

Osmanlı'dan Cumhuriyet Dönemine Türkiye'de Temel Eğitimin Gelişmesi ve Finansmanı Sorunu

Tarık SOYDAN*

Özet

Genel olarak tüm dünyada modernleşme dönemi öncesinde kurumsal ve kitlesel temeli zayıf bir etkinlik olarak şekillenen ve hayırseverlik faaliyetleri ile finanse edilen temel eğitim, modernleşme sürecinin gelişimi ile birlikte eğitim alanında devletlerin sorumluluk üstlenmesi ile gelişmeye başlamıştır. 18. yüzyıldan itibaren Batı'nın gelişmesi ve güçlenmesi karşısında önce askeri, sonra yönetsel, daha sonra da bir bütün olarak siyasal, toplumsal ve ekonomik yetersizliklerini kavrayan Osmanlı yöneticileri modernleşme reformlarına girerken bu reformlar arasında eğitim reformları önemli bir yer tutmuştur. Bu süreçte, her ne kadar temel eğitimin geliştirilmesi için düzenlemeler yapılmış, kararlar alınmış ve bir dizi uygulamaya girilmişse de, gerek ülkenin içinde bulunduğu ekonomik bunalım gerekse eğitim finansmanının yerel idarelere, dolayısıyla eşrafa bırakılmasının yarattığı olumsuzluklar dolayısıyla temel eğitim alanındaki gelişim sınırlı olmuştur. Temel eğitim, Cumhuriyet Dönemi'nde hedeflenen köktenci toplumsal değişikliklerin gerçekleştirilmesi için önemli bir alan olarak görülmüş ve bu alanda bir dizi eğitsel reform gerçekleştirilmiştir. Ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarında, Osmanlı'dan devralınan mirasın taşıdığı çok yönlü olumsuzluklar ve savaş koşullarının yaratmış olduğu tahribat, daha sonraları ise, Dünya'da yaşanan ekonomik krize de başlı olarak, ülkenin yaşadığı ekonomik zorluklar ve temel eğitimin asıl olarak il özel idareleri üzerinden finanse edilmesine dönük politikalar temel eğitim alanında hedeflenen gelişmenin sağlanmasını engellemiştir.

Anahtar Sözcükler: Temel eğitim, eğitim finansmanı, modernleşme.

The Development and Finance of Basic Education in Turkey from the Ottoman Era to the Republican Era

Abstract

Basic Education, that had been shaped as an activity having institutional and massive base and financed by charity activities before modernization period generally all over the world, has started to improve via States assuming the responsibility together with the improvement of modernization period. Starting from the 18th century, in the face of improvement and refreshment of Western world, the Ottoman administrators that had comprehended firstly the military then administrative later on totally political, social and economic deficiencies had set about reforms and education reforms have taken important place in these reforms. In this process although regulations had been implemented, decisions had been made and some implementations had been performed, improvements in basic education area had been limited both because of economic crisis in the Country and of drawbacks resulted from assigning the finance of education to the local administrations and to the notables. Basic education had been considered as an important issue for radical social change targets in the Republic era and a series of educational reform had been put into practice. However, at the early years of the Republic, depending on the versatile drawbacks inherited from Ottoman Empire and destructions of war conditions, and later on economic difficulties of the country and politics based on the finance of basic training by means of special provincial administrations, depending on the economic crisis in the world have prevented targeted improvements in basic training area.

Key Words : Basic education, education financing, modernization

* Arş. Gör. Dr. Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi, Eğitim Yönetimi ve Politikası Bölümü. soydantarik@yahoo.com

Giriş

Kurumsal ve kitlesel olarak gelişmiş, düzenli ve sistemli bir etkinlik olarak eğitimle devlet arasındaki ilişkinin tarihi çok eskilere gitmediği gibi eğitim finansmanı konusunda devletlerin sorumluluk üstlenmelerinin tarihi de çok eskilere gitmez. Tarihsel olarak bakıldığında eğitim finansmanı konusu asıl olarak modernleşme dönemi ile birlikte devletlerle toplumların eğitim gereksinimleri arasında bir bağ kurulmaya başlanması ile birlikte gündeme gelmiştir.

Batı toplumlarının tarihsel gelişimi sürecinde, Roma dönemi bir kenara bırakılırsa, ilk defa Reform süreciyle birlikte, devletlerle toplumların eğitsel gereksinimleri arasında bir bağ kurulmaya başlandığı söylenebilir. Daha sonra 1642 ve 1647 Massachusetts Yasaları ile, İngilizce konuşulan dünyada ilk kez çocuklara dini kuralların ve ülkenin başlıca yasalarının öğretilmesi konusu düzenlenmiş ve bu amaçla kent yönetimlerinden okullar kurmaları istenmiştir. Devletle eğitim arasındaki bağa ilişkin en belirgin tanımlama ise 18. yüzyıl Fransız siyasal düşünürlerinden gelmiştir. Okulların yurttaşlıkla ilgili olduğu fikrini geliştiren bu düşünürler, kilisenin geleneksel ayrıcalıklarına karşı, yükselen orta sınıfın ve orta sınıf aracılığıyla halkın gündelik kazanımlarını desteklemişlerdir (Cubberley, 2004).

Devletle eğitim arasındaki bağın mali, yönetsel ve düşünsel açılardan yoğunlaşmasında ve güçlenmesinde sanayileşme ve uluslaşma süreçlerinin rolü büyüktür. Bireyler modern sanayi toplumunun gelişimine uygun bir şekilde kalifiye nitelikler kazanmalı ve ortak bir aidiyet duygusunun siyasal dışavurumu olarak değerlendirilen ulus olma bilinci ile sosyalleşmelidir ki, toplumsal bütünlük sağlanabilsin ve sürdürülebilsin (Gellner, 1992; Giddens, 2008).

Ancak gerek sanayileşme sürecinin ve bu sürecin doğurduğu eğitsel gereksinimlerin gerekse de uluslaşma süreçlerinin devletlerin eğitsel sorumluluğunu artırarak eğitim sistemlerini geliştirdiği söylenebilir de, bunun tarihsel olarak hızlı olduğu ve dolaysız olarak gerçekleştiği söylenemez. Batı'da kapitalist gelişme ile birlikte modernleşmeye başlayan toplumsal kurumlar içinde eğitimin, kitlesel, yaygın, kamusal ve örgütlü bir ulusal hizmet alanı olarak gelişimi, genel olarak, uzun yıllara yayılan, yavaş ilerleyen ve asıl olarak 19. yüzyıl sonu ile 20.yüzyılın ilk yarısında somutluk kazanan bir süreç olmuştur (Browne ve Cramer, 1982; Cubberley, 2004).

Eğitim sisteminin gelişimi ve devletin eğitim alanında sorumluluk üstlenmesi açısından Osmanlı'ya bakıldığında, Osmanlı ülkesindeki eğitim sisteminin modernleşme süreci öncesinde, Batılı ülkelerin eğitim sistemlerinden daha geride olduğu söylenemez. Medrese sistemi, saray okulları, sıbyan mektepleri ve lonca yapıları içindeki yetiştirme süreçleri birlikte düşünüldüğünde bu dönemde Osmanlı ülkesindeki eğitim sisteminin Batılı örneklerle daha gelişmiş olduğu bile söylenebilir (Unat, 1964; Ergin, 1977; Akyüz, 1985).

Osmanlı'da 18. yüzyıldan itibaren, askeri başarısızlıklar, yönetsel ve mali bunalım şeklinde ortaya çıkan gerilemenin fark edilmesi ve bunlara sistemin geleneksel refleksi ile çözüm bulunamaması karşısında batılılaşma reformları gündeme gelirken modern ve etkin bir merkez ve taşra bürokrasisi yaratmak için yeni eğitim türlerine ve kurumlarına gereksinim olduğu fark edilmiştir (Tekeli ve İlkin, 1999).

Bu süreçte askeri alandan başlanarak batılı tarzda yeni okullar açılırken II. Mahmut döneminden itibaren, Mısır'daki Mehmet Ali Paşa yönetiminin batılılaşma reformları örnek alınarak, çeşitli toplumsal alanlarda olduğu gibi eğitim alanında da bir dizi reforma girişilmiştir. Eğitim finansmanı açısından, II. Mahmut'un geleneksel eğitim kurumlarının mali altyapısını oluşturan ancak ülkedeki mali kaynakları devletin müdahalesi dışına çıkarmanın bir yoluna dönüşmüş olan vakıf sistemine el atmış olması oldukça önemlidir (Somel, 2001; Zürcher, 2006).

Tanzimat Dönemi'nde ise eğitimle reform süreçlerinin ilerletilmesi, devletin modernizasyonu ve ülkenin medenileştirilmesi arasında güçlü bir bağ olduğu düşünülmeye başlanmıştır. Batılılaşma reformları içinde Tanzimat öncesinde gelişen eğitim kurumları büyük ölçüde askeri kurumlar iken, Tanzimat'la birlikte sivil eğitim kurumları da gelişmeye başlamıştır. Tüm bu süreçler boyunca, eğitimin kurumsal ve yönetsel yapısını geliştirmeye dönük reformlar yapılırken eğitimin finansmanı üzerinde fazlaca durulmamıştır.

Osmanlı'da devletin eğitim alanında finansal sorumluluk üstlenmesi II. Abdülhamit döneminden başlayarak II. Meşrutiyet döneminde gelişmeye başlamış, ancak devletin içinde bulunduğu savaş süreçleri ve mali yıkım Osmanlı'da devletin eğitim alanındaki mali sorumluluğunun gelişimini engellemiştir. Cumhuriyet döneminde devlet eğitim alanında doğrudan sorumluluk üstlenir ve eğitimin tüm tür ve düzeyleri için önemli reformlara girişilirken finansman sorunu her zaman varlığını korumuş ve eğitim sisteminin gelişimini ciddi ölçülerde engellemiştir.

Amaç ve Yöntem

Bu çalışmada Osmanlı son döneminden Cumhuriyet'in 1950'li yıllarına varan zaman kesiti içinde Türkiye'de temel eğitimin gelişimi ve finansmanı konusunu çözümlenmek hedeflenmiştir. Konu ele alınırken birinci bölümde Osmanlı son döneminde (II. Abdülhamit ve II. Meşrutiyet Dönemleri) devletin eğitimin kurumsal ve finansal boyutları açısından üstlendiği rol üzerinde durulmuş ve ikinci bölümde Cumhuriyet Dönemi'nde temel eğitimin gelişimi ve finansmanı konusu çözümlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmada, alanyazına dayalı bir çerçeve oluşturulmuş ve bu çerçeve üzerinden belge çözümlenme yöntemi ile, temel eğitimin kurumsal, kitlesel ve finansal gelişimi açısından önem

taşıyan ve konuyu ele almak açısından birincil kaynak niteliği gösteren hukuki metinler ve yetkililerin demeçleri incelenmiştir.

Osmanlı Devleti'nin Son Döneminde Temel Eğitim ve Finansmanı

Osmanlı tarihinde Osmanlı yapısına özgülenen belirli niteliklerin billurlaştığı dönem olarak değerlendirilebilecek olan klasik dönemde eğitim, asıl olarak geleneksel vakıf yapıları ve loncalar içinde gerçekleştirilen kurumsal ve kitlesel temeli zayıf bir etkinliktir. Medreseler ve sıbyan okulları eğitim sisteminin temelini oluşturmaktadır. Medrese eğitimi, ilmiye sınıfının, din görevlisi, yargı organı ve müderris olarak yükleneceği işlevler için gerekli bilgi, değer ve normları aktaran bir seçkinler eğitimi niteliğindedir. Sıbyan mektepleri ise, çocuklara ilk eğitim-öğretim verilen temel kurumlardır. Sıbyan mekteplerinin bazıları vakıflar yoluyla yaptırılmış ve hayırseverlikle finanse edilmiştir. Bazıları ise halk tarafından elbirliği ile kurulmuş ve okulun, başta öğretmen ücreti olmak üzere, ısınma, onarım gibi genel giderleri mahalleli tarafından karşılanmıştır (Kaya, 1984, Akyüz, 1985; Tekeli ve İlkin, 1999).

Onsekizinci yüzyıla gelindiğinde Osmanlı'da sıbyan okullarından oluşan ilk eğitim sistemi, medreseler ve Enderun'dan oluşan orta ve yüksek eğitim kurumları, birtakım değişiklikler gerçekleşmekle birlikte, varlıklarını sürdürmektedir. İlk batılılaşma hareketleriyle birlikte bu eğitim kurumlarına batı tipi eğitim öğretim yapan Mühendishane-i Bahri-i Hümayun (1773), Mühendishane-i Berri-i Hümayun (1793) gibi askeri okullar eklenmeye başlanmıştır. Askeri okullar yanında, II. Mahmut döneminden itibaren, modern bir bürokratik aygıt yaratma gereksinimi dolayısıyla Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838) ve Mekteb-i Ulum-i Edebiye (1839) gibi sivil orta öğretim kurumları açılmaya başlanmış ve batılılaşma sürecinin ilerlemesiyle birlikte bu okullara yenileri eklenmiştir (Akyüz, 1985; Tekeli ve İlkin, 1999).

Tanzimat Dönemi'nde bir yandan Batı tipi yeni okullar açılırken diğer yandan sıbyan mektepleri ıslah edilmeye çalışılmıştır. Bu konuda yapılan en önemli girişimlerden birisi, Meclis-i Maarif-i Umumiye tarafından 8 Nisan 1847 tarihinde hazırlanan "Etfâlin Talîm ve Tedris ve Terbiyelerini Ne Vechile İcrâ Eylemeleri Lâzım Geleceğine Dâir Sıbyân Mekâtibi Hâceleri Efendilere İtâ Olunacak Talîmât" ın yayımlanmasıdır. Sıbyan mektebi öğretmenleri için hazırlandığı söylenen bu talimatla temel eğitime bir sistem getirilmeye çalışılmıştır. Talimat, altı yaşını bitiren çocukların okula devamını zorunlu kılmış ve daha küçük yaşlarda olanların da velilerinin isteği doğrultusunda okula kabul edilmesine olanak tanımıştır. Ancak talimatla okulların finansmanı konusunda herhangi bir yenilik getirilmemiştir. Öğretmenler, geçimlerini sağlamak ve okulun çeşitli giderlerini karşılamak için öğrencilerden, ailelerinin ekonomik durumlarına göre, bir ile on iki kuruş arasında değişen miktarlarda bir aylık ücreti, haftalara bölerek toplayacaklardır. Devlet, ileride öğretmenlere bir miktar maaş ödemeyi vaat

etmiştir. Sıbyan mekteplerini ıslah edeceği umuduyla hazırlanan 1847 Talimatnamesi birkaç düzenleme dışında uygulanamamıştır. Bunun en önemli nedeni talimatı uygulayacak bir eğitim sisteminin kurulamamış olmasıdır (Berker, 1945; Bilim, 1984).

Tanzimat Dönemi'nin sonuna doğru Batılı örneklerle uygun bir eğitim sistemi kurabilmek üzere Fransa Eğitim Bakanlığı'nın etkisiyle bir tüzük (nizamname) hazırlanmıştır. 1 Eylül 1869 tarihinde yürürlüğe giren "Maârif-i Umumiye Nizamnamesi", Osmanlı'nın sonuna kadar, hatta Türkiye'nin ilk kuruluş sürecinde geçerliğini sürdüren 198 maddelik temel bir düzenleme olmuştur. Çoğu hükmü uzun yıllar boyunca uygulanamamış olan bu düzenleme II. Abdülhamit Dönemi'nde eğitimin kurumsal ve kitlesel gelişimi açısından önem taşımıştır.

Nizamname'nin 1. maddesinde, "Memalik-i Devlet-i Aliyyede bulunan mekâtib esasen iki kısma münkasımdır. Birincisi Mekâtib-i umumiye'dir ki nezaret ve emr-i idaresi devlete aittir. İkincisi mekâtib-i hususiyedir ki yalnız nezareti devlete ve tesis ve idaresi efrad veyahut cemaate aittir" denilerek eğitimin devlet tekelinde olmadığı, belirtilmiştir. Yani devlet dışında özel kişiler, kuruluşlar ve cemaatler de eğitim alanında rol üstlenebilecektir.

Nizamnameye göre, Maarif Nezareti, Meclis-i Kebir-i Maarif (İlmiye ve idare dairelerinden oluşmaktadır), Vilayet Maarif Meclisleri ile Muhasebe ve Maarif Sandıkları'ndan oluşacaktır. İstanbul ve vilayetlerde kurulacak olan maarif sandıkları eğitimin mali boyutuyla ilgilenecektir (Özalp, 1982).

Nizamname'nin temel eğitimle ilgili hükümleri, ülke geneline yayılan, merkezi bir eğitim-öğretim sistemi öngörmüş ve erkek ya da kız olsun tüm çocuklar için temel eğitimi zorunlu kılmıştır. Bu zorunluluk 1876 tarihli Anayasa'da (Kanun-i Esasi) da yer almıştır. Bu belgenin 114. maddesi şöyledir: "Osmanlı efradının kâffesince tahsil-i maarifin birinci mertebesi mecburi olacak ve bunun derecât ve teferruatı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır." Görüldüğü gibi, Anayasa'ya göre, ilköğretim tüm Osmanlı uyrukları için zorunlu olacak ve ilköğretimin nasıl yapılacağı yönetmelikle belirlenecektir.

Maârif Nizamnamesi ülke çapında sıbyan, rüştiye, idadi ve sultani okulları, İstanbul'da ise Darülfünun, Darülmualimin, Darülmualimat ve kız rüştiyeleri açılmasını öngörmüştür. Ancak devlete, okul sisteminin geliştirilmesi için önemli bir finansal sorumluluk tanınmamıştır. Nizamname'nin 4. maddesine göre, "sıbyan mekteplerinin maarif-i inşaiye ve tamiriyesi muhallimlerin muhassasatı ve maarif-i sairesi mahalle ve karyesinde bulunan cemaatlerin heyeti umumiyesi tarafından tesviye olunacaktır." Görüldüğü gibi ilköğretimin finansmanında cemaatler doğrudan sorumlu kılınmıştır.

Orta öğretim düzeyinde durumun biraz farklı olduğu söylenebilir. Örneğin, ilk olarak II. Mahmut zamanında açılmış ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış olan rüştiye okulları Maarif Nizamnamesi ile yeniden düzenlenmiş ve okulların yapım giderleri ve muallim maaşlarının

illerin maarif idaresi sandığından karşılanacağı belirtilmiştir (Kodaman, 1991). Dolayısıyla devlet, yerel düzeyde de olsa, orta öğretim kuruluşları için mali sorumluluk üstlenmiştir.

Maarif Nizamnamesi'nin çerçevesini oluşturduğu eğitim sistemi çıkarıldığı dönemde ülke geneline yayılmadığı gibi kitlesel bir öğrenci tabanına da oturtulamamıştır. II. Abdülhamit Dönemi'nde ise, modern iptidai, rüşdiye, idadi ve yüksek okul sayılarında ve okullaşma oranlarında, ülke genelinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Bu dönemde ilk ve orta öğretim yaygınlaştırılırken, bir önceki dönemde olduğu gibi devletin ilgi alanındaki değişmelere paralel olarak yeni alanlarda yüksek okullar kurulmasına ya da daha önce askeri olarak kurulmuş okulların sivil kısımlarının da açılmasına çalışılmıştır. Ayrıca, İstanbul dışındaki bazı illerde de yüksek okullar açılmıştır (Kodaman, 1991; Tekeli ve İlkin, 1999).

II. Abdülhamit Dönemi'nde, 1879'dan sonra, Vilayet Maarif İdareleri ve vilayetlerde Maarif Meclisleri oluşturulmuştur. Maarif meclislerinin başkanlığını yapan maarif müdürleri, Maarif-i Umumiye Nezareti'nin kararlarını ve talimatlarını uygulamakla görevlendirilmiştir. Maarif Meclisleri ayrıca eğitim harcamaları için yerel kaynaklar bulmak ve bu harcamaları denetlemekle yükümlü kılınmıştır. Bu idarelerin 1869 Maarif Nizamnamesi'ne uygun çalışmaları ile, iptidailer, rüşdiyeler, idadiler ve sultanilerden meydana gelen eğitim sistemi tüm imparatorluğa yayılmıştır (Tekeli ve İlkin, 1999; Somel, 2001).

Bu dönemde devletin eğitim alanında giderek artan ölçülerde mali, yönetsel ve program düzeyinde sorumluluk üstlenmesi özel öğretim alanının gelişimini engellemiş değildir. Henüz II. Abdülhamit iktidarının başında I. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte yürürlüğe giren 1876 tarihli Kanun-ı Esasî'nin 15. maddesinde “Emr-i tedris serbesttir. Muayyen olan kanuna tebaiyet şart ile her Osmanlı Umumî ve hususî tadrise mezundur” denilerek özel öğretimin serbestliği düzenlenmiştir. 16. maddede ise öncelikle tüm okulların devletin denetimi altında olduğu vurgulanmış, ancak daha sonra, cemaatlerin eğitim ve öğretim haklarının korunacağı belirtilmiştir. Yabancı okulları konusunda ise yasada bir düzenleme bulunmamaktadır. O zamana kadar iktidarın müdahale ve denetiminden tamamen uzak olarak faaliyet gösteren gayrimüslim özel okulları ile yabancı okullar üzerinde 1886 yılında ilk kez “müfettiş-i mahsus” aracılığı ile denetim sağlanmak istenmiş, ancak bu girişim başarılı olamamıştır (Koçak, 1985, 487, 488).

Yine bu dönemde ilköğretim düzeyindeki finansman sorunu ortadan kalkmış değildir. İmparatorluğun sonlarına kadar, illerin ilköğretim okullarının en temel sorunlarından birisi finansman sorunu olmuştur. Maarif Nizamnamesi'ndeki düzenlemeler dışında, 1872 yılında öşür üzerinden alınan bir maarif vergisi getirilmiş, bu vergi aracılığıyla elde edilen gelir ilköğretim giderlerini karşılamaktan uzak kaldığı için 1882 yılında kaldırılmıştır. Tanzimat döneminin son yıllarında geçerlik kazanan ve tek güvenilir eğitim finansmanı kaynağı olan

maârif hisse-i îânesinin, 1880'lerin sonlarından itibaren İstanbul'a transfer edilmeye başlanması ve bu paranın daha çok idadilerin masraflarına ayrılması, ilköğretim okullarını, Tanzimat öncesi dönemden kalan avâriz akçesi, yerel bağışlar ve evkâf gelirleri gibi sabit olmayan cılız kaynaklara bağlı kılmıştır (Çakan, 2002, s.86; Nurdoğan, 2005, s.442).

II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesiyle başlayan II. Meşrutiyet Dönemi'nde 1908 siyasi hareketinin getirdiği canlı toplumsal tartışmalar içinde eğitim sorunları önemli bir yer tutmuştur. Bu dönemde, özellikle Balkan yenilgisinden sonra, ülkenin eğitimle kurtulabileceğine dair genel bir düşünce oluşmuş; gazeteler, dergiler ve diğer yayınlar ülkenin kurtulabilmesi için eğitimin önemli olduğuna dair düşünceleri sıklıkla işlemiştir (Atuf, 1932).

Öte yandan, II. Meşrutiyet dönemi eğitimle yurttaşlık politikaları arasında güçlü bir bağın kurulmaya başlandığı dönemdir. II. Meşrutiyet'in reformcu aydınları, özellikle Fransa'daki gelişmeleri yakından izlemişler ve modern merkezi devletin siyasi öznesi olan vatandaşın yaratılmasında okula ve özellikle de ilkokula büyük önem yüklemişlerdir (Üstel, 2004). Bu açıdan 1913 tarihinde çıkarılan "Tedrisat-ı İbtidaiye Kanunu-i Muvakkat"ı önemlidir. Bu kanun "geçici" adıyla çıkarıldıysa da zaman içinde bir takım değişiklikler geçirmekle birlikte 48 yıl süre ile Türk İlköğretim Sisteminin yasal omurgasını oluşturmuş, asıl olarak 1961 tarihli İlköğretim Eğitim ve Öğretim Yasası'na kadar yürürlükte kalmıştır (Çağlar, 1999).

Kanun'un çıkarılmasından önceki dönem, İttihat ve Terakki'nin eğitim politikasında "arayış dönemi" olarak nitelenebilir (Üstel, 2004). Kanun'a kaynaklık eden metin, Meşrutiyet döneminin ünlü eğitim insanı ve Maarif Vekili Emrullah Efendi'nin Fransız Maarifini inceledikten sonra, 1909'da hazırladığı, 3 fasıl ve 220 maddeden oluşan ve bütün maarif meselelerini bir bütün olarak ele alan, "Maarif-i Umumiye Kanun Layihası"dır. Bu layihanın zorunlu ve parasız eğitimi öngören ilköğretime ait bölümü tasarı şeklinde meclise sunulmuş ve "Tedrisat-ı İbtidaiye Kanun-u Muvakkatı" adı ile 23 Eylül 1913 tarihinde kabul edilmiştir (Atuf, 1932 ; Başgöz ve Wilson, 1968; Koçer, 1987).

Kanunla, "Tahsili iptidai mecburi ve makatibi iptidaiyei umumiyyede meccanidir (md.1)" denilerek ilköğretimin 7-13 yaşları arasındaki erkek ve kız tüm Osmanlı çocuklarına zorunlu olduğu ve ücretsiz olarak sunulacağı düzenlenmiştir. Ancak Kanun'un 15. maddesinde, "Mekatibi iptidaiye tesisine muktazi arsanın tedariki ve mektep binasının ve muallim ve muallime ve muavin ve muavinleri maşaatile süknaları masarifi inşaiyesi ve bedeli icarı ve bunların tamiri esası mektebin ve levazımı tedrisiyenin tedarik ve tecdidi, dersanelerin teshin ve tenviri, hademe ücretleri kariye ve mahalle ahalisinin zimmetine ait masrafi mecburiyededir" denilerek eğitim giderlerinin halka yüklendiği görülmektedir.

Kanun'da, "Tahsili iptidai mekatibi iptidaiyei umumiyyede veya mekatibi hususiyede veyahut ebeveyn veya hususi muallimler tarafından aile nezlinde gösterilir (md.2)" denilerek

ilköğretimin okul sistemi dışında da yapılabileceği belirtilmiştir. “Tedrisatı iptidaiyeye mahsus olan müessebat ya umumi veya hususidir (md.7)” denilerek ilköğretimin merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimler yanında özel kişi, şirket ve cemaatler tarafından da yapılabileceği düzenlenmiştir. Aynı maddeye göre, resmi program uygulandığı takdirde vakıfların yürüttüğü eğitim faaliyetleri devlet faaliyeti gibi değerlendirilecek aksinde özel öğretim olarak görülecektir.

Kanun’un “Tedrisat-ı İptidaiyye Varidat ve Masarı ve Maaşatı” başlıklı beşinci bölümünde 67. madde ile ilköğretimin tüm masrafları, muallim, memur ve müfettiş maaşları, Darülmuhallimin-i iptidaiyelerin giderlerinin vilayet bütçelerinden karşılanacağı düzenlenmiştir. Kanun’da İptidaiyeler için vergi toplama yetkisi Vilayet İdare Meclisleri’ne verilmiştir. Vilayet Meclisi üyesi olabilmek ise, belirli oranda vergi verme, gerçekte belirli miktarda gayrimenkule sahip olma koşuluna bağlıdır. Dolayısıyla bunların büyük toprak sahipleri ve eşraf olduğunu söylemek mümkündür (Çakan, 2002, s.88).

Karakütük’ün (2001) 1987-1908 dönemi sâl muhasebe defterindeki kesin hesaplara göre hazırladığı çizelgeye bakıldığında, devlet harcamaları içinde eğitim harcamalarının payı ortalama % 0,5 civarındadır. II. Meşrutiyet Dönemi ile birlikte devlet harcamaları arttığı gibi devlet harcamaları içinde eğitim harcamalarının oranı da artmış ve 1910-1913 yılları arasında % 2 civarına yükselmiştir. Bu dönemde eğitim harcamaları içinde ilköğretim harcamalarının da alınmış olması oranı artıran bir neden olmakla birlikte II. Meşrutiyet’le birlikte eğitime daha fazla kaynak ayrılmaya başlandığı söylenebilir. Ancak Balkan Savaşları ve ardından gelen I. Dünya Savaşı ile birlikte bu durum değişmiştir.

Devletin eğitim finansmanı konusundaki yaklaşımı bu dönemde eğitim çalışanlarına verilen maaşlar üzerinden de değerlendirilebilir. 1869 Maârif Nizamnâmesi’nde rüşdiyelerdeki muallim-i evvel maaşı aylık 800 kuruş, muallim-i sâni aylık 500 kuruş, mubassır aylık 250 kuruş, bevâb aylık 150 kuruş ve masârif-i müteferrika 1500 kuruş olarak belirtilmiştir. Bu miktarlar, aslında pek uygulanamamıştır. 1913 Tedrisât-ı İbtidâiye Kanun-ı Muvakkati’nden sonra, muallim-i evvel maaşları 880 kuruştan 500 kuruşa, muallim-i sâniinkiler 400 kuruştan 200 kuruşa düşürülmüştür (Nurdoğan, 2005).

Tüm bu gelişmelerin yaşandığı dönem Osmanlı devletinin yıkılışa doğru gittiği bir dönemdir. Askeri başarısızlıklarla birlikte mali bunalım ve siyasi istikrarsızlık sürmektedir. Dolayısıyla düzenleme ne olursa olsun eğitim alanına yeterli kaynak aktarılabildiği söylenemez. Hükümet savaşla birlikte ilk özveriyi memur kesiminden beklemiş, artan fiyatlara karşın, aylıkların % 50’sinden zorunlu tasarruf yoluna gitmiştir. Bu durumdan en çok etkilenenler arasında öğretmenler bulunmaktadır. Örneğin, 1918 yılında Dersaadet İcra Dairesi’ndeki bir katip aylık 400 – 1000 kuruş arasında bir maaş alırken, rüşdiyelerdeki yazı öğretmeni 80 – 100

kuruş maaş alabilmiştir. Maliye Nezâreti, savaşıla birlikte vilâyetlere bütçeden para gönderilemeyeceğini açıklamış, ayrıca o yıla ait öğretmen maaşlarının ancak dörtte üçünü ödeyebilmiştir. Öyle ki, imparatorluğun merkezi olan İstanbul Üsküdar'daki ibtidâi öğretmenlerine ait maaşların ancak yarısı verilebilmiştir. Taşra için ise durum daha da kötüdür, bu dönemde birçok öğretmen görevini bırakmış ve okullar tatil edilmiştir (Toprak, 1982; Nurdoğan, 2005, s.567).

Eğitim yönetimi açısından II. Meşrutiyet'in ilanından Nisan 1909'a kadar 7 nazır ve 1914'e kadar ise toplam 15 nazır değişmiş olması istikrarsızlığın önemli bir göstergesidir. Dolayısıyla bu dönemde okul sistemi için gerekli kaynak tahsis edilemediği gibi sistematik bir eğitim reformu gerçekleştirebilmek için gerekli yönetsel koşullar da yaratılamamıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde Temel Eğitimin Gelişmesi ve Finansmanı

İstanbul ile sınırlı bir alanda yaşamını bir süre daha devam ettirmişse de Osmanlı Devleti'nin bağımsız bir devlet olarak, 30 Ekim 1918 tarihli Mondros Anlaşması ile ve asıl olarak da 10 Ağustos 1920 tarihinde imzalanan ancak uygulamaya şansı bulamayan Sevr Anlaşması ile tarihe karıştığı söylenebilir. 1919 yılından itibaren Anadolu'da gelişen Milli Mücadele'nin başarıya ulaşmasının ardından 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Anlaşması ile de yeni devletin kuruluşu resmen gerçekleşmiştir.

Osmanlı'nın yıkılmasından sonra yeni devleti kuran yönetici kadrolar, modern bir ulus-devlet kurma ve ulus inşa etme düşüncesi ile hareket etmiş ve bu açıdan, başta Fransa olmak üzere Batılı devletlerin tarihsel gelişimini referans almıştır. Dolayısıyla, cumhuriyet döneminde, II. Mahmut ile başlayan ıslahat çabaları laiklik ve uluslaşma-ulusçuluk temelinde köklü bir şekilde sürdürülmeye çalışılırken eğitim sisteminin çok boyutlu gelişimini hedefleyen reformlar cumhuriyet reformları arasında özel bir anlam ve önem taşımıştır.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilen miras oldukça elverişsiz koşullarla belirlenmiştir. Türkiye'de 1923 yılında vilayet salnamelerine dayalı olarak yapılan tahminlere göre 11-12 milyon, 1927 yılı sayımına göre ise 13,6 milyon nüfus bulunmaktadır. Bu nüfusun temel özelliklerine bakıldığında, nüfusun büyük çoğunluğu kırsal alanlarda yaşamaktadır. 1914-1927 arasında nüfus azalırken nüfustaki azalmanın en önemli yönü bu azalmanın çok büyük ölçüde kentlerde meydana gelmiş olmasıdır. Savaşlar başlamadan önce kentlerde nüfusun % 25'i yaşarken savaştan sonra bu oran %18'e düşmüştür. Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun okur – yazarlık oranı ve kamunun sağladığı eğitim hizmetleri de iyi durumda değildir. 1920'lerin başında altı yaşından büyük Müslüman nüfusun %10'u bile okur-yazar değildir. 1927 yılında yapılan nüfus sayımından elde edilen verilere göre ise, nüfusun ancak %11'i okur - yazar durumundadır (Çavdar, 1985; Tezel, 1986; Zürcher, 2006).

Milli Mücadele döneminde Anadolu'daki eğitimin sayısal göstergeleri oldukça kötüdür. Bu dönemde Ankara Hükümeti'ne bağlı 38 il ve sancakta 2.345 ilkokul bulunmaktadır. Bu okullardan 581'i kapalı durumdadır. İlkokulların öğretmen sayısı 2.384'ü erkek, 677'si kadın olmak üzere 3.061'dir. Bunlardan ancak 875'i öğretmen okulu mezunudur. Orta öğretimde 28 sultani, 50 - 60 kadar idadi ve 18 kadar öğretmen okulu bulunmaktadır. Savaş yıllarında Anadolu köylerinin % 98'i okulsuz durumdadır (Başgöz ve Wilson, 1968).

491 sayılı ve 20 Nisan 1924 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 80. ve 87. maddeleri eğitimle ilgilidir. 80. maddeye göre, "hükümetin nezaret ve murakabesi altında her türlü tedrisat serbesttir." 87. maddeye göre ise, "İptidai tahsil bütün Türkler için mecburi ve devlet mekteplerinde meccanidir." Yani temel eğitim tüm vatandaşlar için zorunlu ve devlet okullarında parasız olarak düzenlenmiştir.

24 Nisan 1926 tarih ve 822 sayılı kanunla lise ve ortaokul gündüz öğrencilerinden, öğrenim ücreti alınmamasına karar verilmiş ve bunun uygulanmasına 1926 - 1927 eğitim-öğretim yılında başlanmıştır. Böylece Türkiye'de yatılı okulları dışındaki ortaöğretim parasız hale gelmiştir (Cicioğlu, 1985, s.136).

Cumhuriyet yönetiminin ilk yıllarında eğitimi geliştirmek için atılan adımların temel engeli finansman yetersizliği olmuştur. Bu dönemde ilköğretimin finansmanına ilişkin uygulamalar, 1913 tarihli Tedrisatı İptidaiye Kanunu Muvakkatı'na dayanmaktadır. Bu kanun 1942 yılında 4357 sayılı kanun çıkarılıncaya kadar ilköğretim işlerine yön vermek üzere yürürlükte kalmıştır. Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-u Muvakkatı ilköğretimin finansmanında öncelikli rolü il özel idarelerine vermiştir. Dolayısıyla, il özel idarelerinin mali durumu ilköğretimin gelişimini önemli ölçüde belirlemiştir. Tüm mali yetkileri elinde bulunduran il idare kurullarının yetersizliği ilköğretim sistemini olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde, öğretmenlerin maaşları düzensiz ödenmiş, zaman içinde keyfi olarak alçaltılıp yükseltilebilmiştir. Cumhuriyet yönetimi bu konuda hızlı ve güçlü bir değişim eğilimi içine girememiş, 1913 tarihli kanunu kaldırmaksızın değişik zamanlarda yaptığı düzenlemelerle il özel idarelerinin yetkilerini aşama aşama kısıtlamaya çalışmıştır. Türkiye'de 1948'e kadar ilköğretim giderleri ve ilkokul öğretmenlerinin maaşları il özel idaresi bütçelerinden karşılanmaya devam etmiştir. Ancak 1948 yılında, tüm ilköğretim giderleri genel devlet bütçesi içine alınabilmiştir (Tekeli, 1985; Akyüz, 1985, s.328; Karakütük, 2001).

Yeni devletin eğitim finansmanı konusunda yaptığı ilk düzenleme 8 Nisan 1923 tarihinde 326 sayılı kanunun çıkarılmasıdır. Bu kanunla Tedrisatı İptidaiye Kanunu'nun çerçevesini çizdiği finansman yapısında bazı değişiklikler yapılarak kent ve kasabalarda yaşayanların daha yüksek oranda ilköğretim masraflarına katılması sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak düzenleme, köy ve kentlerdeki farklı nüfus yoğunlukları düşünüldüğünde, köy

üzerindeki finansal yükü azaltamamıştır. Nitekim, tüm ülkede Tedrisat-ı İptidaiye Vergisi olarak tarh ve tevzii edilen para miktarının bir milyon üç yüz bin lira olmasına karşın bu miktarın ancak dört yüz bin lirasının toplanabildiği ve bu miktarın da daha çok köyler tarafından karşılandığı Meclis içindeki tartışmalardan anlaşılmaktadır. Öte yandan, halkın ilköğretim giderlerine katılımının asgari ve azami sınırları belirlenmiş ancak gelir düzeyi çok yüksek olanların katılımı sınırlı kalmıştır. Ayrıca düzenleme ile okul kurma işi de halka yüklenmiştir. (Çakan, 2002, 91, 92, 102).

Cumhuriyet döneminde eğitim alanında merkezileşmeye dönük ilk adım 3 Mart 1924 tarihinde 430 sayılı Tevhit-i Tedrisat Kanunu'nun çıkarılması ve ilgili düzenlemelerin yapılması olmuştur. Bu kanunla, Şer'îye ve Evkâf Vekâleti ya da özel vakıflarınca yönetilen tüm medrese ve mektepler Maarif Vekâleti'ne bağlanırken Şer'îye ve Evkâf Vekâleti bütçesinde mekteplere ve medreselere ayrılan paranın Maarif bütçesine geçirileceği belirtilmiştir.

Yine bu dönemde 13 Nisan 1925 tarihli 616 sayılı Mektep Vergisi Kanunu çıkarılmıştır. Kanuna bakıldığında, mektep vergisi, zorunlu eğitim çağındaki kişilerin okutulması için gerekli masraflara halkın katılımıdır (md.1). Şehir, kasaba ve köylerde az çok geliri ve serveti olan tüm halk bu vergiyi ödemekle yükümlüdür. Ayrıca şirketler ve diğer kuruluşlar da yükümlüdür (md.2). Mektep vergisi aracılığıyla elde edilecek paranın bir kısmı daimi masraflar olarak belirtilen, ilkokulların senelik harcamaları, öğretmen, yönetici, müfettiş ve müstahdem maaş ve diğer ödenekleri, köy ilkokullarındaki çocuklar ile kasaba ve kent ilkokullarında okuyan yoksul çocukların kitap masrafları için kullanılacaktır. Paranın diğer kısmı ise, ilkokulların inşa edilmesi ve onarılması gibi "olağanüstü" giderler için kullanılacaktır (md.3).

Mektep Vergisi Kanunu ile okullardan yararlansın ya da yararlanmasın tüm yurttaşlar mektep vergisi vermekle yükümlü kılınmıştır. Vergi ilköğretimin finansman yapısını güçlendirmeyi hedeflemekle birlikte okulu olmayan köylüyü mektep vergisi ödemeye zorlamak gibi bir olumsuzluk taşımıştır. Kanun'un görüşmeleri sırasında bir kısım milletvekili tarafından arazi ve emlak, temettu, ağnam ve mahsulatı araziye vergilerine bu vergilerin % 5'i oranında vergi konulması, bu yolla büyük toprak sahiplerinden alınacak verginin netleştirilerek artırılması önerilmiş ancak bu öneri benimsenmemiştir (Çakan, 2002, s.104).

25 Nisan 1927 tarihli 1130 sayılı Maarif Vergisi Hakkında Kanun ile, Mektep Vergisi Kanunu sonrasında yapılan düzenlemelerin olumsuzlukları giderilmeye çalışılmıştır. Kanun'un gerekçesine göre, verginin matrahı belli değildir. Vergi mükellefi tebliğden önce ne kadar vergi vereceğini bilmemekte, vergiyi tarh eden komisyonlar çoğu zaman vergi yükünü adil olarak dağıtmamaktadır. Çözüm yolu halktan doğrudan doğruya alınacak vergilere yapılacak zamlar yoluyla katkının belirlenmesi olarak önerilmiştir. Nitekim düzenleme ile, ilköğretim için

yurttaşlardan alınacak katkıların ayrı ayrı toplanmayıp arazi, kazanç, sayım vergileri ve maaşlar üzerinden alınması kararlaştırılmıştır (Çakan, 2002, s.105).

Cumhuriyet Dönemi'nde eğitim alanında merkezileşmeyi sağlamaya dönük olarak Tevhid-i Tedrisat Kanunu sonrasındaki ikinci adım 20 Mart 1926 tarihinde Maarif Teşkilatı'na Dair Kanun'un kabul edilmiş olmasıdır. Bu kanunun 5. maddesine göre, "Gündüz ilkmektepleri vilayetlerin idarei hususiye varidatı ile açılır. Şehir ve kasaba yatılı mekteplerini mühtaç kimsesiz çocuklara mahsus olmak üzere Maarif Vekaleti açar. Bu nevi mektepler aranılan şartları haiz olmak üzere vekaletin müsaadesiyle mahalli idareler ve belediyeler tarafından dahi açılabilir." Görüldüğü gibi, gündüz ilkokulları asıl olarak il özel idare gelirleri ile açılacak, Eğitim Bakanlığı muhtaç durumdaki kimsesiz çocuklar için kent ve kasabalarda yatılı okullar açacaktır. Yerel yönetimler de belirli koşulları sağlamak koşulu ile bu okulları açabilecektir. Aynı maddeye göre, okulu olmayan köylerin çocukları için açılacak olan köy yatılı okulları, "gerek umumi gerek hususi bütçelerle idare olunabilir." Yani köy yatılı okulları genel bütçe ve özel bütçelerle finanse edilebilecektir. Kanun'a göre, ilköğretimde öğretmen maaşları en az 15 ve yardımcılarının maaşı en az 8 lira olacaktır. Bu maaşlar her üç sene bir % 15 zam yapılacaktır (md.9). Ayrıca ilköğretim öğretmenlerine ayda 500 kuruştan az 1000 kuruştan çok olmamak üzere ev kirası verilecektir (md. 11), yönetim görevlerinde bulunan öğretmenlere, maaşları yanında, ayda 10 lira ile 20 lira arasında yönetim ücreti ödenecektir (md. 13) (Karakütük, 2001). 19 Haziran 1930 tarihli 1534 sayılı kanunla Maarif Teşkilatı Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenen ev kirası ödeneği iki yıl süreyle ertelenmiştir (Yücel, 1938, s.286).

Maarif Teşkilatı'na Dair Kanun ilköğretim giderlerinin karşılanması konusunda bir yenilik getirmemiştir. İlköğretim giderlerinin finansmanında yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımı önceki dönemlerdeki gibi devam etmiştir. İlköğretim konusunda görev üstlenen özel idareler genel olarak eğitim harcamalarında yetersiz kalmak yanında öğretmen maaşlarını zamanında ödeyememiş, öte yandan, maaşları asgari sınırlarda tutmanın yolunu öğretmenlerin terfilerini geciktirmekte bulmuştur (Çakan, 2002, s.95).

Cumhuriyet Dönemi'ndeki eğitim finansmanı sorununa eğitim harcamalarının büyüklüğü ve bu miktarların bütçeye oranı üzerinden bakılacak olursa; 1921 yılında 390.412 TL olan Millî Eğitim Bakanlığı harcamaları, 1946 yılında 101.995.000 TL olarak gerçekleşmiştir. 1921 yılında bütçe içerisinde eğitime ayrılan pay % 0,7 düzeyinde iken 1923 yılında % 2,9 olmuş sonraki yıllarda % 4 civarında seyretmiş ve 1943 yılından itibaren belirgin bir artış göstererek 1943 yılında % 5'e ve 1946 yılında % 10'a ulaşmıştır (Karakütük, 2001).

Yukarıda özetlenen finansal düzenlemeler ve sorunlar dolayısı ile Cumhuriyet Dönemi'nde temel eğitim istenen düzeyde gelişmemiştir. Bu dönemde temel eğitim içinde değerlendirilebilecek okul öncesi eğitim ve ilköğretim düzeylerinde okul sisteminin gelişimine

bakıldığında; okul öncesi eğitimin yavaş bir gelişme gösterdiği ve bunun da büyük kentlerde görüldüğü söylenebilir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, Türkiye’de 38 ilde, 80 anaokulu bulunmakta, bu okullarda 5.880 öğrenci eğitim görmektedir. 1928 yılında yapılan “Harf İnkılabı”ndan sonra devletin gerek merkezi bütçeden gerekse il özel idareleri üzerinden anaokulları ve ana sınıflarına ayırdığı ödenek, okur-yazarlığı geliştirmek üzere ilköğretim hizmetlerine aktarılmıştır. Kendi haline bırakılan anaokulları ise yıllar içinde gücünü yitirmiş ve 1937–1938 eğitim - öğretim yılında kapanmıştır (Cicioğlu, 1985, s.21).

İlkokul düzeyine bakıldığında, Cumhuriyet’in ilk yıllarında bu eğitim düzeyinde öğrenci ve okul sayısı açısından kısa sürede büyük bir artış meydana gelmiştir. Maarif Vekili Mustafa Necati, 1927–1928 öğretim yılındaki eğitimin sayısal durumunu Cumhuriyetin ilk yıllarıyla karşılaştırarak şöyle ortaya koymuştur:

1923–1924 ders senesinde bilimur resmi ilk mekteplerimizde talebe yekûnu 337.618 idi. Bulduğumuz 1927–1928 ders senesinde bu rakam 423.263 e balığ olmuştur. Yani dört sene evveline nisbetle ilk mektep talebemiz % 26 nisbetinde artmış bulunmaktadır. 1923–1924 senesinde resmi mekteplerimizin adedi 4770 idi. Bu sene 6060’a varmıştır. Aradaki farkı teşkil eden 1290 mektep istisgar olunmayacak bir faaliyetin şahididir. Bir taraftan da dört sene içinde milletimiz memlekette 1179 mektebi inşa ve tamir ederek hediye etmiştir...

Mustafa Necati’nin belirttiği artış oransal olarak büyük bir atılım gibi görünüyorsa da gelişmenin başladığı noktanın son derece kötü koşullarla belirlendiği göz önüne alınmalıdır.

İsmet İnönü, 13 Mart 1934 tarihinde, CHP toplantısında, ilköğretim sorunlarını açıkça dile getiren bir konuşma yapmıştır. Milli Eğitim bütçesinin yetersiz olduğunu dolayısıyla öğretmenlere yeterince ve zamanında aylık verilemediğini belirten İnönü ilköğretimin durumunu şöyle ortaya koymuştur:

...İlk tahsil için 13.262 muallim çalışmaktadır. Bunların şehirlerde çalışanları 6624 ve köylerde çalışanları 6638 kişidir. Bugünkü vaziyet takribi şehirde ve köyde hocaların yarı yarıya ayrılması gibi bir manzara gösteriyor. Mektep şehirde 1143, köyde 5401’dir. 6544 mektep ediyor. Talebe şehirde 257.600, köyde 313.180, hepsi 570.780, ilk mekteplerde bulunan talebenin yekûnu olarak görülüyor (...) Şu halde beş yüzbin küsur ile ilk tahsil çağında bulunan çocuklardan ancak 1/3 mekteplerde bulunuyor demektir. Şehirlerde 257.000 çocuktan 1/5 olarak her sene 50.000 çocuk çıkması lazımdır. Köy mekteplerinde ise 313.000 çocuk bulunduğuna göre, üç sınıf olduğu için her sene bu miktarın 1/3’ü olan 100.000 talebenin mektebi bitirmesi lazımdır. Şu halde yekûn bu olduğuna göre her sene ilk tahsili bitirmiş olan çocuklar 150.000 olması gerekir.

Hâlbuki rakamlara bakacak olursak çıkan talebenin yekûnu 150.000 yerine bunun yarısını görmekteyiz. Her sene köy, şehir, yatı mekteplerinden azami 75 bin talebe çıkmış bulunmaktadır...

İnönü'nün açıklamalarında görüldüğü gibi 1934 yılında ilköğretim çağ nüfusunun ancak üçte biri okullaşmıştır. Yıllık mezun sayılarına bakıldığında ise okul terklerinin tüm öğrencilerin yarısı gibi çok büyük bir oranı bulduğu görülmektedir. Yani çağ nüfusunun ancak altıda biri ilköğretimden mezun olabilmektedir.

1935 yılında Maarif Vekaleti'nin başına getirilen Saffet Arıkan'ın İlköğretim Genel Müdürlüğü görevine vekaleten atadığı İsmail Hakkı Tonguç'un hazırladığı rapora göre (Tonguç, 1946, s.266):

...1933-1934 istatistiklerine göre kentlerdeki ilkokul sayısı 1192, öğretmen sayısı 6853, öğrenci sayısı 254.517'dir. Köylerde 4999 ilkokul 6786 öğretmen, 313.169 öğrenci vardır. Köylerde bir öğretmene 46, kentlerde 37 öğrenci düşmektedir. Okuma çağında 1.800.000 öğrencimiz vardır. Türkiye'deki 40.000 köyün, 32.000'in nüfusu 400'den azdır. Türkiye nüfusunun 8.000.000'u bu köylerde oturmaktadır. Bu köylere okul açmak ve öğretmen göndermek imkan dahilinde değildir. Buralarda "gezici öğretmen ya da yarıyıllık" gündüzlü veya yatılı bölge okulları açılabilir. 32.000 küçük köyü eğitime kavuşturabilmek için yeni yollar aramalıyız. Bu köylerin durumu keşfedilmemiş bir konu olarak ele alınıp hazırlanmak gerekir. Nüfusları 400-1200 arasında olan köy sayımız 7.000'e yakındır. Buralarda üç öğretmenli 4-5 sınıflı ilkokul açılırsa 20.000 öğretmene ihtiyaç vardır. Nüfusları 1.200'den fazla olan 514 köyümüz vardır. İdeal olarak her köye 3 öğretmen verirse 1.500 öğretmene ihtiyacımız vardır. Kentlerde de eğitimin sağlıklı sürdürülebilmesi için en az 1.500 öğretmen gerekmektedir. Şu an Maarif Vekaleti'nin eğitimde düzeni sağlayabilmesi için ilk etapta en az 15.000 öğretmene ihtiyaç vardır. Şu an mevcut öğretmen okullarından bu ihtiyacı karşılamak yüz yıl sürebilir...

Raporda görüldüğü gibi Cumhuriyet Türkiye'si asıl olarak bir köylü ülkesidir. Nüfusun yaklaşık % 80'i köylerde yaşamaktadır. Köylerin büyük bir çoğunluğu ise nüfusu 400 kişiden az olan küçük köyler durumundadır. Bu köyler henüz eğitim ve öğretimle tanışmış değildir. Ne devlet bütçesinin olanakları ne de eğitim sisteminden yetişen öğretmenlerin sayısı köylünün eğitimini sağlayabilecek yeterlidir. Dolayısıyla hızlı bir şekilde çok sayıda öğretmen yetiştirmek ve bunu da olabildiğince ekonomik bir şekilde yapmak gerekmektedir.

Saffet Arıkan'ın Mayıs 1936'da TBMM'de belirttiğine göre, o yıllarda ilköğretmen okulları her yıl ortalama 650 mezun vermekte, fakat ölüm, emeklilik, istifa gibi nedenlerle

sisteme giren öğretmen sayısı yıllık 300-350 civarında olmaktadır. Bakan'a göre durum böyle devam ederse 35.000 öğretmensiz köye Cumhuriyet ancak 100 yıl sonra öğretmen gönderebilecektir (Akyüz, 1985, s.349).

1938 yılında Milli Eğitim Bakanı olan Hasan Ali Yücel, bakanlık görevine başladığında İsmet İnönü'nün emriyle ilköğretim üzerine bir rapor hazırlamıştır. İnönü, raporu incelemiş ve ilköğretim meselesinin "kökünden" halledilmesi için direktifler vermiştir. Bu rapora göre, ülkede önemli bir ilköğretim sorunu vardır. Şehir ve kasabalarda ilköğretim çağında bulunan çocukların % 40'ı, köylerde ise % 78'i okulsuzdur. Ülke nüfusuna oranla okur yazarlık oranı erkek nüfus için % 23.3, kadınlar için ise % 8.2 düzeyindedir. Halk ilköğretim hizmetlerinden şehirlerde % 60, köylerde ise yüzde % 20 oranlarında yararlanmaktadır. Bu şema karşısında, acilen 30.000 okula ve 40.000 öğretmene gereksinim vardır (Yücel, 1993; Sakaoğlu, 1993).

Yukarıda üzerinde durulduğu gibi, köylünün eğitim durumu oldukça kötü olduğu gibi köye uygun öğretmen yetiştirmek ve köylerde öğretmen görevlendirmek de oldukça zordur. Köye göre öğretmen yetiştirme konusu üzerine ileri sürülen düşünceler, Cumhuriyet dönemi eğitim sistemi üzerinde etkisini ilk olarak 1-20 Mayıs 1925 tarihlerinde Konya'da toplanan Maarif Müfettişleri Kongresi'nde göstermiştir. Kongrede, öğretmen sorunu tartışılmış özellikle de köy koşullarına uygun öğretmen yetiştirilmesi üzerinde durulmuştur. Kongrede alınan kararlarda şu görüşe yer verilmiştir: "Köy mekteplerine muallim yetiştirmek üzere, ayrı bir mahrece ihtiyaç vardır. Bu mahreç müessesenin, mütevazi mâlumat ile iktifa etmesi ve talebesini bilhassa köyler hayatının ıslah ve tanzimi hususunda müessir olacak bir terbiye, ameli, mesleki bir malumat ile ihzar ve teçhiz etmesi lâzımdır" (Öztürk, 1996, s.72-73; Ergün, 1997).

1926 yılında Mustafa Necati'nin maarif vekili olmasıyla öğretmen yetiştirilmesi işine özel bir önem verilmeye başlanmıştır. Mustafa Necati döneminde çıkarılan Maarif Teşkilatına Dair Kanun ile ilkokullar, şehir ve köy okulları olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Böylelikle, köye uygun ders ve müfredatın uygulanması amaçlanmıştır. Mustafa Necati, öğretmen yetiştirme işini bir plana bağlamak için on yıllık bir öğretmen yetiştirme planı hazırlamış ve her biri 600 öğrenci alacak 10 yeni büyük ve modern öğretmen okulu açılmasını öngörmüştür. Böylece her yıl 3.000 öğretmen yetiştirilebilecektir. 1927-1928 eğitim - öğretim yılında, biri Kayseri Zencidere'de öteki de Denizli'de olmak üzere, 3'er yıl öğretim süreli 2 Köy Muallim Mektebi açılmıştır. Bu mekteplerde 1927-28 eğitim - öğretim yılında tamamı erkek 133 öğrenci öğrenim görmüştür. 1929-30 öğretim yılından itibaren kız öğrenciler de bu okullara kabul edilmiştir. Mustafa Necati'nin açtığı Köy Muallim Mektepleri 1932 ve 1933 yıllarında; yönetmeliğinde belirtilen olanakların sağlanamaması, köy ve şehir çocuklarının yetiştirilmelerinde ayrı ayrı yöntemler olamayacağı, mevcut öğretmen okullarının yeniden düzenlenmesiyle öğretmen gereksiniminin

karşılanabileceği ve bu yolun daha ekonomik olacağı gibi düşünceler öne sürülerek kapatılmıştır (Başgöz ve Wilson, 1968; Öztürk, 1996; Binbaşoğlu, 1999).

Köy Muallim Mektepleri'nin kapatılmasından sonra köy eğitimi açısından bir süre bir şey yapılamamıştır. Bunun en önemli nedeni 1929 Ekonomik Bunalımı nedeniyle Milli Eğitim bütçesinin kısılmasıdır. Köy eğitimi konusundaki girişimler 1930'ların ortalarına doğru yeniden hızlanmıştır. Bu dönemde, köylerdeki eğitimin kötü durumunu gösteren bir raporun hazırlanıp Atatürk'e sunulması ile "Köy Öğretmen Kursları" tartışılmaya başlanmıştır. Köy öğretmen kursları açma düşüncesi ilk kez Saffet Arıkan tarafından, 26 Mayıs 1936'da, TBMM'de bakanlığın bütçesi görüşülürken açıklanmıştır. Buna göre, Türkiye'de nüfusu az olan köylerin öğretmen gereksinimlerini karşılamak amacıyla açılan kısa ve hızlandırılmış özel kurslarda yetiştirilen ve üç sınıflı köy okullarında ders verme yetkisi kazananlara "köy öğretmeni" adı verilecektir. İlk olarak 1936 yılında Eskişehir yakınlarındaki Mahmudiye Çiftliği'nde bir öğretmen kursu açılmıştır. Öğretmen kursları etkinliklerini, köy enstitüleri kurulana kadar bağımsız, kurulduktan sonra da bu okullara bağlı olarak 1946 yılına kadar sürdürmüştür. Bu kurslardan yaklaşık on yıllık sürede 8.675 öğretmen yetiştirilmiştir (Tonguç, 1946; Bayram, 1999).

Bu dönemde, öğretmen kursları yanında nüfusu 400'den fazla olan köylerin gereksinimini karşılamak üzere, 1937'de İzmir - Kızılcıllu ve Eskişehir - Mahmudiye'de, 1938'de Edirne - Karaağaç'ta, 1939'da Kastamonu - Gököy'de Köy Öğretmen Okulları açılmıştır (Gediklioğlu, 1971).

Köyler için kısa zamanda çok sayıda öğretmen yetiştirmeye yönelik olarak yürütülen çalışmalar ve sağlanan birikim, 28 Aralık 1938'de Milli Eğitim Bakanı olan Hasan Ali Yücel ile birlikte yeni bir ivme ve nitelik kazanmıştır. Yücel'in Tonguç ile birlikte geliştirdikleri Köy Enstitüleri Projesi, 17 Nisan 1940 tarihinde kabul edilen 3803 sayılı kanunla hayata geçirilmiştir. Köyü canlandıracağı ve aydınlatacağı düşünülen bu projede öğretmenin eğitim süresi, beş yıllık köy ilkokulundan sonra beş yıl olan Köy Enstitüsü ile birlikte toplam on yıl olacaktır. Kanun yürürlüğe girdikten sonra, Köy Enstitüleri'ne dönüştürülen dört Köy Öğretmen Okulu ile birlikte 1940 yılında 14, 1948 yılına kadar da 7 olmak üzere toplam 21 Köy Enstitüsü açılmıştır. Köy Enstitüleri genelde köy öğretmen kurslarının buldukları araziler üzerine kurulmuştur. İlk yıllarında etkili eğitsel çalışmalar yapan bu kurumlar 6234 sayılı ve 27.01.1954 tarihli kanunla, "İlköğretmen Okulları" ile birleştirilmiş ve varlıkları son bulmuştur (Evren, 1998).

Sonuç

Modernleşmenin siyasal düzeyde en önemli sonuçlarından biri, ulus-devlet formlarının gelişimi, ulus-devletlerin egemenlik alanlarındaki insan topluluğunun siyasal sosyalleşmesinin sağlanması, bir başka ifade ile, devlet sınırları içinde yaşayan topluluğun belirli özellikler çerçevesinde hak ve yükümlülükler sahip benzeşik bir siyasal varlık olarak şekillendirilmesidir. Dolayısıyla, Batı dünyasında eğitim, modernleşme süreciyle birlikte kurumsal ve kitlesel olarak gelişmiş, devletlerce belirlenmeye, yönetilmeye ve finanse edilmeye başlanmıştır.

Osmanlı devleti, Batı karşısında aldığı askeri yenilgiler, yaşadığı yönetsel sorunlar ve bunlara eşlik eden mali bunalım nedeniyle Batılılaşma reformlarına girişmiş ve Osmanlı son döneminde bu yönelim kapsamlı bir modernleşme niteliği kazanmaya başlamıştır. Bu süreç temel eğitim alanında da önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Tanzimat Dönemi'nin sonunda, Fransa eğitim modeline uygun olarak çıkarılan Maarif Nizamnamesi ile sistematik bir eğitim reformu gerçekleştirmek hedeflenmiştir. Ancak Osmanlı ekonomik bunalımının yoğunlaştığı, Batı'ya bağımlılığın, Duyun-u Umumiye İdaresi'nin kurulması örneğinde görüldüğü gibi, ağırlaştığı bu dönemde devlet mali açıdan zor durumda kalmış ve eğitim alanına yeterli kaynak ayıramamıştır.

Bir başka açıdan, devletin eğitim alanını düzenleme ve bu alana kaynak aktarma tarzı ya hizmetten yararlananların maliyete katlanması ya da yerel yönetimler üzerinden hizmetin finansmanının sağlanması şeklinde olmuştur. Yerel yönetimler üzerinden geliştirilmeye çalışılan finansman politikasının, gerek eşrafın yerel ölçekte oluşturulan kurullara egemen olarak finansman politikasını kendi çıkarına yönlendirmesi, gerekse farklı bölgelerdeki yerel kaynakların farklılığına bağlı olarak eğitsel olanakların eşitsiz dağılımı gibi olumsuzlukları olmuştur.

Osmanlı'da 1913 yılına kadar temel eğitim giderleri oldukça belirsiz ve düzensiz kaynaklardan karşılanmıştır. 1913 yılında Tedrisatı İptidaiye Kanunu Muvakkatı'nın çıkarılmasıyla finansman sorununu çözebilmek üzere yasal bir çerçeve oluşturulmuş ancak savaş koşullarının getirdiği zorluklar bu konuda etkili adımlar atılmasını engellemiştir. Sonuçta, devletin eğitim alanında doğrudan mali sorumluluk almaktan kaçınması nedeniyle Maarif Nizamnamesi'ne uygun bir eğitim sistemi, II. Abdülhamit ve II. Meşrutiyet Dönemleri'nde önemli eğitsel adımlar atılmışsa da, hedeflenen düzeyde geliştirilememiştir.

Yeni devletin kurulmasıyla birlikte, halkın eğitim gereksinimini karşılamak ve Cumhuriyetle birlikte gündeme gelen hızlı ve köktenci değişikliklerin toplumsal tabanını oluşturabilmek üzere eğitim alanına büyük bir önem atfedilmiştir. Ancak Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı eğitsel miras, uzun süren savaşlar ve buna eşlik eden sosyal ve

ekonomik yıkım nedeniyle, oldukça elverişsizdir. Dolayısıyla kısa zamanda çok büyük eğitsel başarılar elde etmek mümkün olmamıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde yeni toplumsal ve siyasal yapı inşa etmek için girişilen reformlarla birlikte geliştirilen eğitim düzenlemelerinin başarısı açısından en önemli sorun finansman sorunu olmuştur. Bu dönemde, temel eğitimin en önemli kısmını oluşturan ilköğretim, Osmanlı son döneminde olduğu gibi, "zorunlu" olarak düzenlenir ve eğitimin farklı tür ve düzeyleri belirli bir süreç içinde "parasız" hale getirilirken, eğitim için gerekli kamusal kaynaklar ağırlıklı yerel yönetimler üzerinden karşılanmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimler ise önemli yetersizliklerle belirlendiği için temel eğitimin gelişimi istenen hızda ve nitelikte gerçekleştirilememiştir.

Cumhuriyet Dönemi'nin 1950'lere kadar ki yıllarında Türkiye'nin sosyal ve demografik olarak bir "köylü ülkesi" olduğu söylenebilir. Zira, bu dönemde nüfusun yaklaşık % 75 - 80'i köylerde yaşamaktadır. Köylünün eğitim sorunu ise kentlere göre çok daha ağırdır. Köyler için öngörülen ilköğretim süresi üç yıl olmasına rağmen okullaşma oranı oldukça düşüktür. Köy koşullarına uygun öğretmen yetiştirmek ve köye öğretmen göndermek oldukça zordur. Kentlerde sayıları artan devlet daireleri ve okullar köyün elverişsiz sosyal ve ekonomik koşullarına maruz kalan ilköğretim öğretmenleri için çekim merkezi haline gelmiştir. Dolayısıyla, 1920'li yılların sonunda açılan köy muallim mektepleri deneyiminden sonra 1930'lu yıllardan itibaren köy eğitim kursları ve eğitsel olduğu kadar "toplum kalkınması"na dönük bir politika olarak köy enstitüleri açılmıştır. Bu uygulamalar kendi sınırları içinde başarılı olmuşsa da köylünün eğitimi sorunu, asıl olarak finansman yetersizliklerinden kaynaklı olarak, varlığını sürdürmüştür.

Kaynakça

- Akyüz, Y. (1985). Türk Eğitim Tarihi. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları.
- Atuf, N. (1932). Türkiye Maarif Tarihi Hakkında Bir Deneme. Ankara: Ahmed Halid Kitabevi.
- Başbakanlar ve Milli Eğitim Bakanlarının Milli Eğitimle İlgili Söylev ve Demeçleri (1946). 1.Cilt, Ankara.
- Başgöz, İ. ve Wilson, H. E. (1968). Türkiye Cumhuriyetinde Eğitim ve Atatürk. Ankara: Dost Yayınları.
- Bayram, F. (1999). Eğitimciler, Öğrenmeyi Öğretme Ustaları. Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Berker, A. (1945). Türkiye'de İlk Öğretim, (1839-1908). Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Bilim, C. Y. (1984). Tanzimat Devri'nde Türk Eğitiminde Çağdaşlaşma (1839-1876). Eskişehir.
- Binbaşoğlu, C. (1999). Eski Milli Eğitim Bakanlarından Mustafa Necati'nin Türk Eğitim Tarihindeki Yeri. 75 Yılda Eğitim, İstanbul: Tarih Vakfı yayını.
- Browne, G. S. ve Cramer J. F. (1982). Çağdaş Eğitim-Milli Eğitim Sistemleri Üzerine Mukayeseli Bir İnceleme. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.
- Cicioğlu, H. (1985). Türkiye Cumhuriyetinde İlk ve Ortaöğretim: Tarihi Gelişimi. Ankara: Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Yayınları.
- Cubberley, E. P. (2004). Eğitim Tarihi II. İstanbul: Yeryüzü Yayınevi.
- Çağlar, A. (1999). 75 Yılda Cumhuriyet'in İlköğretim Birikimi. 75. Yılda Eğitim, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları.
- Çakan, İ. (2002). Cumhuriyet Döneminde İlköğretimin Finansman Sorunu ve Mektep Vergisi Uygulaması. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, Yıl:1, Sayı:2, İstanbul, s.85-127.
- Çavdar, T. (1985). Türkiye'de Nüfus ve Nüfus Sorunu. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 6, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ergin, O. N. (1977). Türk Maarif Tarihi. Cilt I-II, İstanbul.

- Ergün, M. (1997). Atatürk Devri Türk Eğitimi. Ankara: Ocak Yayınları.
- Evren, N. (1998). Köy Enstitüleri Neydi, Ne Değildi?, Ankara: Güldiken Yayınları.
- Gedikoğlu, Ş. (1971). Evreleri, Getirdikleri ve Yankılarıyla Köy Enstitüleri, Ankara.
- Giddens, A. (2008). Sosyoloji. İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Gellner, E. (1992). Uluslar ve Ulusçuluk. İstanbul: İnsan Yayınları.
- Karakütük, K. (2001). Cumhuriyetin Kuruluşundan Plânlı Döneme Kadar Eğitimin Finansmanı: 1923-1960. *Milli Eğitim Dergisi*, Sayı: 149, Ankara.
- Kaya, Y. K. (1984). İnsan Yetiştirme Düzenimiz. Ankara: Hacettepe Eğitim Fakültesi.
- Koçak, C. (1985). Tanzimat'tan Sonra Özel ve Yabancı Okullar. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 2, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koçer, H. A. (1987). Türkiye'de Modern Eğitimin Doğuşu 1773 – 1923. Ankara: Uzman Yayınları.
- Kodaman, B. (1991). Abdülhamid Devri Eğitim Sistemi. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Maarif Vergisi Hakkında Kanun (1927).
http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00501130.pdf
- Mektep Vergisi Kanunu (1925).
http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300616.pdf
- Nurdoğan, A. M. (2005). *Osmanlı Modernleşme Sürecinde İlköğretim (1869-1922)*. Yayınlanmamış doktora tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özalp, R. (1982). Milli Eğitimle İlgili Mevzuat (1857-1923). İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Öztürk, C. (1996). Atatürk Devri Öğretmen Yetiştirme Politikası. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Sakaoğlu, N. (1993). Cumhuriyet Dönemi Eğitim Tarihi. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Somel, S. A. (2001). The Modernization of Public Education in the Ottoman Empire 1839 – 1908. Islamization, Autocracy and Discipline, Boston.
- Tekeli, İ. (1985). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Eğitim Kurumlarının Gelişimi. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 3, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (1999). Osmanlı İmparatorluğunda Eğitim ve Bilgi Üretim Sisteminin Oluşumu ve Dönüşümü. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Tezel, Y. S. (1986). Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923 – 1950). Ankara: Yurt Yayınları.
- Tonguç, İ. H. (1946). İlköğretim Kavramı. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Toprak, Z. (1982). Türkiye'de "Milli İktisat" 1908–1918. İstanbul: Yurt Yayınları.
- Unat, F. R. (1964). Türkiye Eğitim Sisteminin Gelişmesine Tarihi Bir Bakış. Ankara: Milli Eğitim Basımevi.
- Üstel, F. (2004). "Makbul Vatandaş"ın Peşinde II. Meşrutiyet'ten Bugüne Vatandaşlık Eğitimi. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yücel, H. A. (1938). Türkiye'de Ortaöğretim. İstanbul: Devlet Basımevi.
- Yücel, H. A. (1993). Mili Eğitimle İlgili Söylev ve Demeçler. Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Zürcher, E. J. (2006). Modernleşen Türkiye'nin Tarihi. İstanbul: İletişim Yayınları.

