sınıflandırma sisteminin değişmesi ile birlikte giderlerin ekonomik tasnifi de değişmiştir. Örneğin daha önceki yıllarda personel harcamaları içerisinde yer alan harcırah ödemeleri ve tedavi ödemeleri, faturaya bağlı ödemeler olduğu gerekçesiyle cari harcamalar grubu içerisine dahil edilmiştir. Bu nedenle, 2004 Yılı ile önceki yılları karşılaştırmak için özel bir çalışma daha yapmak gerekmektedir.

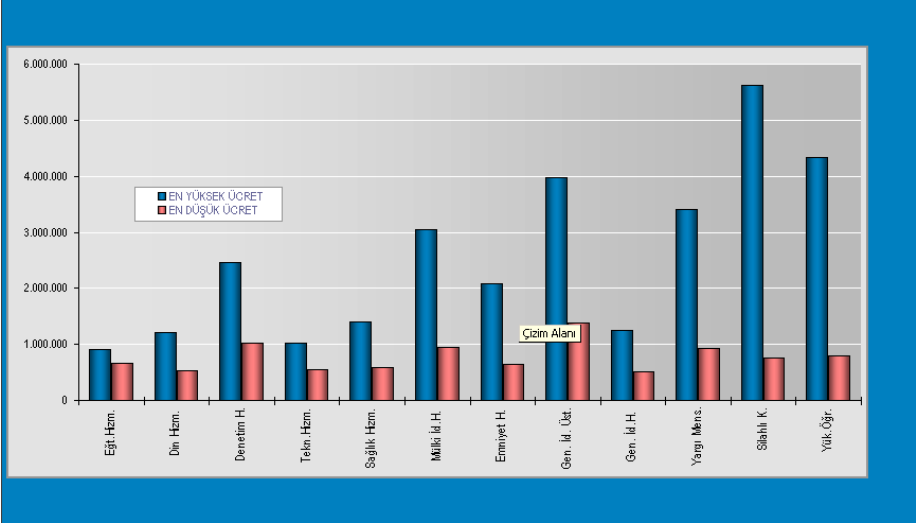
2004 yılında eğitim hizmetlerine ayrılan 16,574 katrilyon TL'nin 11.439 TL'si personel harcamalarında 3.633 Katrilyon TL'si cari harcamalarda 1.502 katrilyonu da yatırım harcamalarında kullanılmıştır.

Aşağıdaki grafiklerde derece ortalamaları itibariyle hizmet sınıflarına göre aylıklar ve en yüksek – en düşük ücret seviyelerine göre hizmet sınıfları itibariyle aylıklar yer almaktadır.

**GRAFİK- 6**



\* Erkan KARAARSLAN, Bilgisayar Destekli Denetim Programları



Ülkemizde hizmet sınıfları itibariyle kamu çalışanlarının ücret düzeyleri karşılaştırıldığında eğitim hizmetleri sınıfında yer alan personelin, ücretlerinin diğer sınıfların çok daha altında kaldığı görülmektedir. Ek ders ücretleri hesaba katıldığında da özellikle 1. derecede yer alan eğitim hizmetleri sınıfına dahil personelin diğer hizmet sınıflarında görev yapan personelden çok daha düşük bir ücret aldığı ortadadır.

Örneğin, bütçe içinde eğitim harcamalarının genel trendini izlediğimiz zaman, bütçe içindeki yatırım harcamalarındaki gibi, süreklilik gösteren bir düşüş görülmemektedir. Bunun en temel nedeni, yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi eğitim harcamalarının büyük bir kısmını personel harcamalarının oluşturması nedeniyle hükümetlerin bu harcamaları düşürme imkanının olmamasıdır.

Aşağıdaki tabloda konsolide bütçe yatırımlarından Milli Eğitim Bakanlığına ayrılan paylar gösterilmektedir.

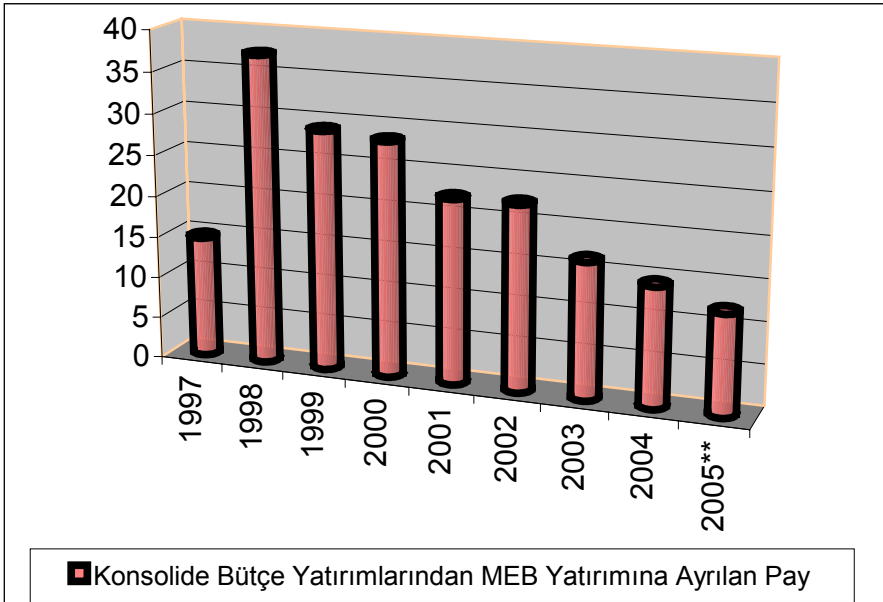
Tablo 7- Konsolide Bütçe Yatırımlarından Millî Eğitim Bakanlığı Yatırımlarına Ayrılan Paylar\*

(YTL)

Yıllar	Konsolide Bütçe Yatırım Ödeneği	MEB Yatırım Ödeneği	Konsolide Bütçe Yatırımlarından MEB Yatırımına Ayrılan Pay (%)
1997	524.600.000	76.884.950	14,66
1998	999.975.000	373.262.000	37,33
1999	1.410.000.000	408.341.000	28,96
2000	2.352.000.000	666.782.000	28,35
2001	3.500.000.000	779.855.000	22,28
2002	5.736.000.000	1.281.690.000	22,34
2003	8.998.500.000	1.479.050.000	16,44
2004	7.368.361.000	1.060.762.160	14,40
2005**	10.143.886.000	1.230.306.000	12,13

\* 2004-2005 Millî Eğitim Sayısal Verileri

\*\* 2005 Mali Yılı Bütçe Tahmini



1998 yılı içerisinde tüm konsolide bütçe yatırımlarının % 37'si Milli Eğitim Bakanlığı yatırımlarına ayrılmıştır. Bu oran bir önceki sene yatırımlarının % 150'sinden fazladır. Yatırım harcamaları içerisinde eğitim yatırımlarının 1998 ve izleyen 2 yıl artmasının temel nedeni, sekiz yıllık temel eğitim uygulaması için Dünya Bankası'ndan sağlanan kredilerle gerçekleştirilen yatırımlardır. Ancak 2001 yılından itibaren uygulanan kamu tasarruf politikalarının sonucunda eğitim yatırımları tekrar azalma eğilimine girmiştir. 1998 yılından bu yana konsolide bütçe yatırım harcamaları içerisinde eğitim yatırımlarının payı sürekli azalmıştır. Bu azalma eğilimi 2003 yılından itibaren iyice belirginleşerek, 2005 Mali Yılı Bütçe Tahmininde doruk noktasına ulaşmış ve Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarının % 12'si seviyesine gerilemiştir.

Nüfusun niteliğinin artırılmasına yönelik harcamaları içeren eğitim yatırımlarının fiziki yatırımlara göre daha az verimli olduğu düşüncesi artık terk edilmektedir. Beşeri sermaye yatırımları olarak tanımlanan ve bireylerin bilgi ve becerilerini geliştirme aynı zamanda da sağlık açısından iyi olma haline yönelik olarak yapılan harcamaların büyük bir bölümü yatırım harcaması olarak kabul edilmektedir. Çünkü bu harcamaların çoğu kişisel olarak gelir akımını olumlu yönde etkilediği gibi özellikle eğitim harcamaları makro ekonomik büyüklükleri olumlu yönde etkilemektedir. Nitekim eğitim yatırımları gelir dağılımındaki adaletsizliği düzeltmekte, işsizliği azaltmakta, verimliliği artırmakta, tarım ve sanayi sektörlerinin yeni teknolojilere adaptasyonunu hızlandırmakta ve bölgesel kalkınma projelerine önemli destekler sağlamaktadır.<sup>14</sup>

Beşeri sermaye yatırımlarının getirileri özellikle gelişmekte olan ülkelerde fiziki sermaye yatırımlarının getirilerinden daha yüksek olarak tespit edilmiştir. Örneğin Brezilya'nın 1970-1980 yılları arasındaki büyümesinin kaynaklarının tespit edildiği bir çalışmada teknolojik gelişme ve beşeri sermayenin fiziki sermaye ve emeğe göre daha yüksek katkısı olduğu bulunmuştur. Gerçekleşen büyümenin kaynakları yüzdeler paylar olarak şöyledir: Fiziki sermaye % 19, emek % 1.8, beşeri sermaye % 24 ve teknolojik gelişme % 40<sup>15</sup>.

Konsolide bütçe içerisinde yer alan YÖK ve Üniversitelerin bütçelerine ilişkin rakamlar aşağıda yer almaktadır.

<sup>14</sup> İbrahim Güran YUMUŞAK, "Beşeri Sermaye Teorisi ve Beşeri Sermayenin İktisadi Gelişmedeki Rolü," (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, 2000), s.222-225.

<sup>15</sup> Pari KASLIWAL, Development Economics, (Ohio: S.Western Collage Publishing, 1995), s.154.



**TABLO 8**  
**GSMH İLE KONSOLİDE BÜTÇE İÇİNDEKİ YÖK- ÜNİVERSİTELER BÜTÇESİNİN PAYLARI**

YILLAR	GSMH	KONSOLİDE BÜTÇE	YÖK - ÜNİVERSİTELER BÜTÇESİ	GSMH'DAN YÖK VE ÜNİVERSİTELERE AYRILAN PAY (%)	KONSOLİDE BÜTÇEDEN YÖK VE ÜNİVERSİTELERE AYRILAN PAY (%)
1997	29.393.262.100	6.361.685.500	202.352.400	0,69	3,18
1998	53.012.780.600	14.789.475.000	422.656.900	0,80	2,86
1999	78.282.967.000	27.143.467.196	676.899.800	0,86	2,49
2000	125.970.544.000	46.713.341.000	1.054.610.700	0,84	2,26
2001	184.766.666.000	48.359.962.500	1.364.901.500	0,74	2,82
2002	280.550.667.000	98.071.000.000	2.495.967.700	0,89	2,55
2003	357.045.000.000	147.230.170.000	3.346.669.000	0,94	2,27
2004	419.692.000.000	150.508.000.000	3.689.754.700	0,88	2,45

\* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden derlenmiştir.

YÖK ve Üniversitelerin GSMH ve Konsolide Bütçe içerisindeki payları yıllar itibariyle eğitim harcamalarına oranla daha istikrarlı bir görünüm çizmektedir. Ancak bu dönemde üniversitelerin ve üniversitede okuyan öğrencilerin sayılarının artmış olduğu dikkate alındığında kişi başına eğitim harcamalarının azaldığı rahatlıkla söylenebilir.

Tüm tablolar bir bütünlük içinde ele alındığında konsolide bütçe çerçevesinde eğitim harcamaları ile ilgili belirgin bir fotoğraf karşımıza çıkmaktadır. Tablolarda sergilenen bulgulara baktığımızda, Konsolide Bütçe Harcamalarının dağılımı sağlıklı görülmektedir. Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya göre artış sergilemesine etki eden birinci ve en önemli faktör borç faizi ödemelerindeki artışlardır. Nitekim 2002 yılından bu yana konsolide bütçenin GSMH'ya oranı azalmaktadır. Bu azalma borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki azalmasına bağlı olan bir gelişmedir. Sosyal harcamalar içinde en fazla paya sahip olan eğitim harcamaları bu sürecin yarattığı maliyeti sergileyen birinci kalemdir. Bu dönemde artan nüfus, artan üniversite sayısı, 8 yıllık temel eğitime geçiş gibi konuları da ele aldığımızda harcamaların görülen daralmanın ötesinde daha da olumsuz bir görünüm sergilediği bir gerçektir.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Sezai TEMELLİ, "Türkiye'de Bütçe, Toplum ve Piyasa İlişkisi", İktisat Dergisi, Sayı:420, 2001, S.37.

İncelediğimiz dönemin bir özelliği de sık sık ekonomik krizler yaşanmasıdır. Krizlerle birlikte bu dönemde ön plana çıkan ve giderek krizden çıkışın yegane çözümü olarak kabul edilen kavram ise mali disiplindir. Mali disiplin kamu kaynaklarının israfını referans alarak, çözümü bu israfın sona erdirilmesinde gören bir yaklaşımın adıdır. Güçlü ekonomiye geçmenin birinci koşulu bu israfın engellenmesidir ve bu da ancak bütçe harcamalarına getirilecek kısıtlamalarla olanaklı olabileceği kabul edilmektedir. Bu çözümün ilk şartı faiz dışı fazla vermektir. Fazlanın verileceği bir alan da sosyal nitelikteki harcamalar ve bunun içinde ağırlığı en fazla olan eğitim harcamalarıdır.

## **2- KONSOLİDE BÜTÇE DIŞI KAMU KESİMİ EĞİTİM HARCAMALARI VE BU HARCAMALARIN ANALİZİ**

### **2.1 Genel Olarak**

Bir ekonominin durumunu sağlıklı olarak analiz edebilmek için, ekonomide yer alan sektörlerin açık olarak tanımını yapmak gereklidir. Kamu kesimi, diğer kesimlere olan etkisi ve ülkede bulunan finansman kaynaklarını kullanma oranı açısından önemlidir. Kamu kesiminin tanımlaması ve tasnifi doğru bir şekilde ortaya konulduğunda, bu kesimin üstlendiği yükümlülükler ve kullandığı kaynakların açıkça görülmesi ve piyasalarda yer alan kesimlerin kararlarının gerçek verilere göre oluşması sağlanacaktır.<sup>17</sup>

Bu çalışmada kamu kesimi olarak

- Genel bütçeli daireler,
- Katma bütçeli idareler,
- KİT'ler,
  - Mali Şirketler,
  - Mali Olmayan Şirketler,
- Mahallî idareler,
  - Belediyeler,
  - İl özel İdareleri,
- Döner sermayeler,
- Özel ve özerk bütçeli kuruluşlar
- Sosyal güvenlik kuruluşları,
- Fonlar,
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Milli Eğitim Vakıfları gibi vakıf ve dernekler,

<sup>17</sup> Erkan KARAARSLAN, "Kamu Sektörünün Tasnifi", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:27, Ocak 2005, s.185.

dikkate alınacaktır.

## 2.2 Döner Sermayeli Kurumlardaki Eğitim Harcamaları

Döner sermayeli işletmeler ile genel ve katma bütçeli idareler yükledikleri hizmetleri gerçekleştirirken sını ve ticari özellik taşıyan hizmetleri de yürütebilmektedirler. Bunun için kurulan döner sermaye işletmesine değişken giderler için bütçeden bir başlangıç ödeneği verilir. Bu ödeneği (sermayeyi) işletmeler kullanarak fiyat ve ücret karşılığı özel kişi ya da kuruluşlara mal ve hizmet sunarlar.

Döner sermayelerin kurulmasındaki temel amaçlar arasında, giderlerin yapılmasında serbesti sağlayarak bürokratik engellerin dışında harcama yapılabilmesi, kamu hukuku kuralları dışına çıkılarak, işletmeye daha fazla idari ve mali özerklik sağlanabilmesi, ekonomik atıl kapasitenin kullanılması ve belirli bir talebin karşılanması ile devlete ek gelir sağlanması sayılabilir.<sup>18</sup>

Halen, 1.015 okul ve kurum bünyesinde döner sermaye işletmesi bulunmaktadır. Bu döner sermaye işletmelerinin saymanlık hizmetleri, kamu kesiminin yeniden yapılanması çalışmaları kapsamında 2002 yılı başından bu yana 484 saymanlık halinde birleştirilmiştir. Büyük kısmı meslekî ve teknik öğretim okul ve kurumları bünyesinde bulunan döner sermaye işletmelerinin, 2003 malî yılı sonu itibarıyla toplam sermayesi 53,2 milyar, toplam ciroları (Gayrisafi gelirleri) 225,1 trilyon, toplam kârları da 43,3 trilyon TL'dir.

Aşağıdaki 9 no.lu Tabloda eğitimle ilgili kuruluşların bünyelerinde faaliyet gösteren döner sermayeli işletmelerin gelir ve giderleri gösterilmiştir.

---

<sup>18</sup> Erkan KARAARSLAN, "Kamu Sektörüne Dahil Kurum ve Kuruluşların İşleyişi", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:28, Nisan 2005, s.221.

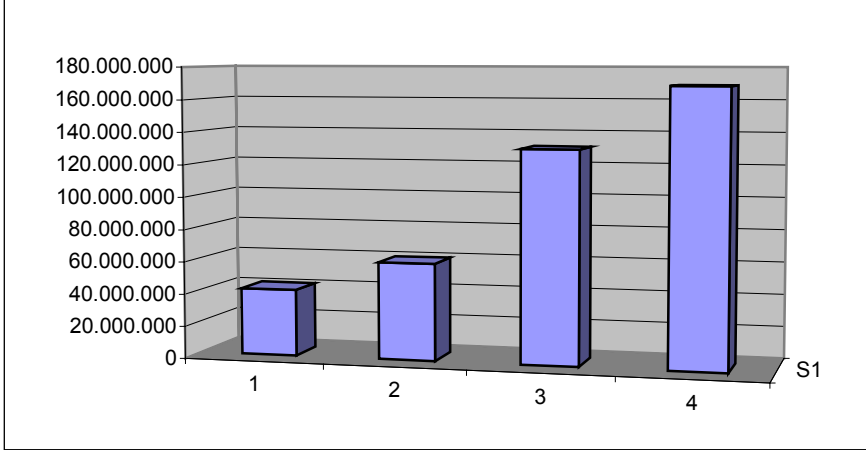
**TABLO 9**  
**EĞİTİMİLE İLGİLİ KURUMLARDAKİ DÖNER SERMAYELERİN BÜYÜKLÜKLERİ**

MİLYON TL

Döner Sermayeler	1999		2000		2002		2003	
	GELİR	GİDER	GELİR	GİDER	GELİR	GİDER	GELİR	GİDER
Milli Eğitim Bakanlığı	53.538.762	41.309.978	74.337.576	60.115.062	160.781.057	131.213.421	212.455.314	169.353.002
Yüksek Öğretim Kurulu Başk.	65.830	66.283.824	111.345	777.868	86.858.546	56.932.711	132.308.533	79.687.089
Üniversiteler	309.329.942	262.468.034	600.237.824	529.762.753	1.673.049.153	1.417.888.294	2.257.904.613	1.866.257.658
Genel Toplam	362.934.534	303.844.295	674.686.745	590.655.683	1.920.688.756	1.606.034.426	2.602.668.460	2.115.297.749

\*Muhasebat Genel Müdürlüğü Döner Sermaye Şb. Verilerinden Yararlanılarak oluşturulmuştur

Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren 1015 adet döner sermayeli işletmenin yıllar itibariyle giderleri aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. 2003 yılı sonu itibariyle Milli Eğitim Bakanlığına bağlı okullar bünyesindeki döner sermayeli işletmelerden 169,3 trilyon TL gider yapılmıştır. Bu giderleri de kamu kesimi eğitim harcamaları içerisinde mütâala etmek mümkündür.



Döner sermayeli işletmelerin yıllar içerisinde gelir ve giderleri önemli artışlar göstermiştir. Ampirik çalışmalar, bu giderlerin % 45'inin gelirin sağlanmasına katkı yapan personele ödendiğini, % 40'ının ise üretimde kullanılan mallara yönelik giderler olduğunu göstermektedir.

### 2.3 İMKB Tarafından Yapılan Eğitim Harcamaları

Son yıllarda İstanbul Menkul Kıymetler Borsası (İMKB) tarafından önemli eğitim harcamaları yapılmaktadır. İMKB ulusal ekonominin sınıflandırılmasında kamuya ait mali şirketler içinde yer almaktadır. SNA93'e göre mali şirketler sektörü, mali aracılıkla yakından ilgili yardımcı mali faaliyetlerde veya temel olarak mali aracılıkla meşgul olan bütün yerleşik mali şirketler veya mali şirket benzerlerini kapsar. Bunlar merkez bankası, mevduat şirketleri, sigorta şirketleri ve emeklilik fonları ile diğer mali araçlar gibi kuruluşlardır.

21.07.2003 tarihinde İMKB ile Milli Eğitim Bakanlığı arasında bir protokol imzalanmıştır. İMKB bu kapsamda;

- 5.280 öğrenci kapasiteli 176 derslikli 10 ilköğretim okulu ve 120 öğrenci kapasiteli pansiyon
- 960 öğrenci kapasiteli 32 derslikli 1 orta öğretim okulu, 360 öğrenci kapasiteli 3 pansiyon ve 200 kapasiteli yemekhanenin yapımını tamamlayarak hizmete sunmuştur.

## 2.4 Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Tarafından Yapılan Eğitim Harcamaları

Kamu kesimi içerisinde eğitim harcamaları açısından önemli bir birimde Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumudur. Kredi ve Yurtlar Kurumu meri mevzuata göre özerk bütçeli bir kurumdur. Genel bütçenin transfer tertibinden hazine yardımı almaktadır. Söz konusu kurum 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli 2 sayılı cetvelde sayılmıştır. Bu nedenle 2006 yılından itibaren Kredi ve Yurtlar Kurumu özel bütçeli kurumlar arasında yer alacaktır.

5102 sayılı Yüksek Öğrenim Öğrencilerine Burs, Kredi Verilmesine İlişkin Kanunla; kamu kurumu ve kuruluşları tarafından verilmekte olan burs ve kredilerin Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu tarafından verilmesi öngörülmüştür. Bu Kanunla, kurum burs, kredi dağıtımı konusunda tek yetkili kuruluş haline getirilmiş ve Türkiye'de burs, kredi dağıtımı konusunda sadece Kurumun yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Böylelikle öğrencilerin çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından almakta olduğu burs ve kredilerin mükerrer verilmesi önlenmiş ve daha fazla sayıdaki öğrenciye daha fazla miktarda yardım yapılması sağlanmıştır.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumunun 2004 Yılı sonu itibariyle hizmetleri aşağıdaki 10 no.lu Tabloda özetlenmiştir.

**TABLO 10**

YÜKSEK ÖĞRENİM KREDİ ve YURTLAR KURUMU HİZMETLERİ				
Kredi Türü		Kredi Alan Öğrenci Sayısı	Kredi Miktarı (Milyon TL)	
Lisans – Önlisans		372.173	90	
Master		5.252	180	
Doktora		245	270	
Katkı Kredisi		456.295		
Yurt Sayısı	İl	İlçe	Yurt Kapasitesi	
			Erkek	Kız
201	77	65	83.098	108.973

\* Milli Eğitim Bakanlığı 2005 Bütçe Raporu

Tablodan da anlaşıldığı gibi Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu 833.965 öğrenciye öğrenim ve katkı kredisi imkanı sunmakta ayrıca, 192.071 öğrenciye de barınma imkanı sağlamaktadır.

TABLO 11

## YURT - KUR BÜTÇESİNİN KONSOLİDE BÜTÇE - GSMH ORANI

Yıllar	GSMH	Konsolide Bütçe	YURT-KUR Bütçesi (Hazine Yardımı Olarak Oluşturulan Bütçe)	YURT-KUR Bütçesinin GSMH'ya Oranı (%)	YURT-KUR Bütçesinin Konsolide Bütçeye Oranı (%)
1997	29.393.262.100	6.361.685.500	30.563.000	0,10	0,48
1998	53.012.780.600	14.789.475.000	59.413.000	0,11	0,40
1999	78.282.967.000	27.143.467.196	112.988.209	0,14	0,42
2000	125.970.544.000	46.713.341.000	212.211.255	0,17	0,45
2001	184.766.666.000	48.359.962.500	299.475.007	0,16	0,62
2002	280.550.667.000	98.071.000.000	504.010.008	0,18	0,51
2003	357.045.000.000	147.230.170.000	719.700.008	0,20	0,49
2004	419.692.000.000	150.508.000.000	833.790.000	0,20	0,55

\* Milli Eğitim Bakanlığı 2005 Bütçe Raporu ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden Derlenmiştir.

\*\*Değerlendirmeye YURT-KUR'un tüm bütçesi değil hazine yardımıyla oluşturulan bütçe alınmıştır. Kredilerden geri alınanlar ve yurt gelirleri gibi öz gelirler dikkate alınmayarak YURT-KUR açısından eğitim harcamalarına ulaşımak amaçlanmıştır.

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu'nun hazine yardımı olarak yıllar itibariyle aldığı tutarlar yukarıdaki 11 nolu Tabloda gösterilmiştir. 1997-2004 yılları arasında YURT-KUR'un hazine yardımı olarak genel bütçeden aldığı paylar GSMH'ya oranla sürekli bir artış içerisinde. 1997 yılında GSMH'nın % 0,1'i olan hazine yardımı oranı 2004 yılında % 100 artarak GSMH'nın % 0,2'sine yükselmiştir.

Bu yükselişin nedeni, son yıllarda öğrencilerin kredi taleplerinin çok büyük bir oranda karşılanması; öğrenim ve katkı kredisi miktarlarının reel olarak artırılması ve yurtların kapasitelerinin artırılmış olmasıdır.

### 2.5 İl Özel İdareleri Tarafından Yapılan Eğitim Harcamaları

Son yıllarda eğitim harcamalarının önemli bir kısmı il özel idareleri tarafından yerine getirilmektedir. Personel harcaması dışındaki kalan eğitim harcamalarının önemli bir kısmı genel bütçeden il özel idarelerine ödenek ve nakit aktarmak suretiyle yerine getirilmektedir. Eğitim yatırımları il özel idareleri tarafından yerine getirilmekte taşınabilir eğitim, yemek alımı gibi cari harcamalarda il özel idarelerine ödenek devri yöntemiyle yapılmaktadır.

Bu yöntem, ihtiyaçların en iyi yerinde tespit edilip yerinde temin edileceği gerçeğinden hareket edilerek ortaya konulan isabetli seçilmiş bir yöntemdir. Bu yöntemin belirlenmesiyle birlikte eğitim harcamalarının önemli bir kısmını da il özel idareleri yapar konuma gelmiştir. İl özel idarelerinin gerçekleştirdiği eğitim harcamaları aşağıda 12 no.lu Tabloda verilmiştir. 2004 yılında il özel idareleri tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamaları 677 trilyon TL'yi aşmıştır.

TABLO 12

ÖZEL İDAREDEN YAPILAN EĞİTİM HARCAMALARI			YTL
Yıl	Sağlandığı Yıl Tutarı	DPT 2004 Yılı Deflatörüne Göre Tutar	
1997	6.749.144	92.327.046	
1998	16.435.656	130.128.373	
1999	27.721.024	145.839.565	
2000	47.064.128	175.445.156	
2001	69.051.344	141.301.991	
2002	114.261.319	165.738.794	
2003	182.356.168	205.150.686	
2004	677.741.292	677.741.292	

\*Milli Eğitim Bakanlığı, APK İstatistikleri  
<http://apk.meb.gov.tr/>



## 2.6 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakıfları Tarafından Yapılan Eğitim Harcamaları

Türkiye’de sosyal yardımları yürütmekten sorumlu kurumlardan biride Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü’dür. Bu Genel Müdürlük ve taşradaki örgütleri olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla da çok önemli eğitim harcamaları yapılmaktadır. 2004 yılı sonu itibariyle Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 1,364 katrilyon TL gider yapmıştır. Bu giderlerin içerisinde en ağırlıklı kısmı % 38 ile sağlık giderleri oluşturmaktadır. Eğitim harcamaları ise % 35 oranı ile sağlık giderlerinin hemen arkasından gelmektedir. 2004 yılı sonu itibariyle bu Genel Müdürlük tarafından 476,87 trilyon TL Eğitim Harcaması yapılmıştır.

## 2.7 Eğitim Özel Gelirleri Tarafından Karşılanan Eğitim Harcamaları

Zorunlu öğretim süresinin 8 yıla çıkartılması ile birlikte derslik ihtiyacının artması ve buna bağlı olarak finans sorununun da yaşanacağı öngörülerek 4306 sayılı Kanun’da bazı kağıt ve işlemlerden eğitime katkı payı alınması hükmü getirilmiştir. Sekiz yıllık ilköğretimin finansman ihtiyacını karşılamak üzere eğitime katkı payı alınması ile ilgili aynı Kanunun yürürlüğe girdiği 1997 yılından 2004 yılı Ekim ayı sonu itibarıyla;

Eğitime katkı payı olarak 2,189 katrilyon TL gelir sağlanmıştır. Bu miktardan;

Okulların yapım ve onarımı için	1 katrilyon 222 trilyon 449 milyar TL
Okulların donatımı için	233 trilyon 710 milyar TL
Arsa kamulaştırma için	61 trilyon 262 milyar TL
Taşınmalı ilköğretim için	622 trilyon 648 milyar TL
Kitap basımı için	20 trilyon 589 milyar TL
Etüd-proje için	412 milyar TL
Katma değer vergisi ve borç ödemesi için	2 trilyon 203 milyar TL

olmak üzere **toplam 2 katrilyon 163 trilyon 273 milyar TL** harcanmış olup, **34 trilyon 314 milyar TL** ise halen işlemtedir.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Milli Eğitim Bakanlığı 2005 Bütçe Raporu

Eğitime katkı payı olarak 1997 yılından bu yana toplanan tutarlar aşağıda 13 No.lu Tabloda verilmektedir.

**TABLO 13**  
**EĞİTİME KATKI PAYI TUTARLARI**

Milyar

Bütçe Yılı	Gerçekleşen Eğitime Katkı Payı
1997	52.648
1998	215.066
1999	320.827
2000	500.315
2001	359.973
2002	217.254
2003	308.307
2004	257.758

\*Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden Derlenmiştir

### **3- KAMU KESİMİ EĞİTİM HARCAMALARININ TESPİTİNDE YAŞANAN SORUNLAR**

Ülkemizde, kamu kesiminde herhangi bir harcama türünün miktarını ve yıllar itibariyle seyrini tespit etmek; bunları analiz etmek ve diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırmalar yapmak çok kolay değildir. Bunların önünde çeşitli engeller bulunmaktadır.

Kamu kesimi eğitim harcamalarının tespitinde yaşanan sorunları řu şekilde sıralayabiliriz.

#### **3.1 Kamu Kesimi Kavramı**

Kamu kesimi eğitim harcamalarının analiz edilmesi ile ilgili bir çalışmada, ilk karşılan sorun, kamu kesiminin içine hangi birimlerin girdiği hangi birimlerinse girmediği ile ilgilidir. Kamu kesimi bir çok çalışmada farklı ifade edilmektedir. Örneğin Kamu Kesimi Borçlanma Gereksiniminin tespitinde ortaya konulan kamu kesimi kavramı ile kamu kesimi faiz dışı fazlasının hesabında kullanılan kamu kesimi arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinmesinin hesabında yerel yönetimler ve döner sermayeler dikkate alınırken bunlar kamu kesimi faiz dışı fazla hesabında dikkate alınmamaktadır.

Faydacı yaklaşımla bir kamu kesimi tanımı yapıldığında ise vakıfların ve kamuya yararlı derneklerinde kamu ekonomisi birimi olarak düşünülmesi gerekmektedir. Bu tezi savunanlar; vakıfların ve kamuya yararlı derneklerin gelirlerinin bir kısmının devletin vazgeçtiği vergi geliri olduğunu; bunların faaliyetlerinin kamusal nitelikte olduğunu; kamu idarelerinin bütçelerinde olduğu gibi, vakıfların bütçelerinin ve faaliyetlerinin de kamusal denetime tabi olduğunu; ayrıca, vakıfların ve kamuya yararlı derneklere kamu idarelerince gelir aktarmaları da yapılabildiğini; belirtmişlerdir. Bu yaklaşımla yola çıkıldığında eğitim harcamaları ile ilgili öncelikle Milli Eğitim Vakfı olmak üzere tüm okullarda kurulu vakıf ve derneklerin harcamalarını tespit etmek ve analize dahil etmek gerekecektir.

Bir başka örnek İstanbul Menkul Kıymetler Borsası gibi kuruluşlardır. İMKB son yıllarda eğitim alanına önemli destekler sunmakta ve yukarıda bölümde belirtildiği gibi hatırı sayılır eğitim harcaması yapmaktadır. Burada hemen akla gelen soru bu harcamaların kamu kesimi eğitim harcaması içinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği sorusudur. Eğer bunlar kamu kesimi eğitim harcaması içinde yer alacaksa İMKB kamu kesiminin hangi bölümünde yer almaktadır. Bu konuda son zamanlarda çok sayıda uluslararası çalışma yapılmıştır.

Ulusal ekonomilerin sınıflandırılması konusundaki temel kaynak Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Avrupa Topluluğu Komisyonu-Eurostat, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Dünya Bankası'nın katkılarıyla hazırlanan ve 1993 yılında Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA93) adıyla Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan kitaptır. EU-Eurostat tarafından 1995 yılında SNA93'ün Avrupa versiyonu olan ESA95 Avrupa Hesap Sistemleri adı altında yayımlanmıştır. Bunlar, bu alanda hazırlanan ilk çalışmalar değildir. SNA ilk defa 1968 yılında, ESA95 ise 1970 yılında basılmıştır. Bu ikisinin özelliği bütün olarak ulusal hesapların ölçülmesine yönelik istatistiksel esasları içermeleridir. Bu özellikleri dolayısıyla birbirinden farklı olmayan ve birbiri ile uyumlaştırılmış esasları içermektedirler. Sadece devlet mali istatistiklerinin hazırlanmasına yönelik ilke ve esasları içeren başka bir düzenleme ise IMF tarafından hazırlanan Devlet Mali İstatistikleri Elkitabı 2001'dir (GFSM2001).<sup>20</sup>

Ulusal ekonomi içinde **kamu sektörü**, aşağıdaki 14 no.lu Tablodan da görüldüğü üzere genel yönetim artı devlete ait mali ve mali olmayan şirketlerden oluşur.

---

<sup>20</sup> Baki KERİMOĞLU, "Ulusal Ekonominin Sektörel Sınıflandırılması ve Ulusal Hesapların Konsolidasyonu," Mali Kılavuz Dergisi, Sayı 22, Aralık 2003, s.31.

TABLO 14

ULUSAL EKONOMİ VE KAMU SEKTÖRÜ				
Mali Olmayan Şirketler	Mali Şirketler	Genel Yönetim	Kar Amacı Olmayan Hane Halkına Hizmet Sunan Kuruluşlar	Hane Halkı
<b>KAMU SEKTÖRÜ</b>				

İMKB’de bu sınıflandırmada kamuya ait mali şirketler içinde yer almaktadır. SNA93’e göre mali şirketler sektörü, mali aracılıkla yakından ilgili yardımcı mali faaliyetlerde veya temel olarak mali aracılıkla meşgul olan bütün yerleşik mali şirketler veya mali şirket benzerlerini kapsar. Bunlar merkez bankası, mevduat şirketleri, sigorta şirketleri ve emeklilik fonları ile diğer mali araçlar gibi kuruluşlardır. Mali şirketler de, mali olmayan şirketler de olduğu gibi, kamu mali şirketleri, ulusal özel mali şirketler ve yabancı kontrolündeki mali şirketler olarak alt sektörlere ayrılır.

Dolayısıyla İMKB’nin kamu kesimi içerisinde mütaala edilmesi ve harcamalarının bu kapsamda değerlendirilmesi mümkündür.

Görüldüğü gibi, bu tür çalışmalarda, kamu kesimi kavramı üzerinde öncelikle durulmalı ve bu kapsamda değerlendirmeye alınan ve alınmayan birimler, değerlendirmeye alınıp alınmama nedenleriyle, ortaya konularak çalışmalara başlanmalıdır.

### 3.2 Eğitim Harcaması Kavramı

Kamu kesimi eğitim harcamalarının tespitinde yaşanan ikinci sorun hangi tür harcamanın eğitim harcaması olup olmadığıdır. Bu çalışma yapılırken hangi harcamaların eğitim harcamaları içerisinde sayılması gerektiği ile ilgili sorunlar yaşanmıştır. Örneğin bir öğretmenin tedavi gideri sağlık harcaması mıdır? Yoksa eğitim harcaması mıdır? Konsolide bütçe içinde 2004 yılına kadar var olan idari fonksiyonel tasnif bu detaylara girmeden tüm Milli Eğitim Bakanlığı bütçesini eğitim gideri sayarken diğer Bakanlıklarda ki eğitim giderlerini de yok saymıştır.

Eğitim harcamaları hesaplanırken örneğin kurumların yapmış olduğu hizmet içi eğitimler ve bunlarla ilgili ödemiş oldukları ek ders ücretleri, eğitimlere katılanların harcırahları hiç hesaba katılmamıştır. Bunların bir

eğitim harcaması olarak analizlere katılıp katılmaması konusunda da bir fikir birliği bulunmamaktadır.

Son yıllarda, eğitim konuları ile ilgili, Dünya Bankası kredi ve hibeleri ile AB hibeleri verilmektedir. Bunların bir çoğu Devlet hesaplarına hiç girmemektedir. Bunlarla ilgili bir fonksiyonel sınıflandırma da olmadığından eğitim alanında kullanılan nakit stokları tam görülememektedir. Bir çok kamu kurumu bu hibelerle “kurumsal Kapasite Geliştirme Projeleri” adı altında eğitim desteği almaktadır. Bu destekler eğitim harcamaları içerisinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği de bir sorundur.

### **3.3 Bir Giderin Birden Fazla Yerde Gider Olarak (Mükerrer Gider) Yazılması (Netleştirme Sorunu)**

Henüz tüm kamu kesimini kavrayan muhasebe standartları ve hesap planı uygulamasına geçilememiştir. 2004 yılı başında Genel ve Katma Bütçeli İdarelerde uygulanması başlayan Tahakkuk Bazlı Devlet Muhasebesi ile bu alanda dev bir adım atılmış olmasına rağmen bu standartların tüm kamu kesimi tarafından uygulanmasına başlanılamamıştır.

Bu nedenle henüz tüm kamuya ait bir mizan, bilanço ve faaliyet tablosu elde edilememektedir. Hesap planlarının ve muhasebe standartlarının farklılığı nedenleriyle kamu hesapları konsolide edilememektedir.

Böyle bir konsolidasyon yapılamaması nedeniyle ülkemizde yapılan bir çok çalışmada önemli hatalar yapılmaktadır. Örneğin bu çalışma da kamu kesimi eğitim harcamalarını 2.1 numaralı bölümde belirttiğimiz konsolide bütçe eğitim harcamaları ve 2.2 numaralı bölümde belirttiğimiz konsolide bütçe dışı eğitim harcamaları şeklinde ifade edersek çok önemli bir hata yapmış oluruz. Çünkü her iki bölümde birden belirtilen tek harcamalar bulunmaktadır. Örneğin Genel Bütçeden Kredi ve Yurtlar Kurumuna hazine yardımı yapılmaktadır. Bu yardım Genel Bütçe açısından bütçe gideridir ve bütçe giderleri hesabına kaydedilmektedir. Kredi Yurtlar Kurumu da aldığı bu hazine yardımını öğrencilere kredi olarak sunduğunda, tekrar bütçesine gider kaydetmektedir. Aynı olay il özel idareleri içinde söz konusudur. Bu nedenle, eğer bu tutarlar netleştirilmeden konsolide edilirse, bir giderin iki kez gider yazılarak raporlanması sonucu ortaya çıkar.

### **3.4 Analitik Bütçe Öncesi ve Sonrası Verileri Karşılaştırma Sorunu**

1995 yılında başlatılan Kamu Mali Yönetim Projesi çerçevesinde yapılan çalışmalarda, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkisinin ölçülebilmesine imkan tanıyacak bir bütçe kod yapısına ihtiyaç duyulduğu gündeme gelmiştir. Böylece, yeni bir bütçe kod yapısı oluşturulması; bunu yaparken de uluslararası geçerliliği kabul görmüş esaslardan faydalanılması

benimsenmiştir. 1998 yılında Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. 1999 yılında bazı kurumlarda test edilmeye başlanan bu model uzun soluklu olamamıştır. 2002 yılı bütçesi hazırlanırken seçilen altı pilot kurumun bütçeleri yeni bütçe kod yapısına da uygun olarak hazırlanmış ve 2002 Mali Yılında bu kurumlarda hem ABS hem de önceki sınıflandırma Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi ile birlikte uygulanmıştır. 2003 yılı bütçesi ise bütün genel ve katma bütçeli idarelerde her iki sınıflandırma esasını dikkate alınarak hazırlanmış ve her bir kurumun seçilen bir biriminde ABS uygulanmıştır. Nihayet 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu, tamamen ABS esasına göre hazırlanmış ve 1.1.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>21</sup>

Analitik Bütçe Sınıflandırması; gerekçe, ödeneklendirme, sınıflandırma ve program analizi olmak üzere dört unsurdan oluşan program bütçenin sadece sınıflandırma kısmını değiştirmiştir. Bununla birlikte uygulanmakta olduğu son yıllarda PBS'nin diğer unsurlarının unutulması "sadece sınıflandırmadan ibaret olduğu" düşüncesi ki yanlış bir düşüncedir, Program Bütçe Sınıflandırması ile ABS'nin taban tabana zıt bir bütçeleme yaklaşımı olduğu izlenimi vermiştir. Oysa, ABS sadece bir bütçe sınıflandırma modelidir. Dolayısıyla, ABS'nin bütçe kuramlarının amaçlarına benzer amaçları ve politikaları yoktur. Söz konusu kuramlardan beklenen faydaları da ABS'den beklememek gerekir.<sup>22</sup>

Analitik Bütçe Sınıflandırması,

- **Kurumsal Sınıflandırma** (Dört düzey, sekiz hane)
- **Fonksiyonel Sınıflandırma** (Dört düzey, altı hane)
- **Finansman Tipi Sınıflandırma** (Bir Düzey, bir hane)
- **Ekonomik Sınıflandırma** (Dört düzey, altı hane)

olmak üzere dört farklı kod grubu ve on üç düzeyden oluşmaktadır. Her bir düzey ise bir veya iki haneli koddan oluşmaktadır.

2004 yılında bütçe sınıflandırma sisteminin değişmesi ile birlikte giderlerin ekonomik tasnifi de değişmiştir. Örneğin daha önceki yıllarda personel harcamaları içerisinde yer alan harcırah ödemeleri ve tedavi ödemeleri faturaya bağlı ödemeler olduğu gerekçesiyle, cari harcamalar grubu içerisine dahil edilmiştir. İdari fonksiyonel tasnif kaldırılmıştır. Bunun yerine fonksiyonel sınıflandırma getirilmiştir. Kurumsal tasniflerde de

<sup>21</sup> Erkan KARAARSLAN, "Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni," Sayıştay Dergisi, Sayı:54, Temmuz – Eylül 2004, s.59.

<sup>22</sup> Bilal KOCABAŞ, "Analitik Bütçe Sınıflandırması," Mali Kılavuz Dergisi, Sayı.26, Ekim 2004, s.65.

değişiklikler yapılmıştır. Bu nedenle 2004 Yılı ile önceki yılları karşılaştırmak için özel bir çalışma daha yapmak gerekmektedir.

### 3.5 Yanlış Bütçeleme Anlayışı

2004 yılında, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına geçilmesinden önceki dönemlerde, ülkemizde çok sağlıklı bütçeler yapılamamıştır. Birçok eleştiri getirilen bütçeleme ve sınıflandırma sistemi 2004 Mali Yılından itibaren değiştirilmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının teorik temelleri güçlü görünmektedir. Yeni sınıflandırma sisteminde, sağlıklı işleyen ve bir anahtar sistemine dayanan kurumsal sınıflandırma, giderin finansmanının yapıldığı bütçeyi gösteren finansman sınıflandırması, giderin türünü gösteren ekonomik sınıflandırma ve giderin Devletin hangi fonksiyonuna harcadığını gösteren fonksiyonel sınıflandırma bulunmaktadır.

Ancak bu teorik öngörüler bütçeleme ve harcama süreçlerinde beklenildiği gibi işletilememiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırma sisteminde yapılan 2004 ve 2005 bütçelerinde çok sayıda hataya rastlanmaktadır. Bu hatalardan bir tanesi de Eğitim Fonksiyonuna ilişkin giderlerin bütçelenmesi ve harcanmasında görülmektedir.

Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırılması tablosunu incelediğimizde hangi kurumların eğitim fonksiyonundan giderleri olduğu görülmektedir.<sup>23</sup>

2004 yılı sonu itibariyle konsolide bütçeli kurumlardan hangisinin eğitim fonksiyonuna ne kadar gider yaptığı aşağıdaki tablodan görülmektedir.

**TABLO 15**  
**2004 YILI KONSOLİDE BÜTÇELİ KURULUŞLARIN EĞİTİM**  
**HİZMETLERİNE HARCADIKLARI TUTARLAR**

	Milyar
Danıştay	120
Sayıştay	447
Başbakanlık	374.870
DPT	16.185
Diyanet İşleri Baş.	48
Adalet Başkanlığı	1.042
İçişleri Başkanlığı	2.800
Emniyet Genel Müdürlüğü	135.047

<sup>23</sup> Bakınız Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenleri s.81. <http://www.muhasabat.gov.tr>

Dışişleri Bakanlığı	25.599
Maliye Bakanlığı	3.166
Milli Eğitim Bakanlığı	12.491.420
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	1.576
Sağlık Bakanlığı	118.127
Tarım Bakanlığı	29.793
Kültür Bakanlığı	9
Meteoroloji Genel Md.	1.014
Katma Bütçe Toplamı	3.373.643.
<b>TOPLAM</b>	<b>16.574.906</b>

\*Mali Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenlerinden Derlenmiştir.

Tablodan görüldüğü gibi başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere çeşitli kurumlardan eğitim fonksiyonu için harcamalar yapılmaktadır. Bünyesinde okulları bulunan Emniyet Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı ve Devlet Meteoroloji Genel Müdürlüğü gibi kamu kuruluşlarının eğitim harcamaları diğer kurumlara göre daha yüksektir. Ancak bünyesinde bir çok okul bulunduran Milli Savunma Bakanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığının bütçesinde ve bütçe uygulama sonuçlarında hiç eğitim harcaması yapılmamış görünmesi yanlış bütçeleme anlayışının en belirgin göstergelerindendir.

Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden, 2004 Mali Yılında 9,361 katrilyon TL harcanmıştır. Bu tutarın hemen hemen tamamı "Savunma Hizmetleri" içine konulmuştur. Jandarma Genel Komutanlığının Bütçesinden ise 2004 Mali Yılında 2,059 katrilyon TL harcanmıştır. Bu tutarın tamamı "Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri" bölümüne kaydedilmiştir. Bu iki kurumda da 2004 Mali Yılı sonu itibariyle hiçbir eğitim harcaması yapılmamış görünmektedir.

### III- EĞİTİM HARCAMALARI BEŞERİ KALKINMA ENDEKSİ İLİŞKİSİ

İktisadi gelişmenin sabit bir değere göre belirlenmesinin mümkün olmaması nedeniyle, ülkenin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde çok sayıda kriter kullanılmaktadır. Bu ölçüler içerisinde en önde geleni, kişi başına düşen milli gelirdir. Söz konusu ölçüt, hesaplama farklılıklarına ve gelirin nitelik farklılığına karşın yaygın olarak kullanılan gelişmişlik ölçülerinden biridir. Gelişmişlik düzeyinin belirlenmesinde kullanılan diğer bir



ölçü de, kişi başına düşen eğitim, sağlık ve adalet harcamaları gibi harcamaların büyüklüğüdür. Kişi başına düşen eğitim ve sağlık harcamaları ve bu harcamalara bağlı olarak kişi başına düşen öğretmen ve sağlık personeli sayıları, gelişmişlik göstergesi olarak kullanılmaktadır.<sup>24</sup>

Günümüzde iktisadi kalkınmanın temelini beşeri kalkınma oluşturmaktadır. Beşeri kalkınma ise, bilgi toplumuna geçmekle sağlanmaktadır. Beşeri kalkınmanın bir çok göstergesi olmasına karşın uzun ve sağlıklı yaşam, bilgi edinmek ve eğitim düzeyi ile asgari geçim standardı temel göstergeler olarak kabul edilmektedir.

Bilgi toplumu öncesi, üretimde kullanılan fiziki değerler sermaye olarak kabul edilmiştir. Bilgi üretiminin, beşeri sermayenin ve teknolojik gelişimin önem kazandığı bilgi toplumunda, fiziki sermayenin ve doğal kaynakların önemi giderek azalmakta, buna karşın bilgi ve beşeri sermayenin önemi artmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Teşkilatı, ülkelerin gelişmişlik düzeyini ölçmek için Beşeri Kalkınma İndeksi hazırlamıştır. İndekste, yaşam süresi, kişi başına düşen GSYİH, okur yazarlık oranı ve okullaşma oranı olmak üzere dört kriter kullanılmaktadır. Kriterlerden ikisi (okur yazarlık oranı ile okullaşma oranı) eğitime ilgilidir. Diğer iki kriterden biri sağlıkla, diğeri de ekonomiyle ilgilidir. Eğitim, milli geliri de artırdığı dikkate alındığında, beşeri kalkınmada önemli bir yere sahiptir.<sup>25</sup>

Beşeri Kalkınma İndeksinde 0. 800' ün üzerinde değer alan ülkeler, yüksek beşeri kalkınma grubuna, 0. 800 – 0. 500 arasındaki ülkeler, orta beşeri kalkınma grubuna ve 0. 500 altında olan ülkeler ise, beşeri sermaye bakımından gelişmemiş ülkeler grubuna girmektedir.

Türkiye, insani kalkınmada ki performansı ile 2003 verilerine göre:

- 175 ülke içinde 96ncı sırada,
- Orta düzeyde kalkınma performansı gösteren 85 ülke arasında ise 41nci sırada yer alıyor.
- En yüksek İnsani kalkınma performansı gösteren Norveç için HDI değeri 0.944

Türkiye için İnsani Gelişim İndeksi değeri 0.734 dir. Bu değerle orta beşeri sermaye grubuna girmektedir. Ülkemizin beşeri sermaye değeri, 1992 yılından 1995 yılına kadar artarken, 1997 yılından itibaren azalma eğilimindedir. Eğitime önem vererek okullaşma ve okur yazarlık oranını

<sup>24</sup> F. Rifat ORTAÇ, s.4.

<sup>25</sup> İ.Güran YUMAŞAK, "Kalkınmışlık Göstergesi Olarak Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme" <http://www.ceterisparibus.net>

yükselten ülkeler, beşeri kalkınma indeksinde ilk sıraları almaktadır. Türkiye eğitim indeksine göre, beşeri sermayesi gelişmemiş ülkeler kategorisindedir.

Gelir dağılımı ile beşeri Kalkınma İndeksinin önemli bir kısmını oluşturan eğitim arasında güçlü bir etkileşim söz konusudur. Gelir dağılımı eğitim seviyesini, eğitim de gelir dağılımını etkilemektedir. Eğitim harcamaları kişisel gelirleri artırmakta, kişisel gelirlerin artması da diğer sektörleri etkilemektedir. Bu etkiler dolaysız olabileceği gibi toplumsal, siyasi ve demografik faktörler aracılığıyla dolaylı yollardan da gerçekleşebilmektedir.<sup>26</sup>

“İnsani Gelişme Raporu-2003”te Türkiye’nin Bazı Göstergeleri aşağıdaki gibidir.<sup>27</sup>

### **TÜRKİYE’NİN SAĞLIK, EĞİTİM VE GELİR GÖSTERGELERİ**

- Beklenen ortalama yaşam süresi:70.1 yıl (K: 72.8 , E: 67.6)
- Yetişkin okur- yazarlık (2001): % 85.5 (15 yaş üstü)
- 15-24 yaş genc nüfus (2001): % 96.7
- Okullaşma oranı (2000-2001): % 82 (ilk -orta –teknik)

### **TEKNOLOJİ KULLANIMI**

- GSYİH’den eğitime ayrılan harcama payı : % 3.5
- Toplam hükümet harcamalarından eğitime ayrılan pay: % 14.7
- GSYİH (%) AR-GE harcamaları (1996-2000): % 0.6 (Norveç 1.7)
- Bilim- mühendislik araştırması: 303 (1 milyon kişide)
- 1000 kişi başına telefon sayısı: 285 (Norveç 732)
- 1000 kişi başına cep telefonu: 295 (Norveç 815)
- 1000 kişide internet aboneliği 60.4 (Norveç 464)

### **İNSANI GELİŞİMİŞLİK İLE İLGİLİ ULUSLARARASI ANLAŞMALAR VE TÜRKİYE’NİN İMZA ve ONAMA STATÜSÜ**

- Irk Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Anlaşma (1965): Onandı
- Sivil ve Siyasi Haklar Uluslararası Şartnamesi (1966) : İmzalandı
- Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Şartnamesi (1966): İmzalandı
- Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (1979): Onaylandı
- İşkence ve kötü muamele ile Ceza uygulamalarının önlenmesi Sözleşmesi (1984): Onaylandı
- Çocuk Hakları Sözleşmesi (1989) : Onaylandı

<sup>26</sup> F.Rifat ORTAÇ, s.4.

<sup>27</sup> Erkan KARAARSLAN, “İnsani Gelişme Raporu - 2003,” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:22, Ekim – Aralık 2003, s.181.

- Çalışma Hakları ile ilgili ILO-4 Sözleşmesi: Onaylandı

Belirtilen harcama miktarları ile Birleşmiş Milletler Örgütü beşeri kalkınma indeksinde 96'ıncı sıradaki yerimizden daha üstlere doğru tırmanmamız mümkün değildir. Yetişkinlerdeki okur-yazar oranını % 84'den OECD ortalaması olan % 99'lara çıkartmak, okullaşma oranının % 82'lerden % 90'lar seviyesine getirmek için eğitime ayrılan payın en az iki kat artırılması gerekmektedir. Gelişmiş ülkelerin eğitim harcamalarının önemli bir bölümünün bilgi üretimine yönelik olduğu dikkate alındığında, eğitim harcamalarını artırmanın ne kadar önemli ve acil olduğu daha iyi anlaşılacaktır.

## SONUÇ

Konsolide Bütçe Harcamalarının dağılımı sağlıklı değildir. Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya göre artış sergilemektedir. Buna etki eden birinci ve en önemli faktör borç faizi ödemelerindeki artışlardır. Nitekim 2002 yılından bu yana konsolide bütçenin GSMH'ya oranı azalmaktadır. Bu azalma borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki azalmasına bağlı olan bir gelişmedir. Sosyal harcamalar içinde en fazla paya sahip olan eğitim harcamaları bu sürecin yarattığı maliyeti sergileyen birinci kalemdir. Bu dönemde artan nüfus, artan üniversite sayısı, 8 yıllık temel eğitime geçiş gibi konuları da ele aldığımızda harcamaların görülen daralmanın ötesinde daha da olumsuz bir görünüm sergilediği bir gerçektir.

İncelediğimiz 1997-2004 döneminin önemli bir özelliği sık sık ekonomik krizler yaşanmasıdır. Krizlerle birlikte bu dönemde ön plana çıkan ve giderek krizden çıkışın yegane çözümü olarak kabul edilen kavram ise mali disiplindir. Mali disiplin kamu kaynaklarının israfını referans alarak, çözümü bu israfın sona erdirilmesinde gören bir yaklaşımın adıdır. Güçlü ekonomiye geçmenin birinci koşulu bu israfın engellenmesidir ve bu da ancak bütçe harcamalarına getirilecek kısıtlamalarla olanaklı olabileceği kabul edilmektedir. Bu çözümün ilk şartı faiz dışı fazla vermektir. Fazlanın verileceği bir alan da sosyal nitelikteki harcamalar ve bunun içinde ağırlığı en fazla olan eğitim harcamalarıdır.

Eğitimin içinde bulunduğu sorunların çözümü için ayrılan kaynaklar yeterli düzeyde değildir. Gelir seviyesinin düşük ve gelir dağılımının son derece bozuk olduğu ülkemizde, kamu kesiminden eğitime ayrılacak kaynaklar büyük önem arz etmektedir. Ancak cumhuriyetin ilk yılları dışında eğitime gereken önem verilmemiştir. Diğer sosyal harcamalarda olduğu gibi eğitim harcamaları içinde kaynak bulma sıkıntısı yaşanmıştır. Konsolide bütçe içerisinde faiz ödemelerinin çığ gibi büyümesi sonucunda bütçe

içerisinde borç faizi ödemelerinin ağırlığı artarken yatırım harcamalarının ağırlığı azaltılmıştır.

Bilgi çağında ülkelerin iktisadi ve sosyal yönden kalkınmalarında fiziki sermaye kadar beşeri sermaye de önemli rol üstlenmektedir. Beşeri sermayenin istenilen seviyelerde olması, iş gücü verimliliğini artıracak ve üretim maliyetlerini azaltacaktır. Beşeri sermayede belli seviyelere kadar olan artışlar ekonomide küçük gelişmeleri beraberinde getirirken, belli bir noktadan sonra gerçekleşen artışlar ekonomide önemli gelişmelere neden olmaktadır.

Sonuç olarak; bugün Türkiye’de eğitimin içinde bulunduğu sorunların boyutu sağlıklı bir eğitim hizmetinin gerçekleştirilmesine olanak sağlamaktan çok uzaktır. Eğitimin sorunlarının çözümü eğitim hakkının toplumsal bir hak olduğu, bu hakkın eşitlikçi bir kamusal alan ve buna bağlı kamusal kaynak kullanımıyla sağlanabileceği ön kabulünün olduğu bir noktadan başlayabilir. Kamusal kaynakların toplumsal gereksinimler yerine diğer alanlara kaydırılması ve giderek daha fazla kaynak aktarımının eğitim başta olmak üzere tüm sosyal nitelikli alanlardan sağlanması sorunların kalıcı ve çözüm üretilemez noktalara ulaşmasına neden olmaktadır.

## KAYNAKÇA

- 2004-2005 Milli Eğitim Sayısal Verileri, <http://apk.meb.gov.tr/>
- AKDOĞAN, Abdurrahman. Kamu Maliyesi, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003)
- BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1988)
- KARAARSLAN, Erkan. “İnsani Gelişme Raporu - 2003,” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:22, Ekim – Aralık 2003, s.181-187
- KARAARSLAN, Erkan. “Kamu Sektörünün Tasnifi”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:27, Ocak 2005, s.181-199.
- KARAARSLAN, Erkan. “Kamu Sektörüne Dahil Kurum ve Kuruluşların İşleyişi”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:28, Nisan 2005, s.208-233
- KARAARSLAN, Erkan. “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Serüveni,” Sayıştay Dergisi, Sayı:54, Temmuz – Eylül 2004, s.37-77
- KASLİWAL, Pari. Development Economics, (Ohio: S.Western Collage Publishing, 1995)
- KERİMOĞLU, Baki. “Ulusal Ekonominin Sektörel Sınıflandırılması ve Ulusal Hesapların Konsolidasyonu,” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:22, Aralık 2003, s.30-41
- KOCABAŞ, Bilal. “Analitik Bütçe Sınıflandırması,” Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:26 Ekim 2004, s.61-72
- KEYDER, Çağlar. Ulusal Kalkınmacılığın İflası, (İstanbul: Metis Yayınları, 1993)
- Maliye Bakanlığı, 2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi
- <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce/Bolum4.pdf>
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2004 Aralık, Kamu Hesapları Bülteni
- <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T8-1-15.htm>
- NADAROĞLU, Halil. Kamu Maliyesi Teorisi, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1999)
- ORTAÇ, F. Rifat. “Cumhuriyetimizin 80. Yılında Eğitim Harcamaları”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5. Cilt 2. , Bahar 2003, s.1. <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=5&y=2>
- ÖNDER, İzzettin. “Bütçe Üzerine”, İktisat Dergisi, Sayı:397, 2000. s.7-10.
- PSACHAROPOULOS, Woodhall. Education for development, (An Analysis of investment choices1985),

- SAKAL, Mustafa. Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği, (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003)
- TEMELLİ, Sezai. “Türkiye’de Bütçe, Toplum ve Piyasa İlişkisi”, İktisat Dergisi, Sayı:420, 2001. s. 34-38.
- TEMELLİ, Sezai. “1990’lardan Günümüze Bütçelerde Eğitim Harcamaları Üzerine Bir Değerlendirme”,
- [http://www.egitimsen.org.tr/makale/sezaitemelli\\_mart2003.html](http://www.egitimsen.org.tr/makale/sezaitemelli_mart2003.html)
- YUMUŞAK, İbrahim Güran. “Beşeri Sermaye Teorisi ve Beşeri Sermayenin İktisadi Gelişmedeki Rolü,” (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, 2000)
- YUMAŞAK, İ.Güran. ”Kalkınmışlık Göstergesi Olarak Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”  
<http://www.ceterisparibus.net>