

EĞİTİM İÇİN KAYNAK SORUNU

Yazan: Gareth L. WILLIAMS*
Çeviren: LÄLE OYAL

I. GİRİŞ

Eğitim giderlerinde, getiğimiz 15 yıl boyunca gözlenen hızlı artışın sürdürülmesi giderek güçleşmektedir. 1950-1965 döneminde, gözleme alınan on OECD ülkesinden yedisinde sabit fiyatlarla eğitim giderleri yılda yüzde 7'den fazla artış göstermiştir. Bu oran özellikle yüksek öğretimde daha fazla olmuştur. Tüm OECD ülkelerinde, ulusal gelire göre eğitim giderlerinin esnekliği 1.2-2 dolayında gerçekleşmiştir. Bir başka deyişle, eğitim giderleri ulusal gelirden iki kat daha hızlı artmaktadır.

Eğer bu artış oranları 1980 yılına değin sürerse, ulusal gelirden eğitim giderlerine ayrılmakta olan pay, sekiz OECD ülkesinde yüzde 10'dan yüksek, yedi OECD ülkesinde yüzde 5-10 arasında ve beş OECD ülkesinde de yüzde 5'in altında gerçekleşecek demektir. Oluđuca yüksek olan bu gider düzeyi, kamu bütcelerinde yerini aldığı zaman, anılan giderlerin gerçekleşmesi konusunda kimi çevrelerde kuşku yaratabilir.

Mevcut politikaların gerektirdiği eğitim kaynaklarının büyüklüğü ile ilgili kaygılar başlıca üç konu etrafında toplanabilir:

- i. Eğitime ayrılabilir ulusal gelir payının belirli bir sınırı var mı ve řu anda gözlenen artışla bu sınıra ulaşılabilir mi?
- ii. Eğitim sistemi, kaynaklarını teknolojik ve ekonomik yönden etkin şekilde kullanabilmekte midir?
- iii. Mevcut eğitim finansmanı yöntemleri, kaynakların eşit dağılımını sağlayabilmekte midir?

(*) Gareth L. Williams, "Resources For Education" *Educational Policies For The 1970's: Conference On Policies For Educational Growth*, OEDC Publications, Paris, 1970, ss. 77-90.

İşte bu yazının amacı, yukarıda ortaya konulan sorunlara ilişkin bazı noktaları açıklığa kavuşturmaktır.

Bir ekonomik kesim (sector) tarafından kullanılan kaynaklar gözönüne alındığında, o kesimin yararlandığı işgücü, anapara ve donanım şeklindeki gerçek kaynaklarla, bu kaynakların parasal ifadesiyle ulaşılan değerini birbirinden ayırmak yararlı olabilir. Bu ayırım, eğitimin geliştirilmesi tartışmalarının şu andaki aşamasında özellikle önemlidir, çünkü bir yanda eğitime ayrılan gerçek kaynaklardaki hızlı artışın sürmesi yolundaki istek ve olanaklarla ilgili görüşler, öte yandan ise bu kaynakları kullanmada en etkin finansman yolunun seçilmesiyle ilgili görüşler yer almaktadır. Bu bakımdan kimi zaman tartışma bulanıklaşmaktadır. Örneğin, eğitimin finansmanında, mevcut seçimlik kaynaklar söz konusu olduğunda, amacın, mali aygıtları kullanarak eğitim sisteminde daha yüksek ekonomik etkinliğe ulaşmak mı (girdi başına daha çok çıktı sağlamak şeklinde) yoksa siyasal ya da ahlâksal bakımdan en yerinde görülen finansman yöntemlerinin seçilmesi mi yoksa ek fonlar oluşturmak mı olduğu pek açık-seçik değildir. Bunların üçü de önemli sorunlar olmakla birlikte ,birbirlerinden ayrı nitelikler taşıdıkları için, ayrı ayrı ele alınmaları gerekir düşüncesindeyiz.

II. GERÇEK KAYNAKLAR

Eğitim kesimi tarafından kullanılan en önemli kaynak, insandır. Öğrenciler ve öğretmenler. Ancak bu noktada bir sorun doğuyor; çünkü kökende biri ötekini anımsatan bu iki ana girdi, geleneksel ulusal gelir hesaplarında tamamen ayrı olarak gösterilmektedir. Öğrencilerin fırsat maliyetlerinin olmaması ve bu nedenle de maliyetsiz (free) girdi sayılmalarına karşın, öğretmenlerin, aldıkları ücrete eşit değerde ekonomik maliyetleri olan girdiler şeklinde düşünüldükleri görülmektedir. Böylece görece daha yoğun öğrencisi bulunan ve kısıtlı sayıda öğretmenden yararlanan bir eğitim sistemi, ekonomik yönden etkin olarak görülebilmektedir.

Ancak öğrenciler söz konusu oldukça, eğitim politikasının amaçlarını onlardan bağımsız olarak ele alıp, tartışmak olanaksızdır. Eğer eğitim politikası salt "toplumsal istem" yaklaşımına dayandırılıyorsa, eğitim gören öğrencilere sahip olmak kendi içinde bir amaç ise, eğitimin öncelikle bir tüketim malı olduğu ve eğitim sisteminde ne kadar çok öğrenci varsa o sistemin çıktısının da o denli büyük olacağı savunulabilir.

Öteki üç görüşte ise eğitimin ,tümüyle beşeri anaparaya yapılmış bir yatırım olarak değerlendirilmesi, belirli bir zaman boyutunda ulusal çıktı düzeyini en yükseğe çıkararak bir amaç şeklinde ele

alınmasını gerektirmektedir. Bu durumda okulda geçen eğitim süresi bir üretim kaybı olarak değerlendirilmekte ve bu kayıp ancak gelecekte gerçekleştirilecek üretimde sağlanacak yeterli artışla karşılanabilmektedir.

Açıktır ki, pek çok ülkenin gerçek durumu sözü edilen bu iki uç arasında yer almaktadır. Bununla birlikte "toplumsal istem ve yatırım" ölçütü, gelecekte daha da önem kazanacağına benzemektedir. Sorun, seçimlik eğitim politikalarının değerlendirilmesinde, girdi olarak, öğrencilerin zamanlarının bir maliyet ögesi sayılıp sayılmayacağıdır.

Öğrenciler dışında eğitim sürecindeki en önemli girdi kuşkusuz öğretmenlerdir. Öğretmenlerin hizmetlerinin belirli bir ekonomik maliyeti bulunmaktadır, çünkü eğer eylemli öğretmen olmasalardı, daha başka ücretli işlerde çalıştırılabileceklerdi.

Ancak burada da bir durum var. Pek çok yetenekli öğretmen evli kadındır. Eğer eğitim hizmeti olmasaydı, bu kadın öğretmenler hiç çalışmayacaklardı. Bunun tam karşısı olarak, çok sayıda çalışmayan kadın da eylemsiz (potential) ya da emekli öğretmendir. Bu öğretmenlerin tekrar çalıştırılması sağlanabilirse, bunun gerçek ekonomik maliyeti düşük olacaktır. Eğer bu çalışmayan öğretmenler bir yana bırakılırsa, kaynaklarla ilgili en önemli sorun, öğretmenlerin mevcut insan kaynağı içinde ne oranda bir yer tuttuğudur. 1960 yılının başlarında, çok az istisnaıyla tüm OECD ülkelerinde çeşitli eğitim dallarındaki öğretmenlerin toplam işgücüne oranı, yüzde 1-3 dolayındaydı. Ancak asıl sorunun, öğretmenlerin temsil ettiği yüksek nitelikli mesleki iş gücünün oranı olduğu görüşü de savunulabilir. Bu oran hemen hemen tüm OECD ülkelerinde yüzde 25-40 gibi oldukça yüksek bir düzeydedir. Oran konusunda iki görüş öne sürülebilir.

Bunların ilki, eğitimdeki nitelikli insangücü oranının, ekonomik gelişme düzeyleri yüksek ülkelerde genellikle düşük olduğudur. Gözleme dayanan bu saptama, mantıksal olarak da açıklanabilir. Eğitim sisteminin bir özelliği de, her istemin (talebin) kendi sunumunu (arzını) yarattığıdır. (Sözgelimi öğrenciler bir kaç yıl sonrasının gizli öğretmenleridir.) Böylece kararlı (stable) koşullar altındaki büyük bir eğitim sistemi, kısıtlanmış (restricted) bir sistemden daha fazla oranda nitelikli insangücü kullanamayacaktır. Büyüme oranlarındaki değişiklikler doğal olarak, geçici bir süre için bu savı geçersiz kılacaktır. Ancak gelecek on yılda eğitim sisteminin büyüme oranlarının geçen on yıla göre daha yüksek olacağına ilişkin bulgular vardır.

Öyle görünüyor ki, gelecek on yılda eğitimin gerçek beşeri kaynak gereksinmesi OECD üyesi ülkelerin ekonomileri üzerinde

ciddi bir yük olmayacak, hatta eğitimdeki gelişme şu andaki oranını sürdürse ve öğretmen/öğrenci oranı sabit kalma koşuluyla kayıtlı öğrenci miktarı bir kat artsa bile, pek çok ülkede öğretmenler işgücünün ancak yüzde 3'ü ile yüzde 5'ini oluşturabilirler. OECD ülkelerinin çoğunluğunda yüksek öğretimin önemli ölçüde gelişmesi göstermektedir ki, eğitim sisteminin gerektirdiği yüksek nitelikli insan gücünün payı, herhangi muhtemel gelişme içinde de artmayacaktır.

Bu genel değerlendirme, belirli kesimlerde kısa dönemde ortaya çıkmayabilir. Sözelimi fen bilimleri alanında bir açık görülebilir. Bu, önem taşıyan bir kısa dönem sorunudur. Bazı OECD ülkelerinde büyük ölçüde matematik öğretmeni açığı bulunmaktadır. Bu durum bir ölçüde teknoloji toplumlarının matematikçilere olan yüksek isteminden doğan bir sonuçtur. Aşağıya doğru inen sarmal (spiral) bir ciddi tehlike söz konusudur —az sayıda öğretmen çok az sayıda öğrenciyi eğitmekte, sonuçta da daha büyük öğretmen açığı ortaya çıkmaktadır.— Bu koşullarda amaç aşağıya doğru inen sarmal durumu ivedi olarak yukarıya döndürmek, matematik öğretebilecek derecede eğitimden geçmiş kişi sayısını artırmaktır. Böylesi bir sürecin dinamikleri oldukça karmaşıktır, ancak her türlü koşul altında matematik öğretebilecek yetenekte olan kişilerin sayısında küçük bir artma, bir kaç yıl içinde istenilen değişikliği yaratabilir. Bazı ülkelerdeki en önemli sorun, bu küçük fakat önemli değişikliğin nasıl gerçekleştirilebileceğidir.

Öğretmen ve öğrenciler dışında, eğitimin girdi kaynaklarından biri de yapı ve donanımdır. Yapı kaynaklarının etkin kullanımının, ısrafı önleyeceği açıktır. Geçmiş yıllarda çeşitli OECD ülkeleri raporlarında bu konuda sayısız örnekler verilmektedir: Yugoslavya'da ikili öğretim, fiziksel donanımda bir değişiklik olmadığı halde İngiltere'de öğretmenlik eğitimi gören öğrenci sayısının yüzde 20 oranında artması; Birleşik Amerika'da kitaplık ve bilgisayar olanaklarından yararlanmak üzere üniversitelerin birleşmesi; İskandinavya'da öğrenci yurtlarının yaz aylarında turistlerin barınma gereksinmelerini karşılamak için kullanılması... vb.

Bütün bu fiziksel kaynaklardan sağlanan tasarruf, beklenildiği kadar büyük olmayabilir. Anaparanın yıllık rant değeri toplam eğitim maliyetleri içinde çok az bir yer kapsamakta ve fiziksel tesisin aşırı kullanımı, ek cari giderleri önemli şekilde artırmaktadır.

Eğitim kaynakları için ana çizgileriyle belirlenen bu tablo, aşağıdaki sorun ve sonuçları ortaya koymaktadır:

1. Eğitim sisteminde kullanılan insan kaynağı, tüm beşeri kaynaklar içinde küçük bir yer tutmakta ve gelecek on yılda bek-

lenilebilir herhangi bir artış, OECD ülkelerine gerçekte büyük bir külfet yüklemeyecektir.

2. Özellikle yüksek öğrenimde, gerekli olmayan uzun süreli kursları kıstamak, öğrenci israfını azaltmak için gerekli önlemler alınmalıdır.

3. Eğitimdeki gelişmenin gerçek yükünü önlemenin bir yolu da evli öğretmen kadınların mesleğe dönmelerini sağlamaktır.

4. Bina ve donanım, spor ve eğlenti yerleri, lokantalar, bilgisayar ve kitaplık gibi, topluluğa görünmez yararlar sağlayan birimlerin yoğun şekilde kullanımı sağlanmalıdır. Okul ve üniversiteler, olanaklarını tatil dönemlerinde ve akşam saatlerinde başkalarının kullanımına da açmalıdır.

5. Bütün bunlar gerçekleştirilirken, fiziksel donanımın aşırı kullanımından doğacak ek giderler de gözönüne alınmalıdır.

III. MALİ KAYNAKLAR

Eğer sorun, eğitimin geliştirilmesinde yararlanılan mevcut kaynaklarda bir kısıtlama yapmak biçiminde ortaya konulursa, çözüm parasal düzenlemelerle ilgili olacaktır. Gerçekte pek çok kişinin kuşku duyduğu bu konuda, tartışmalara yol açan sorunları, şu başlıklar altında toplamak olasıdır:

- i. Daha fazla parasal kaynak sağlayabilmek için baskı,
- ii. Mevcut kaynaklar üzerinde artan kayıtlamalar,
- iii. Etkinliğin sağlanması için baskı,
- iv. Seçimlik para kaynakları için araştırma,
- v. Eğitimde fırsat eşitliğinin geliştirilmesini özendirme ve mali düzenlemelerin eşitliğe uygun olması görüşü.

i) Eğitim giderlerinin artması yolundaki baskı.

Sayılardaki büyüme çok ender olarak azalma belirtileri göstermektedir. Eğitimin üst düzeylerine doğru çıkıldıkça yüksek birim maliyetlerine rastlanıyor. Eğitim gelişmesinin içsel dinamiği, parasal kaynakların artan oranda kullanılmasını zorunlu kılıyor. Yalnız bu kadar da değil. Ana okulu, ilk okul, orta okul eğitimine daha fazla özen gösterilmesi ve geçmişte olduğundan daha çok önceliğe sahip olması gerekiyor. Bu eğilim fırsat eşitliği amacıyla da ilgilidir. Böylece, yalnızca yüksek ve daha pahalı eğitim düzeylerinde bulunan öğrenciler değil, aynı zamanda daha alt düzeydeki öğrencilerin de birim maliyetleri artacaktır. Çünkü daha yoğun ve bireyselleştirilmiş öğretim teknikleri yönünde bir eğilim vardır. Da-

hası bu gözlem genelleştirilebilir; geçen on yılda üzerinde durulan nokta, yalnızca sayılardaki büyümeyle ilgili olmuştur, eğitimsel araştırma ve geliştirme, başlangıç için önemli kaynaklar gerektiren bir çok nicel tekniğin geliştirilmesi olanağını sağlamıştır.

ii) Kaynaklar üzerinde artan kayıtlamalar.

Geçen on yılda eğitim giderlerindeki hızlı artış, tarihin herhangi bir döneminden daha fazladır. Bu dönemin fazla uzun sürmeyeceği konusunda korkular vardır. 1960 yılı sonlarında bazı üye ülkelerin genel ekonomik büyüme hızlarının düşmesi, bu korkuyu daha da artırmıştır. Yüksek ekonomik büyüme hızı ve görece azalan savunma giderleri yüzünden eğitim giderlerinde bir ölçüde artış sağlanabilmiştir. Dünya koşullarındaki köklü değişimler, savunma giderlerinin daha da kısıtlanmasını önlemektedir.

Eğitim giderlerine ayrılan fonların bu artan kısmı da kamu bütçesinden karşılanmaktadır. Geçen on yılda eğitim giderlerinde yapılabilecek daha büyük bir artış, ancak bir bütün olarak kamu kesiminin görece büyüklüğünü artırarak, kamu kesiminin öteki alanları na ayrılan payları görece kısıtlayarak veya eğitimin finansmanında özel anaparanın payını yükselterek gerçekleştirilebilirdi. Genel ekonomik etkinlik nedenleriyle, dolaysız gelir vergilerinden daha az artan oranlı olan dolaylı vergilemeye yönelme konusundaki yeni eğilim, eğitimin finansmanında özel kesim payının artmasının durmasına yol açacaktır. Kamu bütçesinin öteki bölümlerinde görece kısıntı yapabileme olanaklarına göre, sağlık ve öteki toplumsal hizmet giderlerine geçmiş yıllara göre daha fazla öncelik verilmesi düşüncesi oldukça yaygındır.

iii. Etkinlik.

Yüksek düzeyde etkinliğin sağlanmasıyla ilgili öğelerden "gerçek kaynaklar" başlığı altında söz edilmişti. Bunlar, yapı (bina) ve öğretmenlerin daha yerinde kullanılmasıyla, etkin öğrenim süreleri saptanması gibi konularla ilgiliydi. Bu sorunu yine ele almakta yarar görmüyoruz. Ancak burada önemli görülen nokta, şimdiki eğitim finansmanı yöntemlerinin, gerek teknolojik ve gerekse ekonomik bakımdan pek etkin sayılamayacağıdır. Geçmişteki hızlı gelişme sırasında eğitim teknolojisi, öteki ekonomik kesimlerden çok daha az değişmiştir. Sağlık ve savunma gibi benzer kesimlerde, bazı bakımlardan teknolojik gelişme çok hızlı olmuştur. Finansman yöntemlerinin ekonomik ve teknolojik etkinliği uyandırıcı olmasında yarar vardır. Oysa söz gelimi okul ve üniversitelerde belirli sayıda öğrenci için öğretmen sayısını ya da işçi yerine

anapara girdisini ikame etmeyi özendiren finansman yöntemlerinin sayısı çok azdır.

iv. Seçimlik finansman kaynakları ve Eşitlik tartışması.

Eğitim konusunda özel finansmanın giderek artan katkısı iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Öğrenciler ve ailelerinin eğitim giderleri için daha çok ödenti vermeleri ve özel sanayi kesiminin eğitime dönük yardım ve bağışlarını artırması. Her iki yardım şekli de kuşkuyla karşılanmaktadır. Bunun nedeni eğitim giderlerindeki başlıca artışın bir çok ülkede kamu bütçesinden karşılanması yolunda uzun yıllar mücadele verilmesi ve bunun açıkca istenilir duruma gelmesidir. Özel katkılar bir ölçüde kabul edilebilirse de özel kesimin sürekli ve yeterli eğitim kaynağı sağlamasını kabul etmek için pek geçerli bir neden bulunmamaktadır. Sanayi kesiminden gelen büyük çapta katkılar, siyasal karar organları, öğrenciler ve aileleri ile eğitimciler tarafından benimsenemeyecek koşulları içerebilir. Üye ülkelerdeki üniversite öğrencilerinin çoğunluğu, sanayi kesiminin üniversite işlerine karışmasını hoş görmemekte ve bu durum sürekli huzursuzluk kaynağı olmaktadır. Sanayi kesiminin orta öğretime destek olması beklenemez. Sürekli öğretim konusundaki son öneriler doğrultusunda, zorunlu öğretim sonrası sistemin tümüyle yeniden düzenlenmesi durumunda görünüm değişebilir. Bu durumda, sanayi ile eğitim arasında şu anda varolan ilişkilerin temelinden değişmesi sağlanabilir ve karşılıklı olarak benimsenebilecek seçimlik finansal düzenlemelere ulaşılabilir. Ancak böyle bir gelişme, kuşkusuz ağır işleyecek ve uzun yıllar boyu eğitimin finansmanı yine vergilerle oluşan kaynaklardan karşılanmaya devam edecektir.

Bir çok kimse, özellikle üniversite çevreleri, eğitim ve araştırma kesimlerinde kamusal finansmanın büyük nitelikte olmasından kaygı duymaktadırlar. Onlara göre, üniversitelerin böyle tek yönlü bir mali kaynağa dayanması, akademik özerkliğe ve bağımsızlığa gölge düşürebilir ve üstlenilen işlevlerin gereğince yerine getirilmesini engelleyebilir. Kimi ülkelerde önemli kaynak sorunlarından birisi de, akademik bağımsızlığın sürdürülebileceği bir finansman sistemi kurmaktır, ancak bu çerçeve içinde kamu fonlarının kullanımında gözetimcilik yapma ve etkinliği artırıcı özendirici öğeleri de gözönünde bulundurmak gereklidir.

Özel finansmanın bir başka türü de öğrenciler ve ailelerinden daha çok ödenti ve bağış toplamaktır. Yalnızca üniversiteler için değil, genel olarak yüksek öğretimde bu tür uygulamanın daha pratik olacağı düşünülmektedir. Bu görüşü savunanların savları üç noktada toplanmaktadır:

i. Yatırım yaklaşımının savunucuları, bazen, varolan finansman sisteminin özel yararlanma oranını toplumsal yarar oranının çok üzerine çıkardığını ve bunun sonucu olarak da, yüksek öğrenime olan istemin ekonomik etkinliğin gerektirdiğinden çok yüksek olduğunu ileri sürmektedirler. Eğer maliyetlerin büyük kısmı yine bireyler tarafından karşılanıyorsa, özel maliyetler toplumsal maliyetlerin düzeyine yükselecek ve muhtemeldir ki bu durum istemi düşürecektir. Bu görüş aslında şu andaki finansman yönteminin yüksek öğretimde çok yüksek giderlere yol açmasının bir tartışması oluyor.

ii. Eğer kamunun verdiği kaynaklardan bir kesinti yapılmadan, eğitime yönelen özel bağışlar artırılabilirse, bu alana akan toplam kaynak tutarı da yükselmiş olacaktır. Bu, bir önceki görüşün karşıtıdır. Buna göre, yükseltileen özel kaynaklar eğitime olan istemi (talebi) hiç bir şekilde etkilemeyecek ve özel finansmanın varlığı, kamu kesimi giderlerini bağlamayacaktır.

iii. Bireyler tarafından katlanılan maliyet payı konusunda en inandırıcı görüş, eğitimin dışsal görünümü ne olursa olsun, yararların büyük bölümünün bireylere gittiğidir. Eğitimde fırsatın üst sosyo-ekonomik kümelerden yana olduğuna ilişkin yaygın bir kana vardır. Bu durumda kamu giderleri, yoksul çevrelerden varlıklı sınıflara doğru bir yarar aktarımından başka bir anlam taşımaktadır. Bu olgu, etkinlikten çok bir toplumsal eşitlik tartışmasının sorunudur, ancak öğrencilere seçme olanağı sağlama ve öğrenciler için kurumlar arası rekabet, ekonomik etkinlik görüşü ile yakından ilgilidir. Bu bakımdan aslında, yoksul aile çocuklarının cesaretini kırmayacak ve eğitimin sağladığı yüksek hareketlilikten eşit yararlanma gibi bir çok OECD ülkesinin eğitim politikalarının ana amaçlarıyla çelişmeyen bir özel finansman taslağı düzenlemek de çok güç olacaktır.