



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU EĞİTİM HARCAMALARINDA PERFORMANS
DEĞERLENDİRMESİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
UYGULAMASI

Hazırlayan
Ali ÇİÇEK

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEMUR

TOKAT – 2012



T.C.
GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU EĞİTİM HARCAMALARINDA PERFORMANS
DEĞERLENDİRMESİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
UYGULAMASI

Hazırlayan
Ali ÇİÇEK

Maliye Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEMUR

TOKAT – 2012

KAMU EĞİTİM HARCAMALARINDA PERFORMANS
DEĞERLENDİRMESİ: YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
UYGULAMASI

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 05 / 06 / 2012

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan: Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEMUR

Üye: Yrd. Doç. Dr. Deniz Şahin

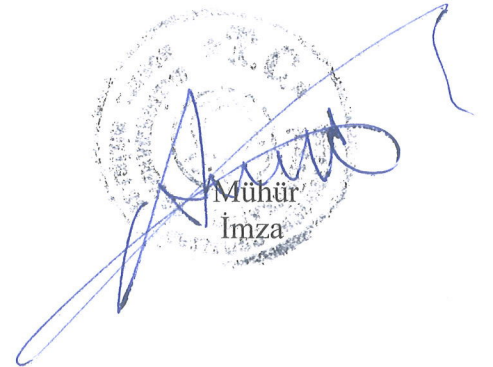
Üye: Yrd. Doç. Dr. İlhan Eroğlu

İmzası



Bu tez, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 06./06./2012 tarih ve 18-01 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Prof. Dr. Ali AÇIKEL
Enstitü Müdürü



T.C.
GAZIOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçlara atıf yaptığımı ve kaynağını gösterdiğimi beyan ederim.

(.../.../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

.....

İmzası

.....

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın oluşmasında emeği geçen tez danışman hocam sayın Yrd. Doç. Dr. Yusuf TEMUR'a teşekkür etmeyi bir borç biliyorum.

Görüş ve bilimsel önerileriyle hem tezime hem de şahsıma sağlamış oldukları desteklerinden dolayı hocalarım Yrd. Doç. Dr. Halit ÇİÇEK ve Yrd. Doç. Dr. Deniz ŞAHİN'e teşekkürlerimi sunuyorum.

Tezimi yazarken, yanlarında ikamet ettiğim değerli teyzem ve eniştem Sevgi-Lokman OLUKLU çiftine ve ailesine bana göstermiş oldukları sabır, sağladıkları her türlü konfor ve maddi-manevi destekleri için çok teşekkür ediyorum.

Son olarakta eğitim hayatımda bu noktaya gelmemim en büyük nedeni olan annem ve babam Ayşe-Fahri ÇİÇEK çiftine ve kardeşlerime teşekkürlerimi sunuyorum. Maddi-manevi bütün destekleri için kendilerine sonsuz şükran duyuyor ve sevgilerimi sunuyorum.

ÖZET

Eğitim, insanlık için vazgeçilmez bir olgudur. Üretim sınıflamasında eğitim, yarı kamusal hizmet olarak kabul edilmektedir. Kamu harcamaları içinde eğitim harcamaları incelenirken, bu harcamaların ülkemiz ekonomisine etkileri araştırılmaya çalışılmıştır.

Bu amaçla ilk bölümde kamu harcamaları kavramı değerlendirilmiştir. İkinci bölümde eğitim harcamaları incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise, kamu harcamalarının performansı üzerinde durulmuş, yapılan çalışmanın teorik açıklamaları üzerinde durulmuştur. Son bölümde ise, çalışmanın analiz kısmı üzerinde durulmuş etkinlik değerleri hesaplanın gerekli yorum ve önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcaması, , Performans Değerlemesi, Veri Zarflama Analizi(VZA)

ABSTRACT

Education is an indispensable fact for humanity. Education in the literature of Public Finances is accepted as semi-public service. During the review of health and education expenditure in public expenditures the effect of these expenditures upon our economy is shown.

According to this aim in the first part the concept of Public Expenditures is told. The second part examined spending on education. In the third section, focuses on the performance of public expenditure, the study focused on the theoretical explanations. In the last section, part of the study focuses on the analysis of comments and suggestions were made necessary calculate efficiency scores.

Key Words: Public Expenditure, Performance Evaluation, Data Envelopment Analysis(DEA)

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ETİK SÖZLEŞME.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xv
GİRİŞ.....	1
 I.BÖLÜM	
1.1. Kamu Harcamalarının Mahiyeti, Tanımı ve Çeşitleri.....	4
1.1.1. Kamu Harcamalarının Mahiyeti.....	4
1.1.2. Kamu Harcamalarının Tanımı.....	4
1.1.2.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları.....	4
1.1.2.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları.....	5
1.1.3. Kamu Harcamalarının Çeşitleri.....	6
1.1.4. Kamu Harcamalarının İdari Sınıflandırması.....	7
1.1.4.1. Organik Sınıflandırma.....	7
1.1.4.2. Fonksiyonel sınıflandırma.....	8
1.1.5. Kamu Harcamalarının Bilimsel Sınıflandırması.....	9

	<u>Sayfa No</u>
1.1.5.1. Reel Harcanmalar –Transfer Harcamalar	10
1.1.5.2. Cari Harcamalar – Yatırım Harcamaları	12
1.2. Eğitimin Tanımı, Niteliği ve Kamu Eğitim Harcaması Kavramı	14
1.2.1. Eğitim Tanımı, Amacı ve Maliyeti	14
1.2.1.1. Eğitimin Tanımı	14
1.2.1.2. Eğitim Hizmetinin Amacı	15
1.2.1.3. Eğitim Hizmetinin Maliyeti	17
1.2.2. Kamu Eğitim Harcaması	17
1.3. Türkiye’de Eğitim Hizmetinin Yapısı ve Finansman	19
1.3.1. Türkiye’de Eğitim Sistemi	19
1.3.1.1. Okul öncesi eğitim, ilköğretim ve ortaöğretim	19
1.3.1.1.1. 4+4+4 Sistemi	21
1.3.1.2. Yüksek Öğretim	22
1.3.2. Eğitim hizmetlerinin finansmanı	23
1.3.2.1. Finansman yöntemleri	23
1.3.2.2. Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Finansmanı	24
1.3.3. Devletin eğitime müdahale nedenleri	25
 II. BÖLÜM	
2.1. Kamu Harcamalarında Performans İle İlgili Kavramsal Çerçeve	29
2.1.1. Verimlilik	29
2.1.2. Etkinlik	30

	<u>Sayfa No</u>
2.1.3. Tutumluluk.....	32
2.2. Kamu Sektöründe Performans Değerlendirmesi.....	33
2.2.1. Performans Değerlemesi İle Bütçe İlişkisi.....	35
2.2.2. Performans Değerlemesinde Hedeflenen Amaçlar.....	41
2.2.3. Kamu Harcamalarında Performans Değerlemesi.....	44
2.2.3.1. Kamu Harcamalarında Maliyetleri Değerleme.....	45
2.2.3.2. Kamu Harcamalarında Yanlış Hedeflerle Performans.....	47
2.2.3.3. Kamu Harcamalarında Doğru Hedeflerle Performans.....	48
2.2.4. Performans Değerlemesinin Türkiye’de Uygulanabilirliği.....	50
2.3. Kamu Harcamalarında Performans Ölçme Metodları.....	51
2.3.1. Kamu Sektöründe Performans Ölçmede Kullanılan Faktörler(Göstergeler).52	
2.3.2. Performans Ölçüm Modelleri.....	57
2.3.2.1. Oran Analizi.....	57
2.3.2.2. Parametrik Yöntemler.....	58
2.3.2.3. Parametrik Olmayan Yöntemler.....	60
2.3.2.3.1. Veri Zarflama Analizi (VZA).....	60
2.3.2.3.2. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanlar.....	61
2.3.2.3.3. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Yapısı.....	61
 III. BÖLÜM	
3.1. Amaç ve Kapsam.....	66

	<u>Sayfa No</u>
3.2. İlgili Araştırmalar.....	66
3.3. Araştırma Yöntem.....	68
3.4. Araştırmanın Güçlü ve Zayıf Yönleri.....	69
3.5. Bulgular ve Yorumlar.....	70
3.5.1. CCR Modelinde 2010 Etkinlik Değişkenleri.....	70
3.5.2. Çalışmaya Ait Genel İstatistikler.....	71
3.5.3. Çalışma Grubundaki Üniversitelerin Bölgesel Olarak Değerlendirilmesi..	74
3.5.3.1. Marmara Bölgesi.....	74
3.5.3.2. Ege Bölgesi.....	77
3.5.3.3. Akdeniz Bölgesi.....	80
3.5.3.4. İç Anadolu Bölgesi.....	83
3.5.3.5. Karadeniz Bölgesi.....	86
3.5.3.6. Doğu Anadolu Bölgesi.....	88
3.5.3.7. Güneydoğu Anadolu Bölgesi.....	89
3.5.4. 1990 Öncesi ve Sonrası Kurulan Üniversitelerin Değerlendirilmesi.....	92
3.5.4.1. 1990 Öncesi Kurulan Devlet Üniversiteleri.....	92
3.5.4.2. 1990 Sonrası Kurulan Devlet Üniversiteleri.....	95
3.5.5. 2000 Öncesi ve Sonrası Kurulan Üniversitelerin Değerlendirilmesi.....	99
3.5.5.1. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler.....	99
3.5.5.2. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler.....	104

	<u>Sayfa No</u>
SONUÇ.....	108
KAYNAKÇA.....	113
EKLER.....	119
ÖZGEÇMİŞ.....	127

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 2.1: Farklı Bütçe Sistemlerinde Etkinlik Kavramı.....	39
Şekil 2.2. Toplam Kamu Sektörü Performans Göstergeleri (KSP).....	55
Şekil 3.1. 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	72
Şekil 3.2. Marmara Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	75
Şekil 3.3. Ege Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	78
Şekil 3.4. Akdeniz Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	81
Şekil 3.5. İç Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	84
Şekil 3.6. Karadeniz Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	87
Şekil 3.7. Doğu Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	89
Şekil 3.8. Güneydoğu Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	90
Şekil 3.9. 1990 Öncesi Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	95
Şekil 3.10. 1990 Sonrası Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	99
Şekil 3.11. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	103
Şekil 3.12. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu.....	107

TABLOLAR LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 3.1. Girdi ve Çıktı Değişkenleri.....	71
Tablo 3.2. CCR Modeline Göre İstatistikleri.....	71
Tablo 3.3. 2010 Yılı Etkinlik Skorları.....	73
Tablo 3.4. Marmara Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	74
Tablo 3.5. Trakya Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	76
Tablo 3.6. Ege Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	77
Tablo 3.7. Dokuz Eylül Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	79
Tablo 3.8. Akdeniz Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	80
Tablo 3.9. Akdeniz Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	82
Tablo 3.10. İç Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	83
Tablo 3.11. Ankara Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	85
Tablo 3.12. Karadeniz Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	86
Tablo 3.13. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	88
Tablo 3.14. Doğu Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	89
Tablo 3.15. Güneydoğu Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu.....	90
Tablo 3.16. Harran Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	91
Tablo 3.17. 1990 Öncesi Kurulan Üniversiteler.....	92
Tablo 3.18. Ankara Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	93
Tablo 3.19. Dokuz Eylül Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	94

Sayfa No

Tablo 3.20. 1990 Sonrası Kurulan Üniversiteler.....	96
Tablo 3.21. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	97
Tablo 3.22. Harran Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	98
Tablo 3.23. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler.....	100
Tablo 3.24. Akdeniz Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	101
Tablo 3.25. Trakya Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	102
Tablo 3.26. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler.....	104
Tablo 3.27. Düzce Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	105
Tablo 3.28. Çankırı Karatekin Üniversitesi Etkinleştirme Oranları.....	106

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
DEA	: Data Envelopment Analysis (Veri Zarflama Analizini)
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
IMF	: International Money Fund
KSP	: Kamu Sektör Performansı
KVB	: Karar Verme Birimleri
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
VZA	: Veri Zarflama Analizini

GİRİŞ

Eğitim hizmeti kamunun vermesi gereken temel hizmetlerden biridir. Kamunun topluma sunduğu mal ve hizmetler sınıflamasında eğitim, 'yarı kamusal mal ve hizmetler' sınıfında yer almaktadır. Kamunun, asli olmasa da önemli sayılabilecek görevleri arasındadır. Yapılan araştırmalarla eğitimin, kişi ve toplum üzerinde sayılamayacak kadar olumlu etkisinin olduğu ortaya konulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasını takip eden yıllarda, imkanlar dahilinde, bilime ve eğitime önem verilmiştir. Türkiye yüzünü batıya dönmüş, her anlamda yeniliği hedeflemiştir. Yıllar geçtikçe ülke nüfusu yapısal bir değişim geçirerek genç nüfusun yoğun olduğu bir yapıya dönüşmüştür. Ülke adına bir potansiyel olarak değerlendirilebilecek bu genç nüfusun eğitimi, iyi bir gelecek için önem arz etmiştir. Türkiye'de eğitime verilen önemin ve desteğin ne miktarda olduğu önemli bir konudur.

Eğitim harcamaları da beşeri sermayenin yapı tasını oluşturan nitelikli is gücünün ülkeye katkısının maksimum seviyeye çıkarılmasında önemli bir paya sahiptir. Bilindiği gibi beşeri sermaye her zaman üretim faktörleri içinde önemli bir yere sahip olmuştur. Ekonomik büyümenin en önemli faktörlerinden olan beşeri sermaye, toplumların zihinsel gücü veya diğer bir ifadeyle kas gücü olarak bilgi ve becerinin toplamı olarak adlandırılır. Eğitim harcamalarıyla ülke vatandaşlarının zihinsel ve bedensel olarak eğitilmesiyle ülke ekonomisine katkıları sağlanmaktadır.

Eğitim ve sağlık harcamaları, ülkelerin bütçelerinden pay ayırmasını gerektiren harcamaların basında gelmektedir. Fakat devlet bu harcamaları yaparken hiçbir kar amacı gütmeyen sadece ülke vatandaşlarını ve kalkınmışlık düzeyini göz önünde bulundururken, özel sektör bu harcamaları gerçekleştirirken kar amacı gütmekte ve etkinliği göz önünde bulundurmamaktadır.

Kamusal nitelikli politikalar sonucu ortaya çıkan kaynak dağıtımını esas olarak politik bir süreç sonunda belirlenmekte, hazırlanmasından uygulanmasına, muhasebesinden raporlamasına kadar olan bütçe süreci ise bu karar alma sürecinde mali disiplini sağlamada en önemli rolü üstlenmektedir. Ülkelerin ekonomik örgütlenmişlik düzeyleri ne kadar gelişmiş ise bu süreçten beklenen mali disiplin o

kadar yüksek olmaktadır. Bu çalışmada temel amaç, eğitimin diğer bir aşaması olan yükseköğretimin etkinliğini ölçmektir. Bu amaç doğrultusunda 45 devlet üniversitesinin faaliyet raporları incelenmiş ve Veri Zarflama Analizi(VZA) yöntemiyle etkinlikleri ölçülmüştür.

Üniversitelerin amacı, iş hayatının gereksinim duyduğu yeterli bilgi birikimine sahip insan kaynağını yetiştirmek, çeşitli alanlarda yapılan araştırmalarla farklı bilim dallarına katkı sağlamaktır. Ancak, gerek devlet, gerek vakıf üniversitelerinde bu amaçların gerçekleştirilmesinde karşılaşılan personel sayısı, finansal kaynaklar gibi farklı kısıtlar vardır. Etkin bir yüksek öğretim için, üniversitelerin bu kısıtlı kaynaklarını en verimli şekilde kullanmaları son derece önemlidir. Son yıllarda eğitime ayrılan kaynakların daha iyi dağıtılabilmesi ve etkinliğin saptanabilmesi için veri zarflama analizi giderek artan şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

VZA, bu çalışmanın teorik alt yapısını oluşturmaktadır. Bu yöntemdeki modeller yardımıyla, sistemlerin; "toplam etkinlik", "teknik etkinlik" ve "ölçek etkinlik" değerleri hesaplanabilmektedir. Etkinlik, tüketilen girdilerle mümkün olan maksimum çıktıyı üretme başarısını göstermektedir. Sisteme ilişkin girdi bileşiminin en uygun biçimde kullanılarak mümkün olan en çok çıktının üretilmesindeki başarı "teknik etkinlik", uygun ölçekte üretim yapmadaki başarı da "ölçek etkinliği" olarak tanımlanmaktadır. Teknik etkinlik ile ölçek etkinliğin çarpımıyla hesaplanan etkinlik de "toplam etkinlik" olarak adlandırılmaktadır. Bazen literatürde toplam etkinlik, teknik etkinlik olarak; teknik etkinlik ise saf(pür) teknik etkinlik olarak isimlendirilmektedir.

VZA'da etkinlik ölçümü, üretim fonksiyonunun (üretim sınırı, etkinlik sınırı da denir) bilindiği varsayımı altında yapılmakta ve sistemlerin etkinliği, üretim sınırıyla karşılaştırılmak suretiyle, görelilik olarak ölçülmektedir. Ayrıca, bir sistemin girdiye göre çıktı miktarının üretim sınırının altında kalma derecesi, onun görece etkinsizlik (etkin olmama) ölçüsü olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle, doğru sonuçlara ulaşabilmek için, üretim sınırının doğru belirlenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmadaki amaç, genel itibarıyla kamu harcamaları ve bu harcamalar içinde eğitim harcamalarının incelenerek ekonomiye etkilerini ortaya koymaktır. Devletler ülke içerisinde adaleti, güvenliği, vatandaşlarının sağlık ve eğitim hizmetlerini

karşılmak ve özel sektörün girmedığı ancak toplum açısından yararlı görülen alanlarda faaliyette bulunmak yoluyla kaçınılması imkânsız olan kamu harcamalarını gerçekleştirmek zorundadır. Bu bağlamda kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebeplerden sayılan kolektif ihtiyaçların giderilmesi için devletin bir takım malları üretmesi gerekmektedir.

Bu çerçevede üç bölümden oluşan tezin birinci bölümünde öncelikle kamu harcaması kavramı açıklanmış ve kamu harcamalarının çeşitlerine değinilmiştir. Daha sonra, eğitim kavramının tanımı yapılarak, kamusal eğitim harcaması kavramı irdelenmiştir. Eğitim hizmetinin amacı açıklanmış ve eğitimin, bireysel ve toplumsal maliyetleri ele alınmış son olarakta kamu eğitim harcaması kavramına değinilmiştir. Bölümün sonunda ise, Türkiye'nin eğitim yapısı ve finansmanı üzerinde durulmuştur. Eğitimin aşamaları ele alınmış ve yeni sistem olan 4+4+4 sistemine değinilmiş ve son aşamada eğitim hizmetinin finansmanı, finansman aşamaları ve devletin eğitime müdahale nedenleri üzerinde değinilmiştir.

İkinci bölümde kamu harcama yönetiminde etkinlik kavramı farklı bütçe sistemleri açısından tanımlanarak performans değerlemesine, performans ölçümüne ve Türkiye'de uygulana bilirlğine değinilmiştir. Daha sonra kamu harcamalarında etkinliği ölçme yöntemleri etkinlik değerlemesinde kullanılan göstergeler ile yöntemler incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde tezin diğer teorik bölümleri çerçevesinde, kamu harcama yönetiminde etkinlik değerlemesinde uygulamanın önemi ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki 45 devlet üniversitesinin 2010 yılındaki etkinlik değerlemesi Veri Zarflama Analizi tekniği kullanılarak yapılmıştır.

I. BÖLÜM

1.1. Kamu Harcamalarının Mahiyeti, Tanımı ve Çeşitleri

Devletin varlığının en temel amacı, ülkesinde yaşayan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin teminini gerçekleştirmek için yaptığı harcamalara kamu harcamalarıdır.

Bu bölümde öncelikle kamu harcaması kavramı açıklanmış ve kamu harcamalarının çeşitlerine değinilmiştir. Daha sonra, eğitim kavramının tanımı yapılarak, kamusal eğitim harcaması kavramı irdelenmiştir. Bölümün sonunda ise, eğitim hizmetinin amacı açıklanmış ve eğitimin, bireysel ve toplumsal maliyetleri ve faydaları ele alınmıştır.

1.1.1. Kamu Harcamalarının Mahiyeti

Kamu ihtiyacının ekonomik bir kavram olmasına karşın, kamu hizmeti, kamu hukuku sahasına giren bir hukuki kavram olmaktadır. Aynı zamanda ihtiyaçlar ister özel, istersen kamusal olsun objektif bir nitelik taşımaktadırlar. Kamu gereksinimleri ancak yetkili siyasi ve idari organlar tarafından, belirli kurallara uygun olarak tespit edildikten sonra, kamu hizmetine dönüşmektedirler. Bu kural çeşitli ülkelerin siyasi ve iktisadi koşullarına uygun olarak bazı farklılıklar göstermektedir. Örneğin, kamu ihtiyacının mahiyeti, miktarı ve maliyetinin tespiti, siyasi rejimin parlamenter veya totaliter olmasına göre, ya parlamento ya da merkezi otorite tarafından yapılmaktadır (Aksoy, 1998, s.89).

1.1.2. Kamu Harcamalarının Tanımı

Genel kabul görmüş bir tanımlamaya göre; devlet mal varlığından kamu yararına ve kamusal ihtiyaç için, belli yöntemlere göre harcanan paraya kamu harcaması denir. Bu tanımlama kamu harcamalarını dar ve geniş kapsamlı olmak üzere iki grupta incelenmesini gerektirir.

1.1.2.1. Dar Anlamda Kamu Harcamaları

Dar anlamda kamu harcaması kavramı kapsamına, merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimlerin harcamaları girmektedir.

Dar anlamda harcamalar; devlet bütçesindeki harcamaları göstermesi, bütçe tahminlerinde esas alınmaları, gelirlerin bu harcamalara göre ayarlanması ve bütçeye konması bütçelerin fazla ya da açık bir şekilde kapandığının bilinmesi gibi nedenlerden dolayı önemlidir.

Kamu harcamalarıyla ilgili yapılan çalışmalarda genellikle dar anlamda kamu harcaması ele alınmaktadır. Çünkü devletin merkez örgütü ve mahalli idareler dışındaki kuruluşların harcamalarında görülen sistem ve uygulama güçlükleri, bu harcamaların hesaplanmasını zorlaştırmaktadır. Daha da ötesi, devlet bütçesi söz konusu olduğunda, devlet harcaması tanımı olarak; konsolide bütçeden (Genel Bütçe ve Katma Bütçeler) yapılan harcamalar toplamı ifade etmektedir (Edizdoğan, 1998, s.34).

Dar anlamda kamu harcamaları denildiği zaman devletin para halinde yaptığı harcamaların toplamının anlaşılması gerekir. Bu tanıma göre; bütçe ile alakalı diğer hesaplarda harcama kalemi olarak yer almamış olan giderler, kamu harcaması sayılmamaktadır. Bundan dolayı, vergi muafiyet ve istisnaları, devlet, aktifinde meydana gelen azalmalar, özel şahısların kamu hizmetlerine doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yaptıkları her türlü yardımlar ve bunlara benzer harcamalar da bu tanıma göre kamu harcaması olarak kabul edilmektedir (Aksoy, 1998, s.92).

1.1.2.2. Geniş Anlamda Kamu Harcamaları

Geniş anlamda kamu harcaması kavramı, merkezi devlet örgütü ve yerel yönetimler yanında kamu iktisadi kuruluşlarının, sosyal güvenlik kuruluşları gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının harcamaları ile vergi harcamalarını kapsamaktadır. Devletin mal varlığından yapılan harcamalarını da geniş anlamlı kamu harcaması olarak tanımlanabilir.

Bu bakımda kamu harcamalarının “ekonomik tanımı” ya da “Sosyo ekonomik yaklaşımı” olarak nitelendirilen bu tanıma göre kamu harcamaları; başta devlet olmak üzere kamu tüzel kişilerin ve devredilen yetkililere sahip kuruluşların emretme yetkilerinin uygulanması dolayısıyla yaptıkları harcamalardır (Edizdoğan, 1998, s.35).

Geniş manada kamu harcamaları kapsamına aşağıdaki harcamalar girmektedir:

- 1- Devlet ve mahalli idarelerin yaptığı harcamalar,

- 2- Sosyal sigortaların harcamaları,
- 3- İktisadi devlet teşekkülleri harcamaları,
- 4- Toplum yararlı hizmetler yapan kurumların harcamaları,
- 5- Hususi şahısların yaptıkları bağış ve yardımlar,
- 6- Vergi muafıkları ve vergi indirimleri,
- 7- Devlet aktifinde meydana gelen azalmalar.

1.1.3. Kamu Harcamalarının Çeşitleri

Kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin parasal göstergesi olduğundan harcamaların kamu hizmetleri arasında nasıl dağıtıldığının, hangi hizmetlere öncelik verildiğinin, bu hizmetlerin topluma olan parasal maliyetinin ne olduğunun anlaşılabilmesi için, kamu harcamalarını hizmet ölçülerine göre sınıflandırmak bir bakıma zorunludur. Kamu harcamalarının belirli ölçülere göre sınıflandırılması ve bu sınıflar arasında karşılaştırmalar yapılması önemli faydalar sağlar (Edizdoğan, 1998, s.66).

Bu faydalar şunlardır:

- İhtiyaçların karşılıklı ağırlarını belirlemede kolaylık sağlarlar.
- Bütçe yapmada yardımcı olurlar.
- Bütçe-plan ilişkisinde ahengi sağlamada önemli rol oynarlar.
- Devletin işlevlerinin özelliklerini, her işlev içindeki harcamalara ilişkin yöntemleri incelemede yardımcı olurlar.
- Devlet muhasebesine temel oluştururlar.
- Maliye, Sayıştay ve meclis denetiminde kolaylıklar sağlarlar.
- Kamu harcamalarının mali politika aracı ve sosyal amaçlarla kullanılıp kullanılmadığını saptamada yardımcı olurlar.
- Kamu harcamalarının yarattığı sonuçları, etkilerini, sosyal hâsilaya katkısını, topluma yüklediği yükü incelemede önemli rol oynarlar.
- Devlet giderleri ile gelirleri arasındaki ilişkileri göstermede kolaylık sağlarlar.

Kamu harcamaları idari ve bilimsel sınıflandırma olmak üzere iki ana gruba ayrılır. İdari sınıflandırma, organik ve fonksiyonel, bilimsel sınıflandırmayı ise reel-transfer harcamalar ve cari-yatırım harcamaları olmak üzere 2 ana gruba ayrılır.

1.1.4. Kamu Harcamalarının İdari Sınıflandırması

Kamu harcamalarının idari sınıflandırılması bütçe tekniğine ait bir sorundur. Bütçelerde yapılan harcama ayrımları çoğu zaman çeşitli görevler yapan idari bilimlere göre olmakta, ayrıca bu ana ayırım hizmetin çeşidine göre de bölünebilmektedir. Bu bakımdan idari sınıflandırmalar; birimler ya da onların işlevleri esas alınarak yapılır. Bunlardan ilkinde organik sınıflandırma, diğerine ise fonksiyonel “işlevsel” sınıflandırma adı verilmektedir (Edizdoğan, 1998, s.67).

1.1.4.1. Organik Sınıflandırma

Organik sınıflandırmanın esası, harcamaları yapan idari birimlere göre gruplandırılmasıdır. Kamu idaresinin örgütlenmesine paralel olarak toplumu ilgilendiren harcamalar merkezi idarece, mahalli nitelikte olanlar ise kural olarak mahalli idarelerce yapılmaktadır. İdari örgütlenme şekli göz önünde tutulduğunda, kamu harcamaları; merkezi idare harcamaları ve mahalli idare harcamaları olarak başlıca iki grup oluşturacak şekilde sınıflandırılabilir. Savunma, eğitim ve büyük ölçüde sağlık harcamaları ile transfer ödemeleri merkezi nitelikte; çevre temizliği, su şehir içi ulaşım gibi mahalli ihtiyaçların karşılanmasına yönelik ödemeler ise mahalli niteliktedir (Edizdoğan, 1998, s.67).

Kamu giderlerinin organik sınıflandırmasından şu alanlarda yararlanılmaktadır (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2009, s.45):

- Bütçe yapımında: bütçelerin hazırlanma aşamasında giderlerin tahmini yapılırken, her bakanlık içerisinde çeşitli hizmetler ayrı ayrı ele alınır.
- Ödeneklerin kullanımında: her kamu kuruluşu ya da bakanlık kendi bütçesinin sahibidir.
- Giderlerde uygulanan yöntemlerde: kamu kuruluşları giderler tablolarını kazırlarken türlerine göre değişik yöntemler uygularlar.
- Giderleri denetlemede: gider denetimi, ayrı idari birimler ve her birinin bütçeleri üzerinde ayrı ayrı yapılır.
- Giderleri muhasebeleştirirmede: devlet muhasebesi idari birimlere ve onların bütçelerine göre düzenlenir.

1.1.4.2. Fonksiyonel sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, siyasi organların belirlediği kamu harcamalarını kapsayan ve bu harcamalarla ulaşılmak istenen hedeflerin anlamlı bir şekilde birleştirildiği bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmada yapılacak harcamalar yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler dikkate alınmaktadır. Başka bir deyişle, fonksiyonel sınıflandırmada harcamayı yapan idari birim yerine hizmet esastır. Örneğin milli savunma, eğitim, sağlık gibi.

Fonksiyonel sınıflandırma ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetim bütçelerinde uygulanmıştır. Türkiye'de bütçe gerekçelerinde bu sınıflandırmaya yer verilmekte, bütçeler program bütçe şeklinde bu sisteme göre düzenlenmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırma kamu harcamalarının devletin ifa ettiği fonksiyonlara göre programlara dönüşmesini sağlayan bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya dayanılarak hazırlanan harcama programlarında hizmetin birim maliyeti esas alınır, maliyet muhasebesi ilkelerine göre harcama programının maliyeti tespit edilir ve bu maliyete göre bütçeye ödenek konur (Türk, 1992, s.78).

Fonksiyonel sınıflandırmada, kamu hizmetinin yapılmasıyla görevli idari siyasi teknik birim dikkate alınmamakta, gerçekleştirilmek istenilen kamu hizmeti esas alınmaktadır. Kamu harcamaları kamu hizmetlerine göre tasnif edilmek suretiyle çeşitli kamu hizmetlerinin maliyetleri belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu usulde kamu hizmetlerinin maliyeti daha gerçekçi bir biçimde ve doğru olarak tespit edilmiş olmaktadır (Aksoy, 1998,s.94).

Kamu giderlerinin fonksiyonel sınıflandırmasının yararları şöyle sıralanabilir(Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2009, s.46-47):

- Belirli bir hizmetin veya fonksiyonun gerçekleştirilmesinin devlete veya kamu kuruluşlarına maliyeti kolayca hesaplanabilir.
- Hizmet veya fonksiyonun maliyeti belli olunca, gider tahminlerini daha gerçekçi olarak yapabilme olanağı elde edilir.
- Ödenekleri fonksiyonlar arasında bölüştürmede azami sosyal fayda ilkesinin daha gerçekçi bir biçimde uygulanmasına olanak hazırlar.

- Hizmet veya fonksiyonun toplam maliyeti belli olduğunda, hizmetin birim maliyetini hesaplama olanağı da elde edilir. Bu durumda, hizmet veya fonksiyonun birim maliyetini etkileyen faktörler gözden geçirilebilir.
- Harcanan para ile elde edilen fayda arasında karşılaştırma yapma olanağı sağlanır. Bu olanak, bütçe hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken önemli bir konudur.

Fonksiyonel sınıflandırmayı oluşturan hizmetler; genel hizmetler, ekonomik hizmetler ve sosyal hizmetler olarak başlıca üç genel başlık altında toplanmaktadır. Genel hizmetler, devlet düzeninin sürdürülmesini, korunmasını ve devletin yönetimini sağlayan; genel yönetim, savunma, yargı ve kolluk hizmetleridir. Ekonomik hizmetler üretim sürecinin ilk aşamalarında hammadde ve ara malları ile alt yapıyı oluşturan, genellikle bireylere doğrudan yarar sunma yerine, özellikleri dolayısıyla firmalara yarar sağlama amacına yönelik hizmetlerdir. Tarım, enerji ve doğal kaynaklar ile üretim, inşaat ve ulaşım gibi ekonomik hizmetler firmaların özel maliyetlerini azaltmaya yardımcı olduğu için tüketicileri de dolaylı bir biçimde yarar sağlamaktadırlar. Sosyal hizmetler ise; tek tek bireylere ve dolayısıyla topluma yarar sağlayan hizmetlerdir. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve refah, kültürel hizmetler, din, boş zamanları değerlendirici hizmetler, konut ve genel araştırma hizmetlerinden bireyler kendi ihtiyaçları için doğrudan doğruya yararlanabilmektedir (Edizdoğan, 1998, s.70).

1.1.5. Kamu Harcamalarının Bilimsel Sınıflandırması

Gerçek giderlerle devlet, üretim faktörlerinin dolaylı ya da dolaysız bir tarzda mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip olur. Örneğin, memur ve işçilere ödenen aylık ve ücretler, bina ve tesis bedelleri, kırtasiye, malzeme bedelleri, kiralar, vb. reel giderlerin ekonomik özelliği, milli gelirin içinde olması ve yeni gelir akımlarının doğmasına neden olmasıdır.

Bilimsel sınıflandırma ise reel-transfer harcamalar ve cari-yatırım harcamaları olmak üzere 2 ana gruba ayrılır.

1.1.5.1. Reel Harcamalar –Transfer Harcamalar

Bu sınıflandırma ilk defa Pigou, Dalton gibi İngiliz iktisat ve maliyecileri tarafından yapılmıştır. Bu sınıflandırma bugün birbirinden farklı adlarla çeşitli memleketlerdeki bütçe sınıflandırmaları arasında yer almıştır. Gerçekten bugün reel harcama denince devletin para türünden mal ve hizmet satın alması anlaşılmaktadır. Devlet yaptığı reel harcamalar karşılığında mal ve hizmet satın aldığı için ekonomide yeni gelir akımları doğar ve milli gelir artar. Transfer harcamaları ise, karşılıksız yapılan harcamalar olup milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki meydana getirmezler, sadece satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olurlar (Türk, 1992, s.79-80).

Reel harcamalar-transfer harcamaları sınıflandırmasının sağladığı yararlar şöyle sıralanabilir (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2009, s.45):

- Kamu harcamalarının etkilerini açıklamada yardımcı olur.
- Kaynakların dağılımı ve kullanışı konusunu açıklar.
- Kamu harcamalarının ekonomik hayatı etkilemek ve yönlendirmek bakımından nasıl kullanılabileceğini gösterir.
- Gelir dağılımı düzenlemek ve adaletli hale getirmek amacıyla harcamaların kullanılabilmesini gösterir.
- Merkezi idare bütçesi ile diğer kamu kuruluşları bütçeleri arasındaki ilişkileri açıklar.

Reel harcamalar: Bu tür kamu harcamaları, devletin üretim faktörü satın almak için yaptığı harcamalardır. Devlet, ya doğrudan doğruya üretim faktörü satın almak veya kiralamak için, yada hazır bazı mal ve hizmetleri satın almak için kamu harcamaları yapmaktadır.

Reel harcamalar devletin yapmış olduğu tüketim harcamalarıdır. Yani devletin para karşılığında piyasadan mal ve hizmet satın almasıdır. Örnek vermek gerekirse, devlet çalıştırdığı memurların emeğini maaş ödeyerek satın alır, yine bir okul yapmak için para ödeyerek arsa satın alması gibi tüm bu harcamalar karşılığında yeni gelir akımı doğar ve milli gelir artar (Türkay, 1998, s.6).

Gerçek harcamalar, devletin ve diğer kamu kuruluşlarının kamu hizmetlerini görmede kullandığı üretim faktörlerini satın almada yaptığı harcamalardır. Bu bakımdan gerçek harcamaların temel özelliği, bir hizmet ya da işgücü, bir mal ya da eşya dolayısıyla harcamanın yapılmış olmasıdır. Gerçek harcamalar iki ayrı şekilde olabilir. İlki devletin üretim faktörlerini doğrudan satın alma ya da kiralama için yaptığı harcamalar, diğeri, devletin hazır bazı mal ve hizmetleri satın almak için yaptığı harcamalardır (Edizdoğan, 1998, s.81).

Transfer Harcamaları: Transfer ödemeleri devletin üretim faktörü satın almaksızın yaptığı kamu harcamalarıdır. Örneğin, emekli dul yetim aylıkları ve faiz ödemeleri gibi. Transfer harcamaları gelir dağılımını etkilediği için, dağılım değiştikten sonra bu değişikliğin neticesi olarak ekonomideki kaynak dağılımını da etkilemektedir (Aksoy, 1998, s.97).

H.Brochier ve P.Tabatoni, transfer harcamalarını milli gelirden bir değişiklik yaratmayan ve satın alma gücünün bireyler veya sosyal gruplar arasında el değiştirmesine sebep olan harcamalar olarak tanımlanmaktadır (Türkay, 1998, s.6).

Transfer harcamalarını, aldıkları şekillere göre ve karşılık kriteri esas alınarak başlıca iki gruba ayırmak mümkündür (Edizdoğan, 1998, s.81-82-83).

1. Aldıkları şekillere göre yapılan ayırım:

Bu ayırma göre yapılan transfer harcamaları;

- a) Dolaylı ve dolaysız transferler
- b) Gelir transferleri ve sermaye transferleri
- c) Verimli (üretken)ve verimsiz transferler olarak başlıca üç grupta toplanabilir.

2. Karşılık kriteri esas alınarak yapılan ayırım

Karşılık kriteri esas alınarak yapılan ayırma göre transfer harcamalarını;

- a. Karşılıksız transfer harcamaları
- b. Sermaye teşkili için yapılan transfer harcamaları, şeklinde iki ana gruba ayırmak mümkündür.

Dolaysız transferler- dolaylı transferler: bu tür harcamaların amacı bazı bireylerin veya sosyal tabakaların satın alma güçlerini doğrudan veya dolaylı bir şekilde arttırmaktır.

Dolaysız transferler bireylerin veya sosyal grupların gelirlerini doğrudan doğruya artıran giderlerdir. Devlet borçlarının faizleri, savaş gazi ve malullerine ödenen maaşlar, sosyal yardımlar ve sosyal sigorta yardımları yer alır.

Dolaylı transferler ise tüketicinin alacağı mal ve eşya fiyatlarını veya göreceği hizmetlerin bedelini azaltmak veya üreticinin karını artırmak amacıyla yapılan ekonomik yardımlardır. Bazı gıda maddelerinin fiyatını düşürmek için ödenen primler yardımlar gibi. Devletin gıda maddelerinin maliyetlerinin bir kısmını üzerine alması, tüketicinin bu yük derecesinden faydalanmasını sağlayacaktır.

Verimli transferler-verimsiz transferler: Bu ayrımda iktisadi amaçlı mali yardımlar verimli sosyal amaçlı mali yardımlar verimsizdir. İktisadi amaçlı mali yardımlar üretim ve hâsıla üzerinde etkili olduklarından verimli sosyal amaçlı transferler ise üretim üzerinde etkili olmadıklarından verimsiz sayılırlar.

1.1.5.2. Cari Harcamalar – Yatırım Harcamaları

Kamu harcamalarının bu şekilde sınıflandırılması genellikle ülkelerin bütçe sınıflandırılmaları arasında yer almaktadır. Hangi tür kamu harcamalarının kamu yatırım harcaması olduğu Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından son derece önemlidir. Nedeni ise az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimi yetersizdir. Ekonomik gelişme ve kalkınma ise milli gelirin artmasıyla mümkündür. Milli gelirin artması da ülkedeki mal ve hizmet üretiminin artmasıyla olur. Üretimin artması içinde belli bir yatırım seviyesinin gerçekleşmesi gerekir. Devletin bu nokta da mutlaka kamu harcamaları yoluyla sermaye teşekkülüne katkıda bulunması gerekir (Türkay, 1998, s.7-8).

Cari harcamalar: Genel yöntemin gerektirdiği ve sermaye mallarına ayrılmış olan harcamalardır. Yatırım harcamaları ise, üretim araçlarını ve dolayısıyla üretim kapasitesini arttırmak için yapılan harcamalardır. Bu bakımdan yatırım harcamaları sermaye oluşumu ile ilgilidir (Edizdoğan, 1998, s.76). Devletin memurlarına ödediği

maaşlar, yolluklar, harcırahlar, satın aldığı kırtasiye malzemeleri, ödediği kiralar, su, elektrik faturaları, bir kelimeyle idari harcamaların hepsi cari harcamalar içinde sayılır.

Cari harcamalar mal ve hizmet satın almaya yönelik harcamalar olduklarından ekonomide toplam arz, toplam talep dengesi, efektif talep düzeyi üzerinde etkiye bulunurlar, ekonominin makro dengelerini etkilerler. Cari harcamalar doğrudan doğruya ekonomide tüketim hacmini etkilediklerinden, yatırım mallarına karşı olan talep, tüketim mallarına karşı talepten doğma bir talep olduğundan, cari harcama artışları ekonomide yatırım harcamalarını arttırabilir, uyarılmış yatırımların doğumuna sebep olabilir, hızlandıran prensibini harekete geçirebilir (Türk, 1992, s.84).

Cari harcamada bulunulmadığı zaman fayda sağlamak mümkün değildir. Nitelikleri itibariyle cari harcamalar (Erdem, Şenyüz ve Tatlıoğlu, 2009, s.52):

- Her yıl tekrar ederler, dolayısıyla her yıl bütçede görülürler.
- Faydaları kullanıldığı yıl içerisinde tükenir.
- Tüketime yöneliktirler ve bu nedenle tüketim dengesiyle ilişkilidirler.

Yatırım harcamaları: Üretimi arttıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen, kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayan bir ya da birden fazla kullanılmakla tükenmeyen (dayanıklı) üretim faktörlerinin verimliliğini arttıran, faydası birden fazla yıla yayılan ve özellikle üretimde kullanılacak mallar için yapılan harcamalardır (Edizdoğan, 1998, s.77). Yollar, yapılar, tesisler, barajlar, köprüler, makineler, büyük onarım giderleri ile kamulaştırma giderleri yatırım giderlerine örnek verilebilir.

Yatırım harcamaları sadece bir ekonomide üretim düzeyini yükseltmez, aynı zamanda üretim potansiyelini de yükseltir. Bu itibariyle yatırım harcamalarının sağladıkları faydalar geçici değildir; süreklidir, devamlıdır.

Genel olarak yatırım harcamalarının nitelikleri şunlardır (Edizdoğan, 1998, s.77):

- Yatırım ve fedakârlık gerektirir.
- Yatırım harcamaları sermaye malları birikimini artırır.
- Bu mallar tüketimden vazgeçilerek arttırıldıklarından ve kendileri de tüketime elverişli olduklarından bir fedakârlığı gerektirir.
- Çoğunlukla dayanıklı mal biçimdedirler.

- Sağladıkları faydalar uzun sürelidir.
- Üretkenliği artırır. Bu da, kaynakları daha iyi kullanma, kullanılmayanları kullanılabilir hale getirme, yeni kaynak bulma, üretim faktörlerinin etkinliklerini artırma yönünde ve biçimlerinde olabilir.
- Üretkenliği artırma, yapılan fedakârlığın bir ödülüdür. Bu ödül, kişisel planda olduğu kadar, toplumsal planda da önemlidir.
- Yatırım harcamaları, devletin sermaye malları oluşumuna olan katkısını gösterir.
- Yatırım harcamaları, tasarruf-yatırım dengesiyle ilişkilidir.

1.2. Eğitimin Tanımı, Niteliği ve Kamu Eğitim Harcaması Kavramı

1.2.1. Eğitim Tanımı, Amacı ve Maliyeti

Eğitim kavramının ortaya çıkışı insanlık tarihi kadar eski olup, insanoğlunun bazı bilgileri sonraki kuşaklara aktarma isteğinin eğitimin doğuşuna neden olduğu bilinmektedir. İlk zamanlar barınmak, avlanmak ve yaşamı sürdürmek için kendiliğinden oluşan öğretim, bilinçli, düzenli ve belirli amaçlar için yapılmaya başlanınca eğitime dönüşmüştür.

1.2.1.1. Eğitimin Tanımı

Eğitimin tam manasıyla bir tanımını yapmak doğru değildir. Sürekli değişen ve gelişen eğitim kavramına uygun bir tanım bulmak zordur.

Eğitim kesin çizgilerle tanımlanamasa da; “bireysel beceri ve yeteneklerin geliştirilmesi için oluşturulan, kendine özgü nitelikleri bulunan tüm geliştirme ve yükseltme girişim ya da aygıtları” şeklinde bir tanım yapılabilir.

Tanımı ne olursa olsun, eğitim ve öğretim insanlığın bugünkü uygarlık seviyesine ulaşmasında temel güç olmuştur. O kadar ki, günümüzde insanların kutsal hakları arasında eğitim de yer almıştır. Birleşmiş Milletlerin yayınladığı İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 26. Maddesine göre:

“Her şahıs eğitim hakkına sahiptir. İlk ve temel eğitim söz konusu olduğunda eğitim bedava olmalıdır. İlk eğitim mecburidir. Mesleki ve teknik öğretim

genelleşmelidir. Yüksek öğrenime giriş, herkesin yeteneğine göre, eşit olarak herkese açık olmalıdır”

1.2.1.2. Eğitim Hizmetinin Amacı

Eğitim, bireye bilgi-beceri kazandırma ve bireyin topluma uyumunu sağlama sürecidir. Bu süreç içinde eğitim, topluma uyum sağlama, güdüleme, mesleki beceriyi arttırma, kültür düzeyini yükseltme gibi amaçların gerektirdiği bilgi, beceri ve alışkanlıkların kazandırılmasını kapsamı içine almaktadır. Bu anlamda eğitimin amacı; bireyi sosyalleştirme, milli bütünleşmeyi sağlama, politik bilinci geliştirme ve bireysel karakterini geliştirerek, gelecekteki üretim sürecinde kullanılacak bireysel yetenekleri ve bilgileri geliştirme olarak da tanımlanmaktadır (Baykal, 2006, s.5).

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 çözümlenmektedir. Eğitim hizmetlerinin de içinde bulunduğu yarı kamusal mal ve hizmetlerden fayda elde edenler yararlanma karşılığında belli bir bedel ödeyebilmektedirler (Karaaslan, 2005, s.40-41).

Pazar mekanizmasının işlediği bir toplumda, istihdam dolayısıyla elde edilen kazançların dağılımı; cinsiyet, ırk, doğal yetenek, aile olanakları, sosyal çevre, eğitimin süresi ile kalitesi ve çalışma hayatında çalışılan kesim, sanayi dalı, firmanın hacmi ve istihdam statüsü gibi karmaşık faktörlerin karşılıklı ilişkilerine bağlıdır. Örneğin doğal yeteneğin bir parçası olan fizik ve zihin yeteneklerini ölçen sınavlar veya mali olanaksızlıklar dolayısıyla; birçok kimse pilot veya doktor olacaklarına kasap veya kâtip olmaktadır. Mutlak bir serbest seçim değil empoze edilen bir seçim söz konusudur. Günümüzün toplumu olan bilgi toplumlarında ise, yetişmiş her bireyin kendi alanının

denetçisi ve uygulayıcısı olması amaçlanmıştır. Bu amaç yetkin kişilikte bireyleri yetiştirme anlamına gelmektedir. Böylece eğitimin bilgi aktarıcı özelliği geri plana itilerek, eğitimin amacı insan kişiliğinin yetkinleştirilmesi yani bireye doğru davranış kazandırma, eleştirel düşünce sahibi yapma, üretici ve yaratıcı bireyler yetiştirme olmuştur.

Hükümetler eğitim bütçelerini çeşitli amaçlarla artıyorlar. Her şeyden önce çağdaş toplum üyelerinin yasalara uymaları, demokraside seçim görevini bilinçle yerine getirmeleri için, okuryazarlığın ve temel eğitimin zorunlu ve yaygın olmasını, anayasal bir yurttaş hakkı ve ödevi sayıyorlar. Toplumda gelir dağılımı eşitsizliklerinin yetenekli öğrencilerin eğitilmesine engel olmaması nüfustaki yeteneklilerden en yüksek verimin alınabilmesi için burs dağıtıyorlar. Piyasa firmalarının çalışanlarına verdikleri eğitimi teşvik için vergi indirimini tanıyorlar. İşçilerin gelirlerindeki eşitsizliği azaltmak, teknolojiye değişim yüzünden işsiz kalanları yeni işlere hazırlamak için eğitim programları uyguluyorlar. Devletin açtığı meslek eğitimi kurumlarının verdiği diplomalar sayesinde, hem işverenlerin hem de tüketicilerin meslek sahiplerinin (hekim, mühendis, avukat vb.) hüner ve bilgilerine güvenleri sağlanıyor (Bulutoğlu, 2008, s.250).

Eğitim harcamaları, eğitim kademeleri itibariyle öğrenci sayısı, mevcut eğitim altyapısı, ülkelerin gelir seviyeleri, toplumda eğitime verilen önem gibi birçok faktöre bağlıdır. Harcamalar; kamu kaynaklarınca yapılan harcamalar, özel sektörün yaptığı harcamalar ve tüketim harcamaları gibi bölümlerden oluşmakta ve kıyaslanabilirliğin sağlanması açısından bütçe ve/veya GSMH'ya oran cinsinden ifade edilmektedir. Eğitim harcaması verileri, eğitim yatırımlarının maliyetlerinin, bu yatırımların karlılığının hem birey hem de devlet için doğru olarak hesaplanmasına önemli bir girdi teşkil etmektedir (Türkmen, 2002, s.18).

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 (Karaaslan, 2005, s.42).

1.2.1.3. Eğitim Hizmetinin Maliyeti

Eğitimde maliyet kavramı denilince, ekonomi biliminde olduğu gibi ilk bakışta üretim faktörleri ile üretilen ürün arasındaki ilişki akla gelmektedir. Ancak üretilen hizmetin satışının eğitim düzeninin işleyişine etkisi iktisat biliminden farklı olduğundan, eğitim maliyeti kavramının ayrı bir niteliği vardır. Bundan dolayı eğimdeki maliyet kavramının genel özellikleri iktisattaki maliyet kavramından farklı düşünölmelidir. Bu anlamda eğitimin maliyeti; “bireyin eğitimi için yapılan dolaylı ve dolaysız harcamalar, bireysel ve toplumsal harcamalar ve alternatif maliyet gibi toplum ile bu eğitimden yararlanan bireylerin sağlayacağı ücret farklarını ve üretime yapılacak katkıları karşılaştırılarak verimliliği tahmin etmek amacı ile uygulanan klasik bir ekonomik çözümlerdir”. Bu anlamda eğitimin toplumsal maliyeti, kamusal ve özel maliyetler ile vazgeçme (alternatif) maliyetinin toplamıdır (Baykal, 2006, s.23).

Birim maliyet hesaplanması okullarda kullanılan kaynakların etkinliği, eğitim yatırımlarının karlılığı ve eğitime yapılan kamu harcamalarında eşitlik hakkında bilgi verir. Birim maliyet hesaplaması, mikro ve makro perspektifte olmak üzere iki ayrı şekilde yapılabilir. Makro perspektifte, eğitim hizmetini sunmak için katkıda bulunan tüm kesimlerin yaptıkları tüm harcamaların öğrenci sayısına bölünmesiyle hesaplanır. Mikro perspektifte ise, öğrenciler için katlanılan mal ve hizmetlerin maliyeti ayrıştırılarak, maliyet unsurları ayrı ayrı hesaplanır (Baykal, 2006, s.23).

1.2.2. Kamu Eğitim Harcaması

Eğitimiyle ilgili, öğrenci sayıları ve okullaşma oranları kadar önemli bir diğer gösterge eğitim harcamalarıdır. Eğitim harcamaları, eğitim kademeleri itibariyle öğrenci sayısı, mevcut eğitim altyapısı, ölkelerin gelir seviyeleri, toplumda eğitime verilen önem gibi birçok faktöre bağlıdır. Harcamalar; kamu kaynaklarınca yapılan harcamalar, özel sektörün yaptığı harcamalar ve tüketim harcamaları gibi bölümlerden oluşmakta ve kıyaslanabilirliğin sağlanması açısından bütçe ve/veya GSMH’ya oran cinsinden ifade edilmektedir. Eğitim harcaması verileri, eğitim yatırımlarının maliyetlerinin, bu

yatırımların karlılığının hem birey hem de devlet için doğru olarak hesaplanmasına önemli bir girdi teşkil etmektedir (Türkmen, 2002, s.18).

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.

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. 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.

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

1.3. Türkiye’de Eğitim Hizmetinin Yapısı ve Finansmanı

Bu bölümde Türk eğitim sisteminin yapısı ve finansmanı üzerinde durularak son bölümde devletin eğitime müdahale nedenleri açıklanmıştır.

1.3.1. Türkiye’de Eğitim Sistemi

Türkiye’de eğitim; örgün eğitim ve yaygın eğitim olarak iki ana bölümden oluşmaktadır. Örgün eğitim, okul öncesi eğitimi, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsar. Yaygın eğitim, örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerinin tümünü kapsar.

Milli Eğitim Bakanlığı’nın izniyle özel kişi ve kuruluşlar tarafından açılan Türk, azınlık ve yabancılara ait okulların (okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim) dışında, her düzeydeki öğretim devlet tarafından açılan okullarda parasız olarak sağlanmaktadır.

Yükseköğretim dışında kalan örgün ve yaygın eğitim hizmetlerinin üretim ve denetiminden merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmiş olan Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) sorumludur. MEB öğretim programlarının hazırlanması, eğitim kurumları arasında eşgüdümün sağlanması, okul binalarının yapımı, vb. işlerden sorumludur. Yükseköğretim kurumları dışında kalan örgün ve yaygın eğitim hizmetlerinin yasal ve yönetsel denetimi Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) tarafından yapılmaktadır.

1.3.1.1. Okul öncesi eğitim, ilköğretim ve ortaöğretim

MEB örgüt yapısı içerisinde merkez teşkilatı dışında, örgütlendiği diğer düzey taşra teşkilatı olarak adlandırılan ve yerel yönetim birimleri olarak 81 il ve 850 ilçede kurulan örgütsel birimler vardır. Her ilde bir ‘il milli eğitim müdürlüğü’, her ilçede bir ‘ilçe milli eğitim müdürlüğü’ bulunur. Bu müdürlükler il ve ilçe bazında her türlü eğitim hizmetinin yürütülmesinden sorumludurlar Okulöncesi, ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki resmi ve özel tüm okullar ve kurumlar, hiyerarşik olarak, buldukları ilçe milli eğitim müdürlüğüne ve il milli eğitim müdürlüğüne bağlıdırlar. İl ve ilçe milli eğitim müdürlükleri Bakanlıkça alınan kararların yerel düzeydeki uygulayıcılarıdırlar ve yerel mülki amirlere (ilçelerde kaymakam, illerde vali) bağlı olarak faaliyette bulunurlar.

Okul öncesi eğitim kurumları; bağımsız anaokulları, ilkokula bağlı ana sınıfları ve uygulamalı ana sınıflarından oluşmaktadır. Zorunlu ilköğretim çağına gelmemiş çocukların eğitimini kapsar. İlkokullar; ilköğretim kurumlarının birinci kademesini oluşturan 5 yıl süreli eğitim kurumlarını kapsar. Ortaokullar; ilkokula dayalı, eğitim süresi en az 3 yıl olan okullar olup ilköğretimin ikinci kademesini oluşturur.

18.08.1997 Tarihinde çıkan 4306 sayılı yasayla 1997-1998 öğretim yılından itibaren 8 yıllık kesintisiz zorunlu ilköğretime geçilmiştir. İlköğretim 6-14 yaş grubundaki çocukların eğitimini kapsamaktadır. İlköğretime dayalı, en az 3 yıllık öğrenim veren genel, mesleki ve teknik öğretim kurumlarının tümünü kapsar. Ancak ortaöğretimin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde, Talim ve Terbiye Kurulunun 07.06.2005 tarih ve 184 sayılı kararıyla 3 yıllık mesleki ve teknik liseler ile genel liselerin eğitim ve öğretim süresi 2005-2006 öğretim yılından itibaren 9. sınıflardan başlamak üzere kademeli olarak 4 yıla çıkartılmıştır.

- Genel liseler: İlköğretime dayalı, en az 4 yıl süreli okullardır.

- Mesleki ve Teknik Liseler: Çeşitli mesleki ve teknik alanlarda nitelikli eleman yetiştiren okullardır. Bu okulların örgütleri ve öğrenim süreleri birbirinden farklıdır. Mesleki ve teknik liselerin büyük bir çoğunluğu Milli Eğitim Bakanlığı'nca yönetilmektedir. Diğer bakanlık ve kurumlarında örgütleri için gerekli mesleki ve teknik elemanları yetiştirmek amacıyla açmış olduğu okullar vardır.

MEB'e bağlı her düzeydeki okul (ya da merkez), okul müdürü (veya merkez müdürü) tarafından yönetilir. Okul müdürleri, okulların yönetilmesinden, değerlendirilmesinden ve geliştirilmesinden sorumludur. Okul müdürleri, ilçe milli eğitim müdürünün teklifi ve il milli eğitim müdürünün uygun görmesi üzerine Vali tarafından atanır. Okul müdürünün, okulun büyüklüğüne göre "müdür yardımcısı" bulunur. Ayrıca okul bünyesinde; öğretmenler kurulu ve zümre öğretmenler kurulu bulunur. Okullara öğretmen atamasında Milli Eğitim Bakanlığı yetkilidir.

MEB'e bağlı eğitim kurumlarının örgütlenmesiyle (yönetim pozisyonları ve sayıları, öğretmen kadroları, diğer eğitici kadroların neler olacağı, hangi birimlerin olacağı vb.) ilgili kararlar merkezi düzeyde verilir. Okul büyüklüklerine, illerden gelen öneriler doğrultusunda, MEB tarafından karar verilir ve yatırım programında yer alır.

1.3.1.1.1. 4+4+4 Sistemi

Millî Eğitim Bakanlığı'nın 09.05.2012 tarihli ve 12 Yıllık Zorunlu Eğitime Yönelik Uygulamalar adlı genelgesinde yapılan açıklamalara göre;

Zorunlu eğitim 4 yıl süreli ilkokul, 4 yıl süreli ortaokul ve 4 yıl süreli lise eğitimini kapsamaktadır. Öğrencilerin öğrenim gördüğü birinci 4 yıl (1, 2, 3, 4. sınıflar) ilkokul, ikinci 4 yıl (5, 6, 7, 8. sınıflar) ortaokul ve üçüncü 4 yıl (9, 10, 11, 12. sınıflar) ise lise şeklinde isimlendirilecektir. İlgî Kanunla ilkokul 4 yıllık eğitim öğretim veren kurum olarak tanımlandığından, birleştirilmiş sınıf uygulamaları 1, 2, 3 ve 4. sınıfları kapsayacak şekilde uygulanacaktır.

İlkokul kayıt işlemleri ise 66 ayını tamamlayan tüm çocukların okul kayıt işlemleri e-okul sistemi üzerinden merkezî olarak yapılacaktır. 60-66 ay arasındaki çocukların ise velisinin yazılı isteğiyle gelişim yönünden hazır olduğu anlaşılanların ilkokula devamları sağlanacaktır. Diğer öğrenciler okul öncesi eğitime yönlendirilecektir.

Okul öncesi eğitim için 30 Eylül 2012 tarihi itibarıyla 37-66 ay arasındaki çocukların anaokulunda veya uygulama sınıflarında, 48-66 ay arasındaki çocukların ise anasınıflarında eğitim almaları sağlanacaktır.

Ortaokulların ilkokul veya liselerle birlikte aynı binada kurulması halinde okulun bir müdürü bulunacaktır. Bunun için binada daha önce görev yapan okul müdürü yeni uygulamaya göre iş ve işlemleri yürütecektir. Örneğin ilkokul ve ortaokulun aynı binada bulunması durumunda mevcut okul müdürü ilkokul ve ortaokulun yönetiminden sorumlu olacaktır. Ortaokulun lise ile birlikte kurulması durumunda ise lise müdürü ortaokulun iş ve işlemlerini de yürütecektir.

Millî Eğitim Bakanlığı Taşınmalı İlköğretim Yönetmeliği kapsamında taşınan ilköğretim çağı öğrencileri için söz konusu Yönetmeliğin 9. maddesinin (c) bendinde belirtilen; "1-3. sınıf öğrenci sayısının 10'un altında olması" ifadesi, "1-4. sınıf öğrenci sayısının 10'un altında olması", (d) bendindeki "4-8. sınıflar" ifadesi ise "ortaokul 5-8. sınıflar" şeklinde dikkate alınarak uygulanacaktır.

1.3.1.2. Yüksek Öğretim

Genel lise, mesleki ve teknik liseleri bitirenlerin çeşitli dallarda eğitim gördükleri kurumlardır. 04.11.1981 Tarih, 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kurumları Yasası, bütün yüksek öğretim kurumlarına bağlı birimlerini ve bunlarla ilgili faaliyetleri ve esasları kapsamaktadır. Yükseköğretim kurumları eğitim ve araştırma etkinlikleri bakımından özerktir. Bununla birlikte, yükseköğretim kurumları Yükseköğretim Kurulu'na (YÖK) yıllık raporlar vermek durumundadırlar. Yükseköğretim Kurulu (YÖK) yükseköğretimin ülke genelinde planlanması ve eşgüdümünden sorumlu düzenleyici bir üst kuruluştur. Ayrıca, akademik konularla ilgili üst kuruluş olarak da Üniversitelerarası Kurul bulunmaktadır. Yükseköğretim alanındaki organlar, görev ve sorumluluklar, daha çok yükseköğretimle ilgili yasal düzenlemeler, YÖK ve üniversiteler düzeyinde ele alınmaktadır.

Yükseköğretim Kanunu'na göre üniversite organları, rektör, senato, yönetim kurulu olarak belirlenmiştir. Fakülte ve yüksek okul düzeyindeki organlar da benzer biçimdedir. Fakültelerin en üst yöneticisi dekan, yüksek okulların ise müdür olarak adlandırılır.

Yükseköğretimle ilgili organlar, pozisyonlar, kadro ünvan ve sayıları ile örgütlenme konuları Yükseköğretim Kanunu (2547), Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu (2809) ve Yükseköğretim Personel Kanunu (2914) ile düzenlenmiştir.

Üniversitelerde, yetkiler büyük ölçüde rektörlerde toplanmıştır. Rektörler Cumhurbaşkanı, dekanlar ise YÖK tarafından atanmaktadır. Üniversiteler kısmi yönetsel ve mali özerkliğe sahip kurumlardır. Öğretim elemanı kadroları Maliye Bakanlığı'ndan sağlanmakta, ancak atamalar, üniversite yönetimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurulların çoğu, seçimle gelen üyelerden oluşmaktadır. Öğretim üyelerinin katılımcı süreçlerinden (Senato, Fakülte kurulu, fakülte yönetim kurulu gibi) söz edilebilir.

Yükseköğretim kurumlarının büyüklüklerine (hem sayısal kapasiteler hem de hangi programların açılacağı) ilişkin kararlar, üniversitelerden gelen öneriler doğrultusunda ulusal düzeydeki yükseköğretim planlaması kapsamında değerlendirilir. Yeni programların açılmasına ilişkin karar YÖK tarafından, yükseköğretim

yatırımlarına ilişkin kararlar ise Hükümet (Yüksek Planlama Kurulu) tarafından verilmektedir.

Üniversite Öğrenci Konseyleri: Üniversite öğrencilerinin üniversite yönetimine katılımını sağlamak üzere her üniversitede bir öğrenci konseyi kurulur. Bu konsey, seçimle gelen fakülte ve yüksek okul temsilcilerinden oluşur. Konsey yetkilisi, Rektörün daveti üzerine, üniversite senatosu ve yönetim kurulu toplantılarına katılır. Konsey temsilcisinin oy kullanma yetkisi yoktur.

1.3.2. Eğitim Hizmetlerinin Finansmanı

Günümüzde eğitim hizmetlerinin finansmanını genellikle devlet karşılamaktadır. Ancak, 1980 sonrasında özel sektörün de eğitime giderek artan bir şekilde katkıda bulunduğu görülmektedir.

1.3.2.1. Finansman Yöntemleri

Eğitim hizmetlerinin finansmanında uygulanan üç yöntem vardır. Bunlar, doğrudan finansman, kısmi finansman ve dolaylı finansmandır.

1. Doğrudan finansman: Tam kamusal malların tüketebilmeleri sonucunda elde edilen fayda, toplumun bütün bireylerine yayıldığından, bunların özel sektör tarafından üretilmeleri olanaksızdır. Bu grupta yer alan mallar (savunma ve diploması gibi), kollektif karar alma mekanizması yani, bütçeyle üretilir. Bireyler bu mallara olan tercihlerini açıklayamadıklarından, bunların finansmanı zorlamaya dayanan yöntemlerle sağlanır.

Pozitif ve negatif dışsal ekonomilere neden olması eğitimin devlet tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk nedeniyle eğitim karma malı finansman açısından tam kamusal mal şekline dönüşmektedir ve devlet tam kamusal mallarla olduğu gibi eğitimin finansmanını vergilerle karşılamaktadır. Eğitimin bu şekilde finansmanına doğrudan finansman ya da kamusal finansman adı verilmektedir.

2. Kısmi Finansman: Bu yöntemde eğitim vergi yerine harçlarla finanse edilmektedir. Eğitim harcamalarının bir kısmı fiyatlandırılarak öğrenciden tahsil edilmektedir.

3. Dolaylı Finansman: Bu yöntemde ise eğitim malının üretilmesinde devletin yanı sıra özel sektöre de olanaklar sağlanmaktadır. Eğitimin özelleştirilmesine çalışılmaktadır.

Uygulamada bu yöntem kupon yöntemi veya tüketiciye yardım yöntemi olarak bilinmektedir. Bu yöntemde devlet, eğitim karma malını üretmek yerine, hizmetten yararlanacaklara bir kupon verir. Böylece bu kimseler eğitim hizmetini özel kesimden karşılayabilirler. Kupon yöntemi özellikle eğitim-öğretim yönünden zor durumdaki fakir öğrencilere yöneliktir. Devlet maddi olanaksızlıklar nedeniyle okuyamayacak durumdakilere kendi açacağı parasız-yatılı okullarda eğitim sunmak yerine, bu hizmete muhatap kimselerin talebini özel kesime kaydırmaktadır.

Günümüzde, gelişmişlik düzeylerine göre, bu üç yöntem de uygulanmaktadır. Azgelişmiş ülkelerde çoğunlukla doğrudan finansman yöntemi uygulanırken; gelişmekte olan ülkelerde, kısmi finansmanın ağırlıkta olduğu görülmektedir. Sanayileşmiş ülkelerde ise dolaylı finansman yöntemiyle eğitimin özelleştirildiğini gözlenmektedir.

1.3.2.2. Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Finansmanı

Türkiye’de her düzeydeki kamu eğitim kurumlarının finansmanında “kamusal finansman” ağır basmaktadır. İlköğretimin, temelde iki finansman kaynağı vardır. Bunlardan birisi (ki ana kaynak) merkezi bütçeden ayrılan kaynaklar, ikincisi ise yerel katkılardır (İl Özel İdare gelirlerinden ayrılan paylar). Bu iki kaynak, il özel idaresi bütçesinde birleştirilir ve yerel ihtiyaçlar doğrultusunda harcanır.

Ortaöğretimin finansmanında merkezi bütçe kaynakları esastır. Burada, bir istisna olarak, mesleki-teknik ortaöğretime destek sağlayan özel bir fondan (*Mesleki Eğitimi Geliştirme ve Yaygınlaştırma Fonu*) bahsedilebilir. Bu kademedeki bütçeden kurumlara ayrılan kaynaklar doğrudan kurumlara gönderilir. Bu kaynakların tahsisinde önceden belirlenmiş ölçütler bulunmamaktadır. Eğitime ayrılan kaynaklar ihtiyaçlarla karşılaştırılarak dağıtımı yapılmaktadır. Özel öğretim kurumlarına kamu bütçesinden doğrudan bir destek sağlanmamaktadır, ancak bazı dolaylı teşvikler söz konusu olmaktadır. Yükseköğretimde ise üç ana finansman kaynağından söz edilebilir. Bunlar; merkezi bütçe, öğrenim ücretleri (cari hizmet maliyetine katılım) ve döner sermaye

gelirleridir. Toplam bütçe içinde; merkezi bütçe kaynakları ağırlık taşır. Bu kaynakların belirlenmesindeki temel ölçütlerden en önemlisi çalışmaya alanlarına göre öğrenci başına cari maliyettir. Merkezi bütçe kaynakları üniversitelere doğrudan aktarılır. Öğrenim ücretlerinin toplam bütçe içindeki payı %10'u aşmaz. Döner sermaye gelirlerinin bütçe içindeki payları ise, üniversiteden üniversiteye göre değişmektedir (Eurydice Türkiye Birimi, 2010, s.10-11).

Türkiye'de eğitim hizmetleri daha çok sosyal bir mal olarak düşünülmektedir. Bu nedenle finansmanında da vergiler kullanılmaktadır. Ancak son yıllarda bilim ve teknolojiye görülen gelişmeler karşısında eğitim ve araştırma faaliyetlerinin kazandığı önemiyle Türkiye'nin ekonomik kalkınmada aldığı mesafe dikkate alınarak eğitim, öğretim ve araştırma hizmetlerinin daha etkin ve yaygın bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak amacıyla diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de özel sektörün payının artırılmasına çalışılmaktadır.

1965 yılında çıkarılan 625 sayılı özel öğretim Kurumları Kanunu ile her seviyede eğitim ve öğretim (okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, v.b.) özel hukuk tüzel kişileri tarafından sunulabilmektedir.

1.3.3. Devletin Eğitime Müdahale Nedenleri

Bugün ister gelişmiş ister azgelişmiş, her devlet, eğitime müdahaleyi zorunlu görmektedir. Devlet bazen eğitim hizmetini kendisi yerine getirmektedir bazen de özel sektöre olanak sağlayarak gözetim ve denetimini üstlenmektedir. Devlet eğitim hizmetlerine neden bu denli önem vermekte ve müdahale gereği duymaktadır?

Bunun nedenleri beş grupta toplanabilir:

- 1) Eğitimin dışsallık özelliğinin ekonomideki kaynak dağılımını bozması;

Eğitim hizmetleri, ilk bakışta sadece o hizmetten yararlanana fayda sağlamış gibi görünür. Ancak toplumda eğitilmiş kişilerin artması, eğitilen kişiye sağladığı özel faydanın yanı sıra topluma da sosyal bir fayda sağlar. Zira bir ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlarının çözümünde yetişmiş insan gücünün etkisi büyüktür.

Eğitim hizmetlerinin tamamen özel kesime bırakılması birtakım sakıncalar meydana getirebilir. Zira kar endişesiyle özel kesimce eğitime yeterince kaynak ayrılmaması halinde hizmette ortaya çıkacak aksamalar hem ferde hem de topluma zarar verecektir. Bu zarara da dış kayıplar denilir. Doğurduğu dış kayıp ve faydalar dikkate alınarak eğitim hizmetleri devlet tarafından üstlenilmektedir.

2) Adil bir gelir dağılımını sağlama amacı;

Bilindiği gibi, gelirin adil dağılımını iki temel aktör tarafından belirlenir. Bunlar;

- Üretim faktörlerinin (emek, sermaye ve girişimci) milli gelirden aldıkları payların dağılımı,
- Faktör mülkiyetinin dağılımı olarak sayılabilir.

Faktör mülkiyetinin dağılımını genellikle veraset ve intikal vergileriyle düzenlendiğinden, gelir dağılımını düzeltici etkisi sınırlıdır. Bu nedenle, gelişmekte olan ülkelerde devletin gelir dağılımını ve ekonomik kalkınma amacı çatıştığında, genellikle bu amaçtan vazgeçilmektedir. Ancak, üretim faktörlerinin ulusal gelirden aldıkları payların dağılımını, emek faktörünün eğitim olanaklarından yararlandırılmasıyla kolayca etkilenir.

Kişilere tanınacak eğitim olanakları, bu alanda gelen eşitsizliklerin önlenmesini sağlar. Modern toplumlarda nitelikli işgücü olabilmek, ancak yüksek bir eğitim sayesinde mümkündür. Yüksek gelirli mesleklere girmeyi önleyen nedenleri ortadan kaldırılan bir eğitim reformu emek gelirleri arasındaki eşitsizlikleri azaltır. Be nedenle, devletin eğitimi temel bir kamu hizmeti haline getirerek, her isteyen ve yetenekli kişinin yüksek gelirli mesleklere girmesini sağlayan bir eğitim sistemini kurması zorunludur. Bu ise, bir yandan eğitim hizmetlerinin parasız hale getirilmesini, diğer yandan yoksul ailelerin çocuklarına eğitim hizmetinin yeterli miktarda sunulması gerekmektedir.

3) Ekonomik kalkınmaya etkisinin bilinmesi;

Yeni düşünceler bulmakta başarısız olan ülke, kalkınma sürecinde geride kalır. Başarılı bir kalkınma, bir toplumu değişim bilincine kavuşturmaya dayanır. Bu ise, "salt eğitimle olasıdır. Çünkü eğitim aynı zamanda, hiç yılmadan sürekli olarak yenilik peşinde koşan, bulduğu ve doğruluğunu kanıtladığı yenilikleri yine kendisinin

yetiştirdiği uygulayıcılara bırakan eylemler bütünüdür. Bu bakımdan kalkınma ve eğitim arasında kopmaz ve yadsınamaz bir ölçüt olarak genel eğitim düzeyi alınmaktadır. Buna göre, %50'den daha fazla okuma yazma bilmeme oranının az gelişmişliği, %50-20 okuma yazma bilmeme oranının yarı gelişmişliği ve %20'den daha az okuma yazma bilmeme oranı ise gelişmişliğin ölçütü sayılmaktadır.

4) Eğitim hizmetlerini etkin düzeyde sunma amacı

Eğitim hizmetlerinin etkin düzeyde sunulmasına ilişkin bazı normlar geliştirilmiştir. Bu kurallar iki ayrı teknik özellikten kaynaklanır. Bunlardan ilkinde göre, eğitim hizmetleri azalan maliyet koşulları altında sunulduğundan, üretim miktarı (öğrenci sayısı) artıkça, marjinal maliyet de giderek azalmaktadır. Bu durumda etkin üretim miktarında marjinal maliyetin ortalama gelire eşit olması gerektiğinden, hizmeti sunan kuruluş zarar eder. Hiçbir piyasa işletmesinin zararla çalışamayacağından, eğitim hizmetlerinin devlet tarafından sunulması gerektiği görüşü geçerlilik kazanır.

Eğitim hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasını gerektiren diğer kural ise, mal özel bir nitelik taşısa bile yaydığı dışsal ekonomilerden kaynaklanmaktadır. Dışsal ekonomi yayan özel mallar söz konusu olduğunda, kaynakların optimal kullanımı özel sektör tarafından sağlanamamaktadır. Etkin üretim düzeyine, toplam marjinal fayda eğrisinin marjinal maliyet eğrisiyle kesim noktasında ulaşılmaktadır. Bir toplumda, bilgi ne kadar geniş kitleye (faydası maliyetini karşıladığı noktaya kadar) verilirse ve ileri derecedeki uzmanlıklar ne kadar geniş tabandan süzölmüş yetenekliler kazandırılırsa, eğitimin verimi o kadar iyi olur.

Eğitim hizmetlerinden özel fayda sağlayan kısmının özel sektör tarafından sunulmasını ileri süren görüşler, eğitimin bölünebilir ya da pazarlanabilir niteliklerine dayanır. Öte yandan, özel sektörün rekabet ortamı dolayısıyla hizmetin kalitesini arttıracığı görüşü de önemle savunulmaktadır. Ancak, bu durum şu sakıncaları ortaya çıkarmaktadır:

- Üretim düzeyinin yetersizliği, düşük gelirlilerin yararlanma olanağını sınırlar,
- Hizmetin satış fiyatının yüksekliği nedeniyle düşük gelirliler hizmeti satın alamazlar,

- Fırmanın kar maksimizasyonu motifi nedeniyle, tekelci tutumu gelir dağılımını bozar ve birtakım sosyal maliyetler doğar.

5) Fırsat eşitsizliğinden herkesin yararlanması

Eğitimde fırsat eşitliği, bireylere eğitim alanında kendilerini geliştirebilmeleri için eşit olanaklar sağlanmasıdır. Her bireyden az ya da çok belli yetenekler, yatkınlıklar, beceriler olduğunu bugünkü bilimsel araştırmalar göstermektedir. Çağdaş eğitimin bir işlevi de, o yatkınlıkların, becerilerin topluma kazandırılmasıdır. Yetenekli kimseler arasında yoksulların da bulunabileceği düşünülürse, bu gibi kimselerin eğitim hizmetinden yararlanamamaları sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmaz. Ayrıca eğitimin özel faydasının yanı sıra tüm toplumu ilgilendiren sosyal faydalarının da bulunduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle, her bireyin eğitimden eşit yararlanabilmesi ancak, hizmetin devlet tarafından sunulmasıyla mümkün olabilir. Devlet tarafından ilköğretim zorunlu tutulması ve parasız sunulması bu amaca yöneliktir.

II. BÖLÜM

2.1. Kamu Harcamalarında Performans İle İlgili Kavramsal Çerçeve

Etkinlik ve verimlilik kavramlarının taşıdıkları öneme rağmen, yönetim sürecinin değerlendirilmesine yönelik çeşitli problem alanları göz önüne getirildiğinde, çoğu kez standart bir biçime gelmiş güvenli ve geçerli ölçüm tekniklerinin bulunmayışı etkinlik ölçümlerinin yapılmasını güçleştirmektedir. Çalışmalarda bile birbirinin yerine kullanılan verimlilik ve etkinlik oysaki anlam olarak birbirinden farklıdır. Etkinlik ölçme yöntemleri ve VZA konusuna girmeden önce etkinlik ile ilgili temel kavramların tanımlarının yapılması konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

2.1.1. Verimlilik

Verimlilik kavramı, 18. yy. m sonlarından itibaren önce mühendisler tarafından kullanılmış ve daha sonra da iktisatçılar tarafından temel alman ölçütlerden biri olmuştur. Kaynakların makro düzeyde verimli kullanılması "geniş kapsamlı verimlilik" ve her bir mal ve hizmet içinde verimli kullanılması da "dar kapsamlı verimlilik" diye bir ayrıma tabi tutulabilir. Öte yandan; verimlilik "teknik ve fiziksel verimlilik" ve "ekonomik verimlilik" diye iki yönlü de ele alınmaktadır. Tek veya birkaç çıktı ile tek veya birkaç girdinin bileşimi teknik verimlilik ilişkisi olarak tanımlanır. Ekonomik verimlilik ise, toplum üyeleri ve kıt kaynakların kullanımı açısından istenen sonuçların alınması ve azamileştirilmesi tercihini içermektedir. Bu da çıktı değerleri ile girdi maliyetleri arasındaki farkın fazla olmasını gerektirir. "Verimlilik; eldeki kaynaklarla (girdiler) mümkün olan en çok ürünün (çıktının) elde edilmesi" yani "belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılması, en az kaynak kullanımı ile en çok mal ve hizmet üretilmesi girdi ve çıktı arasında ilişki kurulması, kısaca iyi harcama olarak tanımlanmaktadır. (Özer, 1997, s.77-78-79)

Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir.

Verimlilik iki ögenin birleşmesidir, bunlardan birisi organizasyona ilişkin, diğeri ise faaliyete ilişkindir, organizasyona ilişkin olan öge; iç çalışma yöntemlerinde mevcut olup kurumun örgüt yapısını ve tüm ilişkilerini kapsar. Eğer kurumun iç yapısı gereksiz bir biçimde karışık ise u zaman personel ve teçhizat ne kadar verimli çalışırsa çalışsın bir bütün olarak kurumun verimliliği düşük olmaya mahkumdur. Diğer taraftan iyi bir şekilde yapılanmış ve düzgün bir iş akışına sahip bir kurumun da belki ataletten, belki de denetim eksikliği veya çok düşük oranda araç-gereç kullanımından kaynaklanan verimsiz bir personel veya teçhizat yapısı söz konusu olabilir. Bu durumda da verimliliğin ikinci ögesi olan faaliyete ilişkin verimlilik veya yukarıdaki durumda olduğu gibi verimsizlik sorunu ortaya çıkar. Sonuç olarak "bir yönetim en uygun kaynak kullanımını sağladığı ölçüde verimlidir". (Özer, 1997, s.80)

Verimlilik, kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir. Verimlilik esas itibariyle, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve sonuçların (faydaların) parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda söz konusu olan bir kavramdır. Bir faaliyetin "verimli" sayılabilmesi için (http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/AhmetARSLAN.pdf, 16.06.2012, s.4);

- 1) Aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması,
- 2) Aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi,
- 3) Çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir.

Örneğin bir hastanede sağlık hizmetlerinin verimliliğinden söz edilebilmesi için, verili bir personel, ekipman v.s. ile daha fazla hastaya sağlık hizmetlerinin verilmesi veya aynı hizmetin daha düşük maliyet (daha az personel, ekipman v.s.) ile sağlanması veyahut ta sağlık hizmeti verilen hastaların sayısı artarken, bu hizmet için kullanılan üretim faktörlerinin hasta sayısına nazaran daha az artması gerekir.

2.1.2. Etkinlik

Etkinlik, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.

Etkinlik hedeflerin ne ölçüde başarıldığını ve bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösterir. Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Bir işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşip ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir. Yani "etkinliğin" ölçümü önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra üretim süreci sonucunda gerçekleşen durumun söz konusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması şeklindedir. Bir faaliyetin "etkin" olarak ifade edilebilmesi için, sözkonusu faaliyetin işletmenin, plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekir. Daha önce verimliliği ifade ederken örnek olarak verdiğimiz hastanenin sağlık hizmetlerinin "etkinliğini" sözkonusu hizmetlerdeki artış ve verimlilik sonucunda, sağlık programının amacına ulaşip ulaşmadığı ve hastalık rakamlarında azalma sağlanıp sağlanmadığı şeklinde ifade edebiliriz. (http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/AhmetARSLAN.pdf, 16.06.2012, s.4)

Bazı yazarlar Etkinlik yerine "Etkililik" de kullanmaktadır. Etkinlik aslında faaliyet, aktivite (activity) kelimesinin karşılığıdır. Etkinlik kelimesini ise eski dilden "müesseriye" karşılayabilir. Bu çalışmada etkinlik, effectiveness karşılığı olarak kullanılacaktır. Etkinlik bu bağlamda etkinliklerin çıktısı (sonucu) ile etkinliklerin amacı arasında ilişki kurarak örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesine katkıda bulunan bir araç olmaktadır. Bu nedenle; yönelinen amaçları gerçekleştirme derecesi, çıktıların azamileştirilmesi gibi farklı noktalardan hareket edildiğinde etkinlik "belirli amaçlara veya yönelinen çıktılara en az maliyetle varmak" ve kamusal amaçlar ve mal ve hizmetler temel alınarak, bunların maksimizasyonun en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi demektir.

Etkinlik kavramı, gereğinden fazla girişilen veya tekrarlayan faaliyet, mal ve hizmetlerin belirlenmesini sağlamaktadır. Etkinlik, kaynakların etkisiz kullanımı gibi sakıncaları gidermek, yani aynı amacı veya çıktıyı daha az ve mümkünse en az maliyetle üretilmek için yol gösterici bir alet ve süreç etkinliği, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri etkinliklerin sonucunda bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Etkinlik bu

tanımda görüldüğü gibi amaçlara yönelik bir kavramdır. Yukarıda formüle edildiği gibi, amaçların, planlananın gerçekleşme düzeyini elde edilen sonuçlarla ilişkilendirerek belirler. Bu özelliği nedeniyle etkenlik bir organizasyon veya kurum düzeyinde toplam performansı yansıtan en önemli performans boyutudur. Etkenliğin başka bir tanımı "doğru şeylerin yapılmasıdır". Buradaki "şeyler" hedefler, amaçlar, etkinlikler anlamında kullanılmaktadır (Özer, 1997, s.80).

2.1.3. Tutumluluk

Tutumluluk kavramı, insan gücü ve araçlar şeklindeki kaynakların ne şekilde kullanıma hazır hale geldiğini, diğer bir deyişle kaynakların hangi şartlar altında elde edildiğini ifade eder. Bu bağlamda tutumluluk, başlı başına bir amaç olmayıp, diğer bazı amaçların gerçekleşmesiyle ilişkili bulunmaktadır. Tutumluluk, pozitif tasarrufların ve dışsallıkların mümkün olduğunca yüksek olmasını, mal ve hizmetlerin en optimum ölçekler içerisinde üretilmesini gerektirir. Bu da, üretim kaynaklarının her birinden maksimum ürünü ve faydayı elde etmek, dolayısıyla üretim kaynağının gerektiği miktar ve biçimde ekonomik olarak kullanımının uzantısı olarak elde kalan diğer girdileri, diğer mal ve hizmetlerin üretiminde kullanabilmek demektir. Bir başka deyişle, bir mal veya hizmetin istenilen miktarda ve düzeyde üretilmesi için gerekli olan girdi miktarından daha fazla girdi kullanılmamalı, aksine ölçeğe ve düzeye göre gereğinden fazla olan girdinin diğer mal ve hizmet üretiminde kullanımına olanak sağlanmalıdır. Bu sağlandığı takdirde kamu mal ve hizmet üretiminde tutumluluk gerçekleşmiş olacaktır (Özer, 1997, s.74-75).

Çeşitle şekillerde tanımlana bilen tutumluluk kavramı, özel kesimde daha belirgin iken, tüketiciler ve kamu kesimi açısından bu kavramın açıklanması ve tanımı daha güçtür. Sadece alternatifler arasında seçim yapma olanağının bulunduğu durumlarda. Tutumluluk sağlanabilir bütün kamu faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve mümkün alternatiflerin ve uygun üretim ölçeklerinin seçilmesi ekonomik birimlerin temel görevlerindedir. Ancak bu yolla, her bir faaliyet açısından tutumluluğun, sağlanması olasıdır.

Tutumluluk:

- Uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyet ile ve uygun zamanda elde edilmesi
- Tercih edilecek şeylerin analizi
- Etkenlik hususunun göz önüne alınması

Tutumlu Olmayan Uygulamalar:

- Bir işi yaparken gereğinden fazla olan yöntemler,
- Çabanın iki misline çıkarılması,
- Görünürde amacı olmayan işler,
- Malzemelerin sık sık bozulmasına veya gereğinden fazla onarıma yol açan
- Eski teçhizat kullanılması,
- Yetersiz hizmetlere yol açan işlemler üzerinde kalite kontrolü eksikliği.

2.2. Kamu Sektöründe Performans Değerlendirmesi

Ekonomik büyüme, istikrar ve bireysel refah açısından kamu kaynaklarının etkili kullanımı ve nitelikli maliye politikalarının önemi son dönemdeki gelişmeler nedeniyle gündeme taşınmıştır. Tüm dünyada hükümetin uygulamaları konusunda şeffaflık artmış bu da kamu kaynaklarının etkili kullanımı konusunda kamuoyu baskısını çoğaltmıştır. Küreselleşme, sermaye ve vergi ödeyicilerini daha hareketli hale getirmiş ve hükümetin gelir tabanında baskı unsuru oluşturmuştur. Yeni yönetim ve bütçeleme teknikleri geliştirilmiştir. AB üye ülke devletlerin İstikrar ve Büyüme Anlaşması (Stability and Growth Pact) ortaya konan mali disiplini yerine getirmek zorunda kalmışlardır (Afonso ve Aubyn, 2005, s.11).

Son yıllarda performans yönetimi ve ölçümü kamu sektörü reformlarında temel yönlendirici olarak ortaya çıkmıştır. Performans yönetimi ve ölçümü hükümetin yeniden keşfi hareketinin temel dayanaklarından birisini oluşturur. OECD ülkelerinde ortaya çıkan kamu sektörü reformları kamu hizmetlerini doğrudan sağlayıcısı olan devletin mütevazı bir rol üstlendiği etkinlik ölçümünün önemli bir rol oynadığı, yeni bir kamu yönetimi modeli sonuç vermektedir. OECD için etkinlik yönetimi kamunun hesap verebilirliğini artıran önemli bir araçtır. Performans değerlemesi kamu hizmetlerinin ne ölçüde etkili ve verimli bir şekilde yerine getirildiği konusunda bilgi verebilir.

Performans değerlemesi sözleşmeye yönelik bir hareketi teşvik etmektedir. Yönetimsel ve siyasi düzeylerin ayrılmasının bir parçası olarak birçok ülkede etkinlik sözleşmeleri ortaya ıkmuştır. Kamu sektörü hizmetleri sıklıkla ihale yoluyla karşılanmaktadır.

Kamu sektörünün performansının ölçülmesi deneysel olarak g bir konudur. Özellikle toplam ve uluslararası veriler açısından literatür oldukça yetersizdir. Kamu politikalarının uygun maliyet ve çıktı ölçüleri vasıtasıyla kamu faaliyetlerinin ölçülmesi amaçların belirlenmesi ve etkinliğin değerlendirmesi son derece zor konulardır. Akademisyenler ve uluslararası organizasyonlar bu doğrultuda bazı ilerlemeler kaydetmiştir. Ayrıca analizlerdeki odaklanma noktalarını bakanlık yada program tarafından kullanılan kaynakların miktarından sunulan hizmetlere yada başarılan sonuçlara yönlendirmişlerdir (Balcı, 2007, s.8).

Performans değerlemesi kamu hizmetlerinin daha etkili yerine getirmesi için bir yönlendiricidir. Kamu sektörünün etkili bir şekilde kamu hizmetlerini yerine getirmesini engelleyen geleneksel X-etkinsizliği unsurlarını ortadan kaldıran bir are veya kamu sektörünün modernize edilmesinin bir kaynağı veya performans değerlemesi yalancı bir ilaç gibi hiçbir etkisi olmadığı halde çoğunlukla kamu desteğini kazanmak için uygulanan bir yaklaşımdır. Performans değerlemesi kamu sektörü için sembol hizmetini görmekte ve performansın gerçekten önemli olduğu izlenimini vermektedir (Greiling, 2005, s.552).

Performans değerlendirilmesinin olmadığı yerde değerlendirmeler nesnel ölçülere göre değil, daha ziyade siyasi kararlara göre yapılır. Performans lmnn olmadığı yerde başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Sonuçların llmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetiminin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olur (Osborne ve Gaebler, 1993, s.87).

Kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi oldukça karmaşıktır. Sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda hukuka uygunluğu denetlemek gerekmektedir. Değerlendirme yapılırken hizmetin niteliği ve lkelerin içinde bulunduğu koşullar ve dönemler, siyasi iktidarın ideolojik yapısı performans değerlendirmesinde vurguyu etkilemektedir. Bu işlerin iyice zorlanıp karışık bir hal almasına neden olmaktadır.

2.2.1. Performans Değerlemesi İle Bütçe İlişkisi

Performans, iktisadi değerler olan etkinlik (Efficiency), etkililik (Effectiveness) ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen ekonomikliği (Economy) vurgular. Daha yeni liberal tanımlar etkinliğin tanımına; adalet ve eşitlik kavramlarını da eklemektedir. Böylece kamu yönetiminde iktisatçı bir bakış açısı ön plana geçmektedir (Güngör ve Erdumlu, 1996, s.3). Performans değerlendirmeleri dünyanın her yerindeki kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir. Değişimin iki önemli faktörü vardır. Performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu. Bu iki faktör kamu sektörünün şeffaflığına büyük katkı sağlamaktadır. Kamu sektöründe daha önceleri ölçüm yapılamadığı için herhangi bir kurumun başarılı bir şekilde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilemiyordu. Performans ölçümü, bunu mümkün hale getirdi. Performans ölçülmesi, ölçüm yapılamayan yerlerde performans göstergelerinin kullanılması hesap verme sorumluluğunun kurulmasını sağladı. Kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulması, başarısızlıkları gizleme olasılığını ortadan kaldırdı. Başarı veya başarısızlığın sergilenebilir olmasının oluşturduğu etki ise, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalmasına neden olabilir (Kenger, 2006, s.3).

Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, etkinlik göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performansı gerçekleştirdiği bir sonraki yılda bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme ile kaynakların etkinlik esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtacak şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır. Bütçe ile çıktı/sonuç göstergeleri arasındaki bağlantı kurulmasında temel olarak; sunuma yönelik performans bütçeleme, dolaylı bağlantı kurulan ve doğrudan performans bütçeleme yaklaşımı olmak üzere üç yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar (Yenice, 2006, s.62-66):

- Sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımı, performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği bütçe türüdür. Bu kategoride performans ölçümü mevcuttur;

fakat arka planda kalmaktadır. Kaynak dağılımı kararlarında rol oynamamaktadır ve bu şekilde kullanılmasının zorunlu olduğu da düşünülmektedir. Bu yaklaşımında performans sonuçları bütçede ve diğer hükümet belgelerinde kaynak dağılımının belirlenmesinde bir bileşen olmaktan çok, sadece gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Bu yöntem henüz performans bütçe uygulamasının çok başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır.

- Dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında, kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçlarıyla ilişkilendirilir. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Bu yaklaşımında performans sonuçları diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Performans bilgisi karar verme sürecinde çok önemlidir. Fakat kaynak dağılımını zorunlu olarak belirlemesi gerekmez. Performans bilgisinden kaynak dağılımında yararlanılmaktadır. Ancak performans bilgisi kaynak dağılımını tek başına belirlememektedir. Performans bilgisi ile birlikte politik öncelikleri yansıtan hükümet belgelerinden de yararlanılmaktadır. Bu yöntemle göre performansı çok yüksek olan bir devlet faaliyetine mutlaka daha fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan çıkmamaktadır. Bu devlet faaliyeti eğer ülkenin politik öncelikleri arasında yer almıyorsa yüksek performans sonuçlarına rağmen bu faaliyet için daha az kaynak ayrılması gerekecektir. Dünyada uygulanan örnekleri incelediğimizde, devlet genelinde kullanılan en yaygın yöntemin dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme olduğu görülmektedir.
- Doğrudan performans bütçeleme yaklaşımında, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Performans bütçenin bu türü kısıtlı sayıda OECD ülkesinde ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Son yöntem olan doğrudan bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçe ödeneklerini doğrudan belirlemektedir. Bu yöntem performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır

uygulayan ülkelerde ve sadece belirli sektörlerde uygulanmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında her birim çıktının maliyeti hesaplanmaktadır. Performans hedefine göre birim maliyetler kullanılarak kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Bu yöntemin uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntem devlet genelinde her tür faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.

Performans bütçelemede harcamaların beklenen etkinliği karşılamamasına yol açan teknik ve ekonomik etkinsizlik gibi değişik etkenler söz konusudur. Bu etkenlerden bazıları şunlardır (Leibensein, 2003, s.50-52);

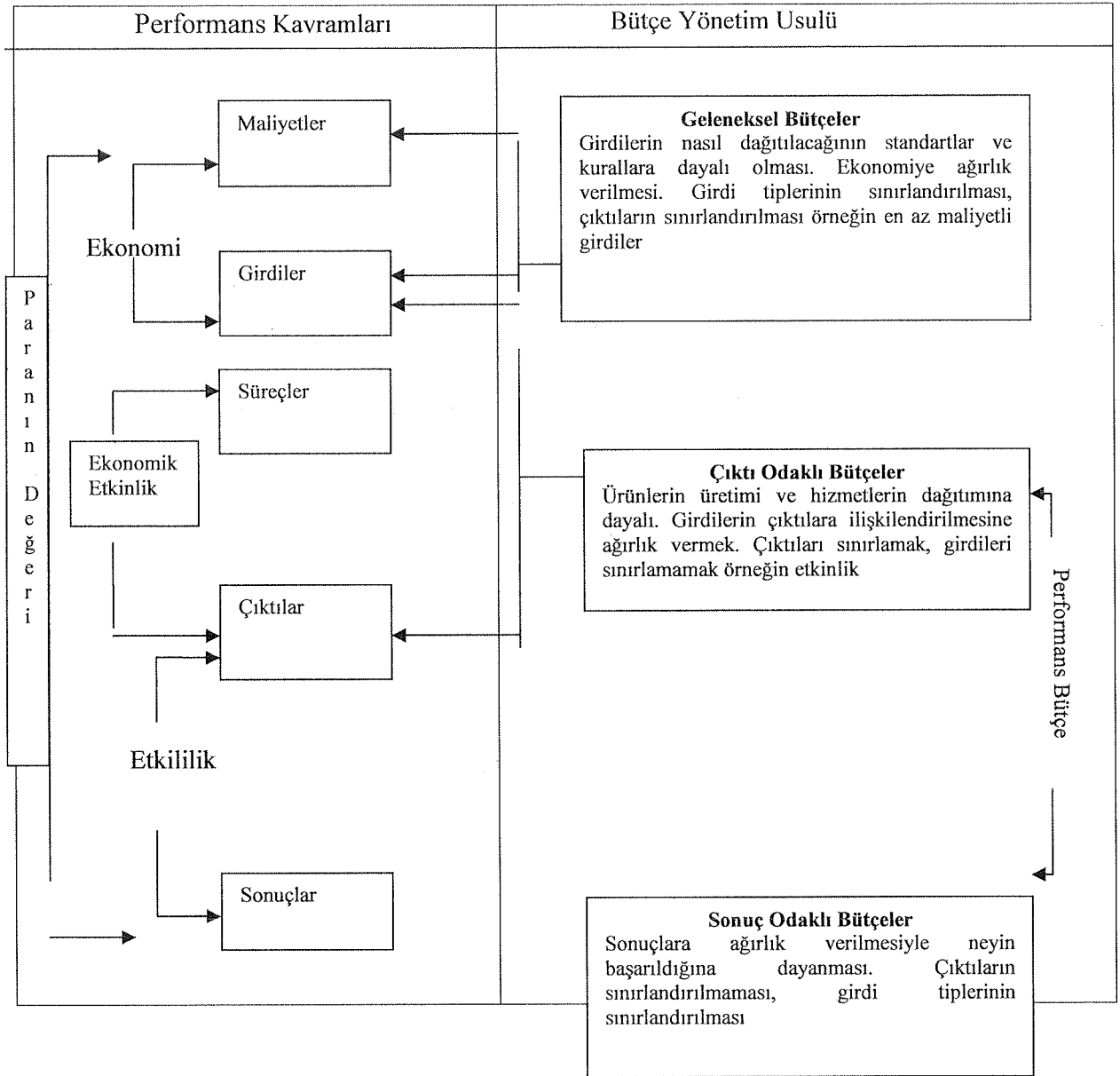
Teknik Etkinsizlik: Kaynakların belirli bir çıktı ve hizmet düzeyini üretecek şekilde teknik anlamda iyi bir şekilde kullanılmamasından ortaya çıkar. Teknik etkinliğe ulaşmak herhangi bir girdinin fiziksel seviyesini azaltmadan çıktıların seviyelerini azaltmak mümkün değildir. Belirli bir girdi ile azami muhtemel çıktıyı elde etmekteki başarısızlık tarafından ifade edilmiştir. Bu da örgütün yada birimin iç işleyişi değiştirilerek ve iyileştirilerek çözümlenmelidir.

Ekonomik Etkinsizlik: Kaynakların ekonomik kullanılmamasından kaynaklanmaktadır. Maliyetleri artırmadan hizmetlerden daha yüksek getiri elde etmek harcamaları kaynaklar arasında kaydırmakla mümkündür. Ekonomik ve tahsis etkinliği kavramına göre belirli bir hizmet çıktısı ve düzeyini gerçekleştirmek için maliyetleri artırmadan bir girdi yerine başka bir girdiyi ikame etmek mümkün değildir.

Performansın farklı boyutlarını daha iyi bir bütçe yönetim sistemiyle iyileştirmek mümkündür. Belirtildiği gibi teknik etkinsizlik içsel örgütün veya üretim birimi süreçlerinin genel noksanlıklarının bir belirtisidir. Bu tip etkinsizlik en büyük etkinsizlik kaynağıdır. Özellikle kamu sektöründe iyileştirilmiş bütçe süreçleri bir dereceye kadar ekonomik etkinliği teşvik edebilir. Aynı zamanda etkinsizliği doğuran başka unsurların olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu da bütçe yönetiminin rolünü sınırlandırmaktadır. İlgilenilmesi gereken alanlar amaçlara göre kaynakların tahsis edilmesiyle ilgili alanlardır. Bu durumda iyileştirilmiş bütçe yönetiminin rolü daha fazla

şeffaflık, ilgili ve zamanında performans bilgisi vasıtasıyla sürecin desteklenmesinin kolaylaştırılması ve iyileştirilmesi olacaktır (Diamond, 2005, s.11).

Performans değerlemesinin, kaynakların daha iyi kullanımı ve memurların daha iyi karar vermelerine yardımcı olduğu; yönetimin kalitesini iyileştirdiği, yönünde genel bir görüş birliği OECD ülkelerince kabul edildi. Etkinliği sayılarla belirlemek, yöneticilere değişiklikleri izleme, potansiyel problemleri teşhis etme ve zamanında düzeltici tedbirler almalarına izin verir. Kurumun geçmişte nerede olduğunu, bugün ne durumda bulunduğu ve benzer diğer kurumlarla nasıl karşılaştırılacağı yönündeki etkinlik verileri, yöneticilere başarılı faaliyetlere kaynakları yönlendirme olanağı sağlar. Performans değerlendirmeleri, ayrıca çalışanların şeklini etkiler. Çalışanlar neye göre değerlendirildiklerini bildiklerinde daha fazla performans gösterirler. Performansın dikkate alınması hükümet açısından vergi ödeyenlerle arasında güven ve saygınlığının artırılmasına yardımcı olabilir (Halachmi, 2005, s.503).



Şekil 2.1. Farklı Bütçe Sistemlerinde Performans Kavramı

Kaynak: Yusuf Temur, Kamu Harcama Yönetiminde Performans Değerlemesi: Sağlık Harcamaları ve Devlet Hastaneleri Uygulaması, s.99, 2008

Şekil 2.1. bir hükümetin üretim sürecinin bir dereceye kadar özetidir. Bu süreç girdilerin elde etme maliyetlerinden başlar, bu girdilerin üretimde kullanılması ve hükümet politikaları çerçevesinde sonuçların üretilmesidir. Muhtemel etkinlik yelpazesi göstergeleri bu süreçte ortaya çıkar. Geleneksel bütçe sistemleri girdilere, kaynakların gerçek kullanılan miktarına veya her ikisine odaklanır. Anahtar kavram ekonomidir yada girdi maliyetlerinin toplam kontrolüdür. Çıktı odaklı bütçe sistemlerinde girdiler,

kurumun verimliliğın ve etkinliğın göstergelerini üretmek için çıktılarıyla ilişkileri ortaya koyar. Sonuç odaklı bütçe sistemlerinde çıktılar, etkinlik göstergesi olarak nihai amaçların başarılmasıyla ilişkilendirilir. Bu gibi sistemlerde maliyetin etkinliğini ortaya koymak için maliyetler genellikle elde edilen nihai sonuçlarla karşılaştırılır veya bazen paranın tam karılığın olarak ifadelendirilir.

Günümüzde, sağık ve sosyal refahla ilgili hizmetler, genel hükümet görevleri, tutukevleri, orduyla ilişkin güvenliik hizmetleri gb. birçok hizmette rekabetçi bir eksiltme(ihale) görmekteyiz. Birçok Avrupa Birliğı ülkelerinde düzenlenmiş kurumların denetlenmesinde gösterge temelli raporlar önemli bir rol oynamaktadır. Kamu sektöründe etkinlik değerlemesi on yıldan daha fazla bir tecrübeye dayanmaktadır. Sonuç odaklı hükümet başlığı altında Gaebler ve Osborne performans yönetiminin gücünü önermektedir. Osborne ve Gaebler'in ortaya koyduğı bu yaklaşım şunları içermektedir (Osbone ve Gaebler, 1993, s.87).

- Ölçülen yapılır.
- Sonuçları ölçemezseniz başarısızlıktan başardığımı söylemezsiniz.
- Başarıyı göremezseniz onu ödüllendiremezsiniz.
- Başarıyı ödüllendiremezseniz muhtemelen başarısızlığı ödüllendirirsiniz.
- Sonuçları açıklayabilirsiniz, kamu desteğini kazanırsınız.
- Ölçemezseniz, anlayamazsınız.
- Anlayamazsanız kontrol edemezsiniz.
- Kontrol edemezseniz, geliştiremezsiniz.
- Değerlendirmeyi amaçladığınızı biliyorlarsa, onu yapacaklardır.
- Başarıyı tanımlamak istemezseniz, onu destekleyemezsiniz.
- Başarı ve başarısızlığı göremezseniz, ondan alacağınız derslerden yoksun kalırsınız.

- Başarısızlığı teşhis edemezseniz, eski hatalarınızı tekrar eder kaynaklarınızı boşuna harcarsınız.
- Sonuçlarla tüketilen kaynakları ilişkilendiremezseniz gerçek maliyetin ne olduğunu bilemezsiniz.
- Eğer gerçek maliyeti bilemezseniz, hizmeti kendi imkanlarınızla mı yoksa dış kaynak kullanarak yapılması gerektiğini söyleyemezsiniz.
- Toplam maliyeti söyleyemezseniz ihalelerde paranın gerçek karlılığını elde edemezsiniz.
- Sonuçları gösteremezseniz, önemli payda (hissedarlarla) iletişim yeteneğiniz zayıflar ve kamu desteğini kazanamazsınız.

2.2.2. Performans Değerlemede Hedeflenen Amaçlar

Kamu kesiminde sağlam bir performans yönetimi yapısının oluşturulması, personel performansının değerlendirilmesini de içeren geniş kapsamlı bir yaklaşımı içermektedir. Performans değerlendirmesi genel anlamda, yönetimin geliştirilmesini, hesap verebilirliğin ve kaynak tahsisinde etkililiğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Söz konusu amaçlar birbirini tamamlayıcı nitelikte olmakla birlikte, bu çalışmanın konusu daha ziyade bütçeleme süreci açısından ele alınmış, böylece performans değerlendirmesinin amaçlarından öncelikli olarak kaynak tahsisinde etkinliğin ve etkililiğin sağlanmasına odaklanılmıştır. Bu kapsamda, bütçe kararlarının alınması ve harcamaların planlanmasında kamu idarelerinin başarısını, hedef ve önceliklerini dikkate alan bir performans değerlendirmesi yaklaşımı benimsenmiştir (Yılmaz, 2010, s.112-113).

Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanmasının dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde bir sonuç doğurması beklenmektedir (Demirel, 2006, s.118). Günümüzde etkinlik değerlemesi yeni kamu yönetiminin ana unsurlarındandır. Yeni kamu yönetimi

bazı yazarlar tarafından yönetimin liberalleşmesini ve Pazar yönelimli yönetimi yansıtan global bir hareket olarak ifade edilmektedir. Liberal yönetim kamu sektörü yöneticilerinin birçok hantallıktan gereksiz düzenleme eş kurallardan kurtarmak anlamındadır. Girdi faktörlerinin kontrolü yerine sonuçların ölçümüne odaklanmaktadır. Pazar yönelimli yönetim ise bütçe için X-Etkinsizliği azaltmak ve bütçenin maksimize davranışını sağlamak için bütçe kaynakları için içsel ve dışsal bir rekabet oluşturmaya çalışır. Performans değerlemesi özel sektöre benzer sonuçlar (kar) gerçekleştirmek için gereklidir. Performans değerlemesi kamu bütçelemesinin iyileştirilmesi daha iyi bir raporlama sisteminin teşviki ve kamu yönetiminin modernleştirilmesinin bir aracı olarak görülmektedir. Kamu sektöründe performans değerlemesinde hedeflenen amaçlarına bakıldığında şu konular açıkça ortaya çıkacaktır (Greiling, 2005, s.2).

Kamu bütçesinin modernleştirilmesi ; Kamu sektörü reformlarının önemli bir unsuru, girdi odaklılıktan sonuç (çıkıtı) odaklı kamu bütçeleme sistemidir. Kamu kurumları yada otoritelerin ne kadar mali veya personel kaynağına ihtiyaç duyduğunu tartışmaktan ziyade bütçe ve planlama sürecinde çıkıtı ve sonuç göstergeleri ilave edilmektedir. Kamu sektörü muhasebesi açısından nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebeye bir geçişin ağırlığı hissedilmekteyse de niteliksel ve niceliksel çıkıtı ölçütleri ve sonuç göstergeleri eklenerek bütçeleme sisteminin reforme edilmesi amaçları arasındadır.

Gönüllü yada zorunlu raporlama; Kamu sektörü reform girişimleri arasında kamusal hesap verilebilirliğin iyileştirilmesi diğer önemli bir konudur. Paranın karşılığı ile ilgili raporlama kamusal hedeflerin nasıl yerine getirildiği ile ilgili bilgi kamu hizmetlerinin kalitesi hakkında bilgi verme, düzenleme kurulları tarafından yayınlanan düzenleme endüstrilerinin performans göstergeleri ve yaşam kalitesi raporları genel kamuoyu açısından şeffaflığın daha da iyileştirilmesi unsurlarıdır. Bu konularda hesap verme talebi profesyonel ve etkili yönetimlerin demokratik hesap verebilir. Hükümetler için eskiden beri arzulanan bir konudur. Politik perspektif açısından kamunun hesap verebilirliğinin artışı vatandaşların daha fazla katılımına katkıda bulunacak aynı zamanda seçmenlerin seçime daha fazla katılmalarını sağlayan bir çaredir.

Sözleşme Yönetimi; performans göstergeleri hizmet sözleşmelerinde önemli bir rol oynar. Kamu sektöründe yeni bir sözleşme kültürü ortaya çıkmaktadır. Performans

göstergeleri değişik idari, yönetsel ve politik düzeyler arasında sözleşmelerin gerçekleştirilmesinde bütüncü bir unsurdur. Performans esaslı sözleşmeler hizmetin beklenen nitelik ve niceliği ilgili ayrıntıları sağlamanın yanı sıra aynı zamanda birim tarafından hizmetin veriliş veriliş veriliş nasıl ölçüleceği ile ilgili göstergeler ortaya koyar. Bunun anlamı politikacıların ne yapılacağına karar vermesi yöneticilerinde nasıl yapılacağı ile ilgili karar vermeleri demektir. Rekabetin teşviki ile uyumlu olarak hizmet vermek için seçilen birim kamu yönetimi kar amacı taşımayan özel bir organizasyon veya ticari bir girişim olabilir. Hizmet sözleşmelerinin kamu kurumlarının denetlenmesinde artan bir rolü söz konusudur. Kamu idaresinde sözleşmeler çeşitli hiyerarşik seviyeler arasında bir koordinasyon araç olarak kendi göstermektedir. Bu düzeyler kamu yönetiminin en üst yönetimi ile değişik departmanlar olabileceği gibi takımların veya departmanların şahsi bazda kamu görevlileri de olabilir.

İdareler Arası Karşılaştırma/Kıyaslama; Birimler arası zorunlu karşılaştırmaların yapılması rekabetin hiç olmadığı veya çok az olduğu olanlarda rekabeti teşvik etmek için bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. 1990'ların başlarından günümüze kadar İngiliz yerel otoriteleri göstergeleri ulusal denetim ofisine rapor etmek zorunda idiler. Ulusal denetim ofisi bunları (raporları, göstergeleri) yayınlamaktaydı. Kamu yöneticileri sıklıkla yanlış bir şekilde kıyaslama olarak belirtilen sürecin etkinliğini iyileştiren bir enstrüman olarak birimler arası karşılaştırmayı keşfettiler. Birimler arası karşılaştırmalar sık sık kıyaslama olarak tanımlanmasına rağmen sınıftaki veya sektörler arasındaki en iyiden öğrenme anlamındaki gerçek kıyaslama projeleri son derece enderdir.

İçsel Teşhis Sistemi; performans değerlendirme, idari açıdan yönetimi değişik departmanların etkinliğini ortaya koyan bir unsur olarak aynı zamanda değişik departmanların sözleşmelerini ne kadar iyi yerine getirdiklerinin kontrolünü gösteren bir araç olarak şiddetle teşvik edilmektedir. Performans göstergeleri içsel karar alma sürecinin daha fazla bilgiye dayalı olarak yapılabilmesine olanak sağlayabilir. Değişik aktörlerin özerkliğindeki artışa üst yönetim tarafından talep edilen kontrol ve denetleme bilgisindeki artış etmektedir.

Stratejik Yönetim Sistemi; performans yönetimi sisteminin kullanımının diğer bir amacı strateji uygulamasını gerçekleştirecek bir yönetim aracı olarak görmesidir.

Tüm dünyada globalleşme, hızlı teknolojik değişim ve yeni oluşan pazarlar, müşteri beklentilerinin değişmesi vesaire nedenler sonucu ortaya çıkan ve her geçen gün giderek daha da ezici rekabet karşısında organizasyonlar; daha stratejik düşünmek, stratejik planlamaya ve stratejik karar almaya eskisinden daha fazla önem vermek zorunda kalmışlardır. Stratejik yönetim daha ziyade özel sektör alanında sadece çok uluslu şirketler, büyük holding ve şirketler tarafından bilinir ve uygulanırken, bugün çok sayıda organizasyon, stratejik yönetimi araç olarak kullanmaktadırlar. Bununla birlikte kamuda da stratejik yönetime daha fazla önem verilmeye başlanmıştır (Çevik, 2001, s.131).

Yeni kamu yönetiminin temel ilkelerine (3E's)* baktığımızda kamu sektörüne performans yönetiminin getirilmesinin önemli belirleyicileri; bürokrasinin azaltılması, kamuda israfın en aza indirilmesi ve paranın(harcamanın) karşılığının alınması olarak karımıza çıkmaktadır. 1990'lerden günümüze birçok doküman etkinliğin arttığını (girdi/çıkı ilişkisi açısından) ve X-etkinsizliğinin azaltılmasının politik gündemde önemli bir madde olduğunu göstermektedir. Bu düşünce 1993 deki Amerikan Hükümeti Performans ve Sonuç Kanununun (American Governmen Performance and Result Act-GPRA) ikinci bölümünde açıkça ortaya konmuştur. Etkinsizliği azaltmanın bir aracı olarak performans yönetimini yıllarca kullanmanın sonunda etkinliği iyileştirme performans değerlemesinin kullanımını artırmaktadır. Performans yönetiminin artan popülaritesi ile ilgili olarak mahalli, bölgesel, ülke çapında veya ulusal kamu stratejilerinin uygulanmasında bir araç olması örnek olarak ortaya çıkmaktadır (Özer, 2007, s.4).

2.2.3. Kamu Harcamalarında Performans Değerlemesi

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, etkinlik hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Performans değerlendirmesi uluslararası uygulamalarda genellikle program değerlendirmesi ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Ancak performans değerlendirmesi kurumun belirli bir stratejik amacını gerçekleştirmek üzere oluşturulan

* İngilizce'de Economy, Efficiency and Effectiveness, 3 E's, üç kelimenin baş harfleri ile de adlandırılmaktadır.

faaliyet ve projeler bütünüdür (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004, s.54). Performans değerlendirmesi, yürütülen faaliyet ve projelerin etkinliğinin araştırıldığı bir geri bildirim mekanizmasıdır. Değerlendirme yanında etkinlik ölçümü, geleneksel denetim ve etkinlik değerlendirmesi gibi başka geri bildirim mekanizmaları da vardır. Performans değerlendirilmesi yoluyla; kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması, başarısızlık ile karşılaştırılması durumunda sebeplerin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi, geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgileri sağlanması amaçlanmaktadır (Yenice, 2006, s.123).

2.2.3.1. Kamu Harcamalarında Maliyetleri Değerleme

Bir faaliyetin bütçe maliyetinin bu faaliyetin gerçek değerinin altında hesaplanmasının farklı nedenleri vardır. Bunlardan ilki çoğu hükümet eğitim, savunma vb gibi belirli faaliyetlerin maliyetlerinin hesaplanmasında binalar, ormanlar, doğal kaynaklar gibi hükümetin sahip olduğu değerlerin kullanımının fırsat maliyeti dikkate almazlar. Örneğin bir okulla ilgili bütçeleme maliyeti, öğretmenlerin maaşlarının okul araçlarının vb. maliyetini kapsarken hükümetin sahip olduğu ve kullandığı binaların kira değerlerini kapsamaz. Bunun anlamı özellikle belirli harcama kategorilerinin maliyetleri çoğu zaman bu faaliyetlerin gerçek maliyetinin önemli ölçüde altındadır. Bu maliyetlerin gerçek değerinin altında hesaplanmasının diğer bir nedeni de sabit maliyetlerin tahsisindeki zorluktur. Örneğin harcamalardan elde edilen faydalarla ilişkilendirildiğinde bir eğitim bütçesi hükümetin yürütülmesi ile ilgili sabit maliyetleri içermez.

Performansın ölçümü genellikle; Maliyetlerin hesaplanması(takdiri), çıktının hesaplanması (takdiri) ve bu ikisinin karşılaştırmasını gerektirir. Bu yaklaşımı hükümetin faaliyetiyle ilgili harcamalara uyguladığımızda, bir kamu harcamasının, belli bir düzeyde, etkili olması ülke nüfusu için mümkün olan en büyük faydayı sağladığı zaman etkilidir. Etkililik genellikle karşılaştırma anlamında kullanılır: Z ülkesindeki faydalar ve maliyetler arasındaki ilişki diğer ülkelerle karşılaştırılır. Bu ise, toplam harcamalar için olabileceği gibi, sağlık, eğitim, yoksulluğun azaltılması, altyapı yatırımları vb. gibi belirli alanlara yapılan harcamalar için ayrı ayrıda olabilir. Eğer Z

ülkesindeki faydalar diğer ülkelerle karşılaştırıldığında önemli oranda maliyetleri geçiyorsa, bu durumda Z ülkesindeki kamu harcamalarının daha etkili olduğu söylenir. Yapılan bu basit karşılaştırma maliyet ve faydaların kabul edilebilir yollarla ölçülmesini gerektirir. Bu makineler için kolay yada daha kolay olmasına rağmen hükümet faaliyetleri için güçtür. Çünkü yetersiz bütçe sınıflamaları, güvenilir veri olmayışı, sabit maliyetleri belirli bir fonksiyona dağıtma, faaliyette kullanılan kamu varlıkları kullanımının maliyetini eklemekteki hata, gerçek maliyetlerin belirlenmesini güçleştirmektedir.

Bir motor yada makine ile ilgili karşılaştırmada, tüketicinin bir girdi olan aynı miktarda benzini daha önceki aynı fiyattan alınabileceği için daha kolaydır. Fakat kamu harcamasıyla ilgili bir karşılaştırma problemi ortaya çıkar. Diğer bir deyişle bir birey için herhangi bir girdinin arz eğrisinin tamamen elastik olmasını varsayabiliriz. Fakat bu kamu harcamaları için söz konusu değildir. Kamu harcamaları, vergi gelirleri tarafından finanse edilir. Daha çok gelir sadece artan marjinal maliyetlere katlanılarak elde edilir. Hem teori hem de deneysel çalışmalar tarafından desteklenen son derece açık bir sonuç şu dur ki vergi idaresinin yürüttüğü bir ortamda vergi gelirlerinin marjinal maliyeti ortalama maliyetlerden daha yüksektir ve marjinal maliyetler daha hızlıca artabilir. Bu bütün ülkeler için doğru olmasına rağmen belki gelişmekte olan ülkeler ve yükselen pazarlar için özellikle söz konusu olan bir durumdur. Bu ülkeler iyi ve etkili vergi sistemleri kurmak için büyük zorluklarla karşı karşıyadırlar. Sonuç olarak bu ülkeler vergi kaynaklarına güvenmelidir. Bu kaynaklarda (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2006, s.10):

- Üzerinde bozulmalar ve engellemeler ortaya çıkan batık (ölü)maliyetler,
- Ülkelerin vergi idaresi için söz konusu olan yüksek maliyetler,
- Vergi ödeyicilerinin uyum maliyetlerini netice vermektedir.

Dolayısıyla hükümet tarafından toplanan marjinal dolar; hükümetin elde ettiği miktarı(doları) önemli ölçüde aşabilir. Bu yüzden vergi gelirleri için elastik arz eğrisi tam savunulabilir bir varsayım değildir. İlave bir dolar harcama, ilave bir dolar geliri gerektireceği için eğer bu para diğer harcamaların azaltılmasıyla karşılanmıyorsa

ekonomi üzerinde ilave ve artan marjinal maliyetleri sonuç verecektir. Kamu harcamalarıyla ilgili etkililik kavramı bunları dikkate almalıdır. Hem vergileme seviyesi hem vergi sisteminin kalitesi kamu harcamalarının performansın değerlendirilmesi için temel unsurlardır. Bu vergi gelirlerinin kullanımının etkili olup olmamasından farklı bir konudur. Gelirlerin kullanımına odaklanmış bir analiz bu önemli yönleri ihmal etmiş olacaktır. İhmal edilen noktaları basit bir grafikte açıklamak mümkündür. Bu belli bir dönem için vergi gelirlerinin kullanımının etkinliğinin ihmal edilmesinden kaynaklanır. Burada performans odaklanması vergi toplama yönündedir (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2006, s.11).

2.2.3.2. Kamu Harcamalarında Yanlış Hedeflerle Performans

Kamu harcamalarında etkinlik analizinin tanımlanması güçtür. Teknik anlamda bir harcama etkili (bir amacın düşük maliyetlerle elde edilmeye çalışılabilir) olabilir. Bununla birlikte bu kamuoyu yararı ve sosyal refah açısından etkili olmayabilir. Bu hükümetin yanlış çıktıyı etkili bir şekilde ürettiği zaman gerçekleşir. Bu, klasik silaha karşı tereyağı vakası gibidir. Bir hükümet ülke savunmasını etkili bir şekilde üretiyor olabilir. Fakat bu oldukça fazla (çok silah) olabilir. Bununla birlikte halkın tercih edeceği (sağlık, eğitim gibi) sosyal malları savunmayla karşılaştırdığımızda çok daha az üretiyor olabilir (Afonso ve Aubyn, 2005, s.5).

Bu açıkça siyasi bir problemdir. Politik bağlamda kontrol ve dengenin iyi işlediği demokratik bir toplumda yürütme birimi demokratik olarak seçilmiş parlamentonun kontrolü altında bütçenin kapsamını ve büyüklüğünü belirler. Bu bütçenin yasal anlamda toplumunun hedeflerini yansıttığı varsayılabilir. Bu durumda temel sorun her bir fonksiyon için harcanan paranın ne kadar etkili olduğu ile ilgili teknik problemdir. Maalesef dünyada iyi şekilde işleyen demokrasi fazla değildir Dünya Bankası tarafından oldukça dikkate alınan yaygın bir problemdir. Hatta bir problem olmasa bile güçlü lobiler ve yolsuzluk bütçe amaçlarını kamu yararı yerine kendi faydalarına yönlendirirler. Bu durumlarda etkinliğin tanımı muğlâk hale gelir.

Sonuç olarak yanlış çıktıyı üretmekle (bütçeyi yanlış faaliyetlere tahsis etmek) fakat parayı teknik anlamda etkili harcamak (düşük maliyet) ile bütçeyi doğru aktivitelere tahsis etmek (sağlık için daha çok eğitim için daha çok vb gibi) fakat bunu

etkisiz (yüksek maliyet) yapmak arasındaki farkı ayırt etmek önemlidir. Bu problemlerin hepsi yaygın ve önemlidir ve her ikisi de kaynakların etkisiz kullanımını netice verir. Maalesef herhangi birisi yanlış çıktının üretildiği ve bunun etkisiz bir şekilde üretildiği problemleri birlikte görür.

2.2.3.3. Kamu Harcamalarında Doğru Hedeflerle Performans

Bütçe halkın sağlık, eğitim, fakirlerin desteklenmesi yüksek büyüme vb. gibi sosyo-ekonomik hedeflerden savunma vb, amaçlara sapma ihtimali olabilir. Birleşmiş Milletlerin hükümetlere belirli sosyal faaliyetlere bütçenin belirli bir yüzdesini tahsisi konusunda tavsiyesi söz konusudur. Bu durumlarda kamu harcamalarını olabileceğinden daha az etkili görünme eğilimi ortaya çıkar. Bunlardan bazıları şunlardır (Borge, Falch ve Toymo, 2004, s.187).

Harcamaları özel fayda yada baskı gruplarının yönlendirmesidir. Örneğin eğitim harcamaları ilköğretimden orta öğretime veya yüksekokul eğitimine veya bilimsel alanlarda hukuk, maliye vb. alanlara yönlendirilebilir. Sağlık harcamaları koruyucu hastane önlemlerinden kırsal yada şehir alanlarına temel sağlıktan büyük şehirdeki büyük hastanelere yönlendirilebilir; veya kaynaklar yoksul nüfusun büyük kısmını etkileyen sınırdan, yaşlı insanlara, yüksek gelirli hastalıklarına tahsis edilebilir. Bütçe sınıflandırılması içindeki yeniden yönlendirmeler belirli bir temel fonksiyon için yapılan harcamadan ortaya çıkacak faydanın belirlenmesinde önemlidir. Bunlar hatta belirli bir kategori için harcanacak toplam miktarı değiştirmeseler de etkinliğin tanımlanmasında önemlidir. Çok az dikkat çeken ikinci problem hizmet sunucuları tarafında bütçe kaynaklarının yönetsel kullanımınıdır. Belirli kamu fonksiyonları özellikle eğitim ve sağlık gibi emek yoğun olan bazı kamu faaliyetleri için okul öğretmenleri yöneticiler doktorlar hemşireler vb gibi hizmet sağlayıcılarının tutumları son derece belirleyicileridir (Temur, 2008, s.118).

Emeklilere yapılan transferler gibi harcamaların aksine (yani bunlar direkt yasal faydalanıcılar tarafından alınır) eğitim sağlık gibi faaliyetlere yapılan harcamaların çoğu bu hizmeti sunan kamu çalışanlarının maaşlarına gider. Bu maaşlar karşılığında bu kamu çalışanlarının bu hizmetlerin hitap ettiği kesimlerin (okul öğrencileri, hastalar gibi) faydalanacağı çıktıları üretmeleri varsayılır. Bütçenin tahsisi temelinde bu

faaliyetlerin çıktılarını ve faydalarını ölçmek konusunda ekonomistler arasında bir eğilim söz konusudur. Daha çok harcama daha fazla fayda, örneğin sağlık ve eğitime bütçeden daha fazla pay, fayda ve harcama arasındaki eşitliği gösterir. Daha fazla harcama hedeflenen faydalanıcılar tarafından daha fazla faydanın elde edilmesi demektir.

Çıktı ile sonuç arasındaki bu ayırım kamu harcamalarının etkinliğinin analizinde son derece temeldir. Belirli aktivitelerle ilgili çıktılara daha fazla önem verilirken sonuçlarla ilgili önem daha azdır. Örneğin eğitim harcamalarındaki çıktılar okul kayıtları veya belli bir dereceyi tamamlayan öğrencilerin sayısı olabilir. Bununla birlikte sonuçlar ne kadar öğrenci eğitim aldı, ne kadar hasta iyileşti ve verimli hayatına geri döndü.

Yolsuzluk ve çeşitli şekilleri kamu harcamalarının etkililik ve verimliliği üzerinde zararlı etkiye sahiptir. Yolsuzluk çeşitli şekilleri kamu harcamalarının etkililik ve verimliliği üzerinde zararlı etkiye sahiptir. Yolsuzluk hayalet işçilerin varlığıyla ilişkilendirilir. Örneğin işte hiç gözükmeyen fakat maaş alan işçilerin varlığı söz konusu olabileceği gibi bazı aşırı durumlardan hukuki açıdan var olmama durumu da söz konusu olabilir. Yolsuzluk bazen iki işi olan ve hükümet işinde olabildiğince az zaman ve enerji harcayan çalışanlarla da ilgili olabilir veya bazı durumlarda hasta olduğunu ileri süren işine gitmeyen bireylerle de ilişkilendirilebilir. Ya da hassas işlerde yeteneksiz bireylerin görevlendirilmesi ya da aşırı personel ve akraba adam kayırma vb. şekillerde de olabilir. Yolsuzluk ve etkisizlik madeni bir paranın iki yüzü gibidir. Dolayısıyla yolsuzluğun azaltılması etkinliğin artırılmasıdır. Bununla birlikte yolsuzluğun etkisi çıktılarından çok sonuçlarda görülür (Temur, 2008, s.119).

Son olarak kültürel faktörler olarak adlandırabileceğimiz etkisizlik söz konusudur. Bunlar işe karşı tutum, yaz, öğle sonu vb. gibi çalışmayı zorlaştıran iklim faktörleri, dini tatil günlerinin sayısı ve uzunluğu gibi gelenekler vb olabilir. Bu faktörler ekonomik gelişme literatüründen alınan X etkisizliği faktörünü çağrıştırabilir. Bunlar var olmasına ve önemli roller oynamalarına rağmen tanımlanması ve ölçülmesi oldukça zor unsurlardır (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2006, s.19).

2.2.4. Performans Değerlemesinin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Belirli bir alandaki birimlerin etkinliğini karşılaştırırken ulaşılan sonuçlar kadar, bu sonuçlara hangi kaynakların kullanılmasıyla ulaşıldığı da önemlidir. Ancak piyasa dışı arzın özellikleri nedeniyle kamu sektöründeki faaliyetin sonuçlarını yada çıktıyı değerlendirmek çok güçtür. Hatta uygun bir yöntem kullanılmadığı takdirde imkansızdır. Bu nedenle tarihi olarak bakıldığında kamu sektörüne ilişkin etkinlik değerlendirmelerinin daima girdiler temelinde yada girdiler ile hiç ilişkilendirmeksizin çıktılar temelinde yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla böyle bir yaklaşım, yapılan faaliyette etkinlik kaygısından bağımsız hareket edilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Hiç şüphesiz bu bakış açısının hakim olmasında, bugüne kadar kamu sektörünün yürüttüğü faaliyetlerde çoklu amaç setini bir potada eritme imkanı veren bir yaklaşımın kullanılmamış olması etkili olmuştur (Güran ve Cingi, 2002, s.60). Performans bilgisinden, performans kaynak dağılımını sağlamak amacıyla yararlanılması, etkinlik değerlendirme sisteminin en önemli amaçlarından birisidir. Performans değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin bütçe sürecinde nasıl kullanılacağı ise, en önemli sorunlardan birisini oluşturmaktadır.

Uluslararası deneyimleri incelediğimizde, performans bilgisi ile bütçe süreci arasında ilişki kurarken temel olarak, yukarıda açıklanan üç temel yöntemden yararlandığı görülmektedir. Türkiye’de doğrudan bağlantı yaklaşımı çok farklı faaliyetleri olmayan ve net bir şekilde ölçülebilen çıktılar üreten daha küçük çaplı kurumlarda ‘Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Çalışmaları’ kapsamında uygulanmıştır. Ancak bu yöntemin devlet genelinde yaygın olarak benimsenmesi pek gerçekçi görülmemektedir. Özellikle kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok azdır. Bu durumda çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran bu yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması oldukça zordur. Uluslararası örneklerde de incelediğimiz gibi özellikle eğitim-sağlık gibi alanlarda uygulanması mümkün olan bu yöntemin tüm sektörlerde yaygınlaştırılması, performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde dahi şu ana kadar mümkün olmamıştır. Bu nedenle devlet genelinde uygulanması için ikinci yöntemin yani dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımının seçilmesi daha uygun olabilir. Çünkü dünyadaki uygulamalarda da kamu kurumlarında en yaygın yöntemin bu olduğu görülmektedir (Yenice, 2006, s.65).

Ayrıca performans yönetiminin kamu kesiminde yerleşmesinin sayısız faydaları olmasına karşın, etkinlik sonuçlarının bütçeyi tek başına doğrudan belirlemesinin bazı sakıncaları da mevcuttur. Performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Performans sonuçlarının kurum tarafından etkilenmesi veya etkinlik göstergelerinin seçiminde yeterince tarafsız davranılmaması da olasıdır. Bu sakıncalar da göz önünde bulundurulduğunda, etkinlik sonuçları yanında başka bilgileri ve politik öncelikleri dikkate alan dolaylı yaklaşımın devlet genelinde uygulanması ve eğitim-sağlık gibi daha net çıktılar üreten sektörlerde doğrudan bağlantı yaklaşımının uygulanması daha uygun görülmektedir. Ancak dolaylı bağlantı yaklaşımını uygularken etkinlik bileşeninin karar alma sürecinde yeterli ağırlığa sahip olmasının da sağlanması gerekmektedir (Güran ve Cingi, 2002, s.61).

Öte yandan etkinlik ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. Türkiye açısından değerlendirecek olursak, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla getirilen yeni mali yapılanma ile kamu idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmektedir. Harcama süreci içerisinde kamu idarelerinin rolünün artması ile kamu idareleri tarafından hazırlanarak kamuoyuna sunulan bilgilerin önemi daha çok artmıştır. Bu kapsamda her kamu idaresinde performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik etkinlik bilgi sisteminin oluşturulması hayati bir öneme sahiptir.

2.3. Kamu Harcamalarında Performans Ölçme Metodları

Performans değerlendirmesi ile etkinlik ölçümü farklı araçlardır. Performans ölçümü etkinlik göstergelerinin elde edilmesi üzerinde çalışırken değerlendirme ele aldığı konuların özelliklerini ve neden sonuç ilişkilerini daha detaylı bir şekilde inceler. Değerlendirme, etkinliğin artırılması için faaliyet ve projelerde yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunur. Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşmış olup olmadığını ilgili bilgi verir. Ancak ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu sonucuna varılmamalıdır. Performans sonuçlarının hedeflerden sapması dışsal faktörler gibi kurumun tamamen kontrolü dışındaki beklenmeyen olaylardan kaynaklandığı durumlarda kurumu başarısız olarak değerlendirmek doğru değildir. Ancak, ayrıntılı bir

performans değerlendirmesi sonunda kurumun başarılı veya başarısız olup olmadığı ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında yargıya varılabilmek mümkündür. Etkinlik değerlendirmesi, etkinlik ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirmekte olup etkinlik ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalar ile meydana gelen sonuçlar arasındaki ilişkileri ortaya çıkararak kamu müdahalelerin mantığını ve sonuçlarını da açıklamaktadır (Curristine, 2005, s.99).

Bu çalışmada yapılacak olan performans analizine ve tezin son bölümünde yer alan uygulamaya zemin oluşturacak, kamu sektörünün performans ölçümünde uluslararası çalışmalarda kullanılmış ve bu çalışmada kullanılacak yöntemler, göstergeler bu bölümde açıklanacaktır.

2.3.1. Kamu Sektöründe Performans Ölçmede Kullanılan Faktörler (Göstergeler)

Son yıllarda birleşik göstergeler vasıtasıyla kamu harcamalarının etkinliğini ölçmeye dönük bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlar makro ve mikro ölçüler olmak üzere iki tiptir (Sijpe ve Rap, 2004, s.3).

Makro ölçüler, toplam kamu harcamalarının performansını ölçmeyi amaçlar. Bu metotlar ölçüyle ilgili çok önemli problemlerin üstesinden gelme bağlamında aşamalar kaydetmektedir. Makro ölçümler kamu harcamalarının bütünlüğünün değerlemesini amaçlarlar. Onlara uygun amaçları tanımlarlar. Bu amaçları temsil eden kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçlarını değerlendirir (girdi değil sonuçları) ve bu ilişkiye göre maliyetleri planlarlar(harcama ve vergiler). Kamu harcamalarıyla ilgili belli bir fikir elde etmekten ziyade onların faydalarını ölçmeye teşebbüs ederler. Örneğin bir ülke GSMH'nın payı ile diğer bir ülkenin bir buçuk katı bir harcama yaptığında elde edeceği ne olacaktır. Mikro ölçüler belirli bir bütçe fonksiyonu yada alt fonksiyonunu (eğitim harcamaları, devlet üniversitelerinin harcamalarının etkinliği yada eğitim için gerekli alt yapı harcamaları vb gibi) fonksiyonunu harcama ve fayda ilişkisini belirlemeye çalışır.

İlk ve basit makro ölçü teşebbüsü on sekiz gelişmiş ülkedeki toplam kamu harcamalarının değerlendirilmesini hedefleyen bir ölçü olup Tanzi ve Shuknecht tarafından yapılmıştır. Bu yaklaşım endüstrileşmiş ülkelerde tanımlanabilir faydalar açısından sağlanan getirinin ilave harcamalar tarafından bireylere yüklenen ve onların

bireysel ekonomik özgürlüğünü sınırlayan yüksek vergi yükleri dahi ilave maliyetlerle haklı gösterilip gösterilmeyeceğini belirlemeye çalışır. Cevaplamaya çalıştığı temel soru yüksek kamu harcamaları ve yüksek sosyal refah arasında tanımlanabilir pozitif bir ilişkinin olup olmadığıdır (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2003, s.11). Bu belirli gruplar ve ülkeler için kullanılabilir değişik sosyo-ekonomik göstergelerle ilgili verileri kullanan bir karşılaştırma yöntemi yaklaşımıdır. Ülkeler kamu harcamalarının artışı yada düzeyine göre sınıflandırılır. Daha sonra kamu harcamaları sosyo-ekonomik göstergelerdeki değişimler yada değerlerle ilişkilendirilir. Göstergedeki daha yüksek kamu harcamasındaki pozitif etkisinin büyüklüğü kamu harcamasının daha etkin olduğunun göstergesidir.

Bu metodun uygulanması yazarları, ilave kamu harcamalarının son 10-20 yılda özellikle verimli olup olmadığı sonucuna götürdü. Bazı ülkeler daha düşük kamu harcama düzeyi ile daha yüksek harcama düzeyine sahip ülkelere sosyo-ekonomik göstergeler açısından aynı düzeyde veya bazen daha iyi düzeyde idiler. Afonso Schuknecht ve Tanzi (2005) bu yaklaşımı geliştirerek kamu sektörü etkinlik göstergeleri ile ilgili bileşenleri belirlemişlerdir. Bunlar kamu sektör performansını kamu sektörü etkinliğinden ayırmışlardır. Kamu sektörü performansı kamu politikalarının sonuçları kamu sektörü etkililiğinde onunla ilişkili kullanılan kaynakların sonucu olarak tanımlanmaktadır (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2003, s.12).

Bu yeni üyeler ve gelişmekte olan pazarlarla ilgili analizde kullanılan ilk metot dur. Varsayalım ki Kamu Sektör Performansı (KSP) belirli ekonomik ve sosyal göstergelerin değerlerine bağlıdır. (i) kadar ülke (j) alanı kadar hükümetin performans alanı varsa bunlar birlikte (i) ülkesinde KSP_i yi belirleyeceklerdir. Bu durumda

$$KSP_{ij} = \int (I_k) \quad \text{ile}$$

Dolayısıyla kamu sektörü performansındaki bir iyileşme ilgili sosyo-ekonomik göstergelerin değerlerindeki iyileşmeye bağlıdır.

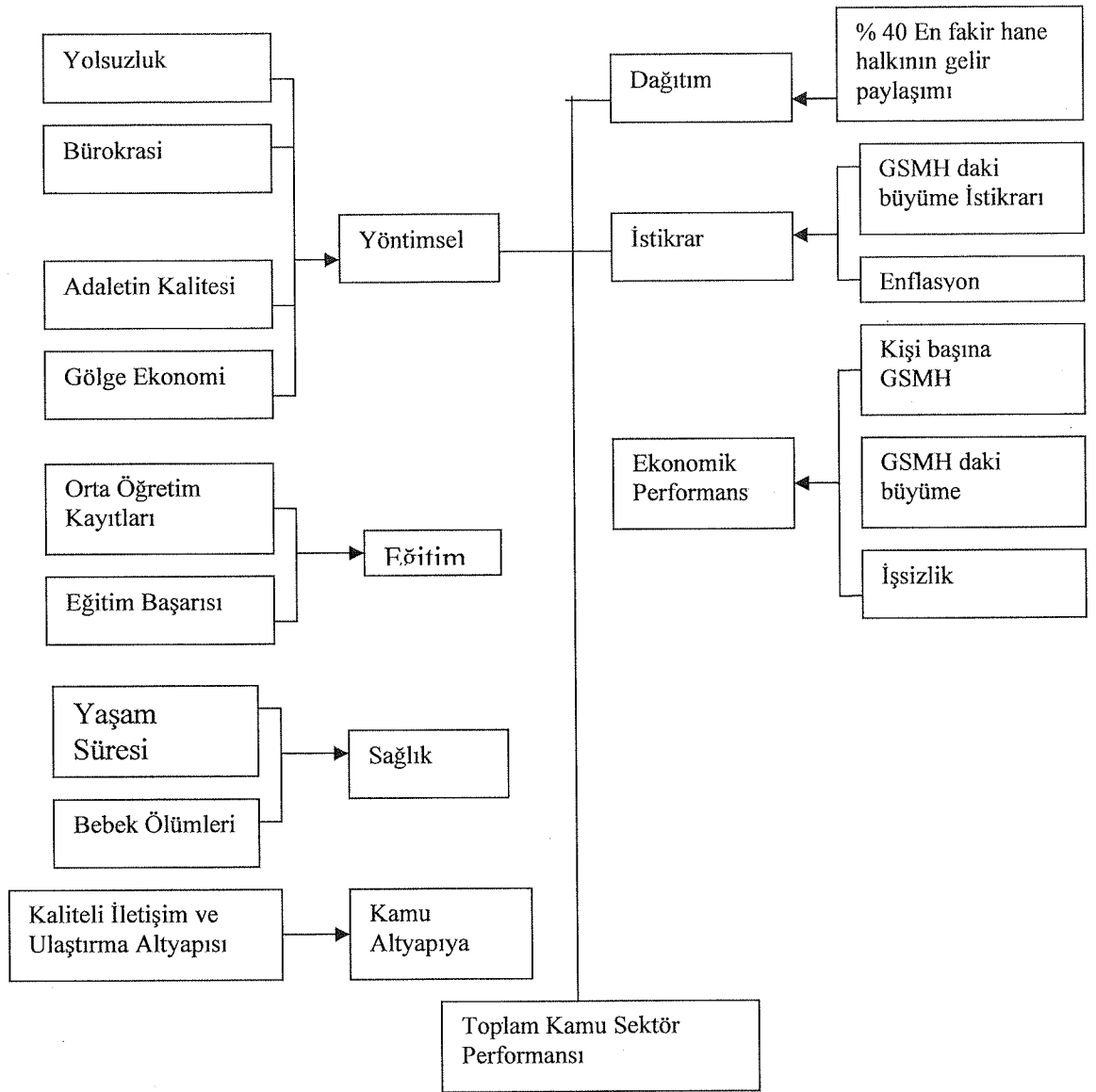
$$\Delta KSP_{ij} = \sum_{i=k}^n \frac{\partial}{\partial} \int_k \Delta I_k$$

Performans göstergeleri iki çeşittir: süreç veya fırsat göstergeleri ve geleneksel yada Musgravian göstergelerdir. İlk adım olarak kamu performansının alt göstergelerini tanımladılar. İlk dört bakış yönetim, eğitim, sağlık ve kamu altyapıları sonuçlarıdır. Bu alt göstergelerin her birisi farklı unsurları kapsar. Örneğin yönetim, yolsuzluk, bürokrasi, adaletin kalitesi ve gölge ekonomilerini kapsar. Bunların ortalaması yönetim performansının değerini belirler. Sağlık, bebek ölümler, yaşam süresi vb. kapsar. İyi bir kamu yönetimi sağlıklı ve iyi eğitilmiş bir nüfus, sağlam bir altyapı iyi işleyen pazarlar ve mülkiyet haklarının korunması açısından gerekli ön şartlar arasındadır. Böyle bir ortamda hukuk egemendir fırsatlar oldukça fazladır ve kural olarak herkese açıktır. Bu suretle bu göstergeler mali politikalar ve piyasa süreci arasındaki ilişkinin kalitesini ve bunun bireysel fırsatlardaki etkisini göstermeye çalışır (Boyle, 2006, s.90).

Diğer üç alt göstergeler hükümet için Musgravian vazifeleri yansıtır. Bunlar hükümetin piyasa süreci ile birlikte ve ona karşı ilişkisinin sonuçlarını ölçmeye çalışır. Bu göstergelerin ilki tarafından ölçülen gelir dağılımıdır. Ekonomik istikrar göstergeleri istikrar amaçlarının başarılmasını gösterir. Üçüncü gösterge ekonomik performans vasıtasıyla tahsislerin etkinliğini değerlendirmeye çalışır. Bir kez daha belirtmek gerekirse bu geleneksel göstergelerin her birisi birçok farklı unsurlardan oluşuyor olabilir. Örneğin istikrar çıktıyla ilgili trendeki değişimler ve enflasyon çerçevesinde şekillenir. Sonuç olarak bu alt göstergelere eşit ağırlıklar verilerek bunlar birleşik bir kamu sektör performansı göstergesinin hesaplanmasında kullanılır. Bu değerler normalleştirilir ve ortalama bire eşitlenir. Daha sonra her ülkede kamu sektör performansı (KSP) bu ortalamayla ilişkilendirilir ve bu ortalamadan sapmalar her ülkenin (KSP) Kamu Sektör Performansının göstergesini verir (Afonso, Schuknecht ve Tanzi, 2003, s.10).

Fırsat Göstergeleri

Standart Musgravian Göstergeler



Şekil 2.2. Toplam Kamu Sektörü Performans Göstergeleri (KSP)

Kaynak: Yusuf Temur, Kamu Harcama Yönetiminde Performans Değerlemesi: Sağlık Harcamaları ve Devlet Hastaneleri Uygulaması, s.125, 2008

Bununla birlikte bu performanslar kamu harcamalarının düzeyini dikkate almadan sonuçları yansıtır. Kamu harcamaları bağlamında maliyetleri dikkate almaz. Kamu sektörü etkinliği kamu sektörü performansı ilgili kamu harcamaları kategorileri tarafından ağırlıklandırılırlar. Performans ağırlıklandırması (KSP göstergeleri tarafından ölçüldüğü gibi) belirli bir performans düzeyinin başarmak için kullanılan ilgili kamu

harcamaları toplamıyla yapılır. Bu etkinlik göstergelerini toplamak için yukarıda belirtilen altı kategorinin her birisi için ortalama değerler alınarak kamu harcamaları normalleştirilir. Kamu sektör etkinliğini elde etmek için kamu sektör performansı(KSP) kamu harcamaları tarafından ağırlıklandırılır.

$$KSE_i = \frac{KSP_i}{KH_i},$$

ile

$$\frac{KSP_i}{KH_i} = \sum_{j=1}^n \frac{KSP_{ij}}{KH_{ij}}$$

Fırsat göstergelerini ölçen girdiler:

- Yönetimsel sonuçları üretmek için girdi olarak kullanılan kamu tüketimi
- Sağlık harcamaları (sağlık performansı için/sonuç göstergeleri için)
- Eğitim harcamaları (eğitim performansı için)

Standart yada Musgravian göstergeler için girdiler

- Gelir dağılımını etkileyen bir girdi olarak transferler ve sübvansiyonlar
- Ekonomik istikrarı etkileyen bir girdi olarak toplam harcamalar (kamu sektörünün büyüklüğü ekonominin daha istikrarlı yapar)
- Ekonomik etkinlik ve toplam mali harcamaların ihtiyaç duyduğu vergilemenin bozucu etkisini ve ekonomik etkinlik için girdi olan toplam harcamalar

Fakat burada dikkat edilmesi gereken kamu sektörü harcamalarının sonuçlardaki etkisini diğer etkilere tam doğru olarak ayırmak güçtür.

2.3.2. Performans Ölçüm Modelleri

Kurumsal performansın iyileştirilmesi için belirli dönemler sonunda gerçekleştirilen faaliyetlerin değerlendirilmesi ve bir takım verimlilik yaklaşımlarından faydalanarak, karar birimlerinde ne kadar çıktının, ne kadar girdi tüketilerek üretildiğinin izlenmesi yaşamsal önem taşımaktadır. Bu manada performans izleme sürecinin önemli ve birincil adımları “sayma-ölçme” ve “karşılaştırma” olarak tanımlanabilir. Kurumlarda yada üretim özelinde işletmelerde, veri olarak değerlendirilmesi gereken bir çok faktörün var olabileceği düşünülürse, performans ölçümünde tek bir modelden söz etmek gerçekçi olmayacaktır. Bundan dolayıdır ki, etkinliğin çeşitli boyutlarını göz önüne alan birçok hesaplama metodu geliştirilmiştir (Bakırcı, 2006, s.103).

Bu metotlarının tamamına yakını genel anlamda iki açıdan tartışılabilir. Bunlardan birincisi, çeşitli kurumlar ya da yazarlar tarafından geliştirilmiş modelleri, işletme yada örgütlerin kendi gereksinimlerine cevap verdiği durumlarda aynen uygulayıp, aksi durumlarda modele eklemeler yada düzeltmeler yaparak kendi gereksinimlerine uydurmaları yoludur. İkincisi ise, çalışma grubunun bilgi ve deneyimlerine, işletmenin gereksinimlerine göre bir dizi göstergelerin geliştirilmesi ve bu göstergeler arasında istenen yönde bağlantılar kurularak çok yönlü bütünsel yada bireysel sistemlerin hazırlanmasıdır. Performans ölçümüne ilişkin yapılan analizleri genel anlamda üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar, oran analizi, parametrelili yöntemler ve parametresiz yöntemlerdir (Güçlü ve Coşkun, 2004, s.93).

2.3.2.1. Oran Analizi

Kurumsal etkinliğin ölçümünde kullanılan yöntemlerden en basiti ve belki de en yaygını oran analizidir. Tek girdi ve tek çıktı ile sınırlı olan bu analiz yönteminin, hala yaygın bir yöntem olarak kullanılması nedeni, oldukça kolay bir yöntem olmasına ve çok az bilgiye gereksinim duymasındadır. Tek girdinin tek çıktıya oranı olarak tanımlanan oran analizi yada rasyo analiz denilen yaklaşımda her bir oran, etkinlikle ilgili

boyutlardan sadece bir tanesini göz önüne alırken diğer boyutları göz ardı etmektedir. Örneğin; finanssal analizlerde kullanılan oranlar (likidite, mali bünye, faaliyet, karlılık vs.) o faaliyet dönemi içindeki olayların yorumunu, yalnızca ilgili orana konu olan kalemler açısından yapabilirler. Oranlarla yapılan değerlendirmelerin bir başka zayıf yönü de; mutlaka bir şeylerle karşılaştırılmaya gereksinim duymalarıdır. Örneğin, oranla performans ölçümü yapılan bir kurumdaki sayısal sonuçlar ya kendi içeriğindekiyle yada diğer kurumların benzer değerleri ile ilişkilendirilirler (Güçlü ve Coşkun, 2004, s.92).

Oran analizi ile yapılan ölçümlerde, bazı oranlar grubu son derece verimli gösterirken bazı oranlar da grubu oldukça başarısız gösterebilmektedir. Bu olumsuzluğun giderilebilmesi için, tekil oranların tek boyutluluğunu dengeleyen “genişletilmiş oran kümeleri” geliştirilmiş ise de bunlar da tek boyutlu yapıdan kurtulamamıştır. Bu nedenle, etkinlik ölçüm çalışmalarında değişik oranların en anlamlı bir şekilde ağırlıklandırılarak tek bir ölçütün oluşturulmasına fazlasıyla gereksinim duyulmaktadır.

Orana analizinde ölçek olarak oran ölçeği kullanılır. Oran ölçeğinde başlangıç noktası sabit olmakla beraber ölçek üzerindeki noktalar birbirinin katı olarak ifade edilebilirler. Bu sebeple bu ölçekle ölçülmüş verilere tüm matematiksel işlemler uygulanabilir. Ağırlık, uzunluk, miktar, fert sayısı, v.s. belirten değişkenler oran ölçeğinde ifade edilirler. Genel performans ölçümünde bir çok yetersizlikleri olmasına karşın oran analizi, tek girdili ve tek çıktılı durumlar için, basitliği ve sadeliği de göz önüne alınırsa, en uygun değerlendirme yöntemi olarak görülebilir. Ancak bu uygunluğun, optimize etmeden ziyade, bir istatistiksel gösterge gereksinimleri durumları için olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü oran analizindeki oranlama, göreceli de olsa en iyiye göre değil, var olan değerlerin birbirlerine bölümüyle elde edilir. Bu ise, bir etkinlik iyileştirilmesi işlemi değil yalnızca bir durum tespittir (Güçlü ve Coşkun, 2004, s.92).

2.3.2.2. Parametrik Yöntemler

Bu yöntemlerde, etkinlik ölçümü gerçekleştirilecek olan endüstri dalına ilişkin üretim fonksiyonunun analitik bir yapıya sahip olduğu varsayımı yapılır ve bu

fonksiyonun parametrelerinin belirlenmesine çalışılır. Performansla ilgili literatürde çok yaygın bir şekilde kullanılan “Cobb-Douglas” tipi üretim fonksiyonuna ilişkin parametrelerin belirlenmesi bu tür yöntemlere örnek olarak gösterilebilir. Parametrik yöntemlerle etkinlik ölçümünde, genel olarak regresyon teknikleri ile tahmin yapılırken, üretim fonksiyonu çoğunlukla, bir tek çıktı bir çok girdi ile ilişkilendirilerek tanımlanmaktadır. Ayrıca, bir çok girdi ile bir çok çıktının ilişkilendirildiği parametrelili yöntemlerin de geliştirilmiş olmasına karşın, konuyla ilgili yazında yaygın kullanım alanı bulamamıştır. Parametrik etkinlik ölçüm yöntemlerinin en yaygın olarak bilineni olan regresyon analizi, aralarında neden sonuç ilişkisi olduğu bilinen, bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin nedensel yapısını belirlemeye yönelik bir yöntemdir. Regresyon analizinde bağımsız değişken ile bağımlı değişken arasındaki nedensel ilişkinin, kuramsal olarak var olması ve değişkenler arasındaki ilişkinin fonksiyonel yapısının bilinmesi gerekmektedir. Fonksiyonel yapıyı öğrenmek için de, değişkenler arasındaki ilişkiyi gösteren nokta grafiklerinden yararlanılır (Bakırcı, 2006, s.111).

Regresyon analizi ile etkinliğin değerlendirilmesi regresyon doğrusuna göre yapılmaktadır. Regresyon doğrusunun üzerinde kalan karar birimleri göreceli olarak verimli, altında kalan karar birimleri ise verimsiz olarak değerlendirilmektedir. Göreceli teknik verimlilik, regresyon çıktılarından olan artıklarla yansıtılmaktadır. Pozitif artıklar verimliliği, negatif artıklar ise verimsiz karar birimlerini tanımlamaktadır. İki den fazla değişkenle değerlendirme yapabilmek bakımından oran analizine göre daha kapsamlı ve daha gerçekçi olan regresyon tekniğiyle ölçüm yapmanın da temelde üç tane sakıncası vardır. Birincisi, bir tek eşitlik denklemine dayanan bir fonksiyonu kullanan birden çok bağımsız (girdi) değişkenine karşın ancak bir bağımlı (çıkıtı) değişkeninin analizini yapabilmektedir. İkincisi, regresyon analizi en iyi performansa göre verimlilik analizi yerine ortalama performansa göre göreceli performansı ölçmektedir. Bu ise, en iyi karar birimlerine göre iyileştirmeye olanak tanımaz ve hatta onları bile ortalamaya çekme gibi bir sonuca götürür. Bu da performans iyileştirme değil, en iyi performansı ortalama performans olarak kabul etmek anlamına gelir. Hiç şüphesiz bunun da akılcı ve yeterli bir yöntem olduğu söylenemez. Üçüncüsü ise, regresyon analizi, bir eşitlikte bulunan çıktılarla girdilerin nasıl ilişkilendirildiğine ilişkin parametrik bir üretim fonksiyonunun tanımlanmasını gerektirmekte ve verimsiz birimleri tanımlayamamaktadır. Özellikle

yapısal üretim fonksiyonunun tanımlanmasının güç olduğu örgütlerde regresyon analizi performans ölçümünde oldukça yetersiz kalmaktadır (Temur, 2007, s.158).

2.3.2.3. Parametrik Olmayan Yöntemler

Parametrik yöntemlere bir alternatif olarak ortaya çıkan parametrik olmayan yöntemler, genel olarak matematik programlamayı çözüm tekniği olarak benimsemişlerdir. Bu tür yöntemler, üretim fonksiyonunun ardında herhangi bir analitik formun varlığını öngörmezler. Bu özelliklerinden dolayı parametrik yöntemlere göre daha esneklerdir. Ayrıca birçok girdili ve birçok çıktılı üretim ortamlarında etkinlik ölçümü için oldukça uygun bir yapıya sahiptirler (Güçlü ve Coşkun, 2004, s.141).

2.3.2.3.1. Veri Zarflama Analizi (VZA)

İstenilen çıktılardan elde edilme sürecinde girdilerin hangi seviyeye kadar kullanıldığının belirlenmesinde etkinlik ve verimlilik analizleri çok önemli bir yönetim araçlarıdır. Oran analizi ve parametrelili yöntemlerin üstesinden gelemediği durumlar, özellikle çok girdili ve çok çıktılı durumlar, için VZA yöntemi çözüme yönelik oldukça geniş olanaklar sunmaktadır. VZA, benzer (homojen) karar verme ünitelerinin göreceli etkinliğini ölçmeye yarayan bir çok faktörlü verimlilik ölçüm modelidir. Çok girdi ve çok çıktı faktörlü bir etkinlik skoru şöyle tanımlanır (Leleu, 2004, s.9).

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{ağırlıklandırılmış çıktı}}{\text{ağırlıklandırılmış girdi}}$$

Veri Zarflama Analizi öyküsü Edwardo Rhodes'in Carnegie Mellon Üniversitesindeki doktora çalışmasıyla başlar. W.W. Cooper yönetiminde Edwardo Rhodes, bir eğitim programının etkilerini, psikolojik testlerle yaparak programa katılan ve katılmayanlar arasında göreceli ölçmeye çalışmıştır. Farrell'in 1957 deki tek girdi/çıkıtı teknik etkinlik ölçümünü çoklu girdi/çıkıtı göreceli etkinlik ölçümüne genişleten Charnes, Cooper ve Rhodes, CCR modeli) olarak Veri Zarflama Analizini literatüre sokmuşlardır. İlk olarak Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından, ürettikleri mal ya da hizmet açısından birbirlerine benzer ekonomik karar birimlerinin "göreceli"

etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla geliştirilen Veri Zarflama Analizi (orijinal adıyla; Data Envelopment Analysis – DEA), parametrik olmayan bir etkinlik ölçütüdür. Etkinlik analizinde karşılaşılan güçlükleri giderebilecek bu yöntem, ilk başta kar amacı gütmeyen işletmelerin karşılaştırmalı etkinliklerinin ölçülmesinde kullanılmış, daha sonra kar amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde de yaygın kullanım alanı bulmuştur. Ancak bu çalışmada kullanılan “Veri Zarflama Analizi” yaklaşımı, özellikle kamu sektörü alanında yapılan faaliyetin performansın ölçülmesi için çok önemli üstünlükler taşımaktadır (Bakırcı, 2006, s.121).

2.3.2.3.2. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanlar

Veri Zarflama Analizinin uygulama alanına, üretim, hizmet ve finans sektörlerinden iç ve dış rekabet koşullarında bulunan her ünite girer. Klasik verimlilik analizindeki tekli girdi-tekli çıktıdan farklı olarak çoklu girdi-çoklu çıktı temelinde harekete eden VZA, hızlı kuramsal gelişimi yanında uygulamada da hızlı bir süreç izlemiştir. Hastanelerde, postanelerde, bankacılıkta mahkemelerde, eczanelerde, taşımacılıkta, polis karakollarında ve eğitim kurumları gibi pek çok kamu hizmet alanlarında binlerce çalışma yapılmıştır. Başlangıçta kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında karşılaştırmalı verimliliği ölçen VZA, onraları kâr amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde işletmeler arası teknik verimliliğin ölçülmesinde de yaygın biçimde kullanılmaya başlanmıştır (Kontodimopoulos ve Nanos, 2006, s.2).

2.3.2.3.3. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Yapısı

Veri Zarflama Analizi, birden çok ve farklı ölçeklerle ölçülmüş yada farklı ölçü birimlerine sahip girdi ve çıktıların karşılaştırma yapmayı zorlaştırdığı durumlarda, karar birimlerinin görece performansını ölçmeyi amaçlayan doğrusal programlama tabanlı bir tekniktir. Analize konu olacak karar birimlerinin aynı hedefe yönelik benzer işlevler görmesi, aynı pazar şartlarında çalışması ve gruptaki bütün birimlerin verimliliklerini nitelendiren etmenlerin, yoğunluk ve büyüklüklerindeki farklılıklar hariç, aynı olması şartları aranır. VZA modelleri girdiye yönelik ve çıktıya yönelik olmak üzere iki yönlü olarak kullanılabilir. Girdiye yönelik ve çıktıya yönelik VZA modelleri üç grupta incelenir. Oransal VZA modeli, ağırlıklı VZA modeli ve

girdi/çıktı yönelimli VZA modelidir. Bu çalışmada kullanılan model girdiye yönelik zarflama modelidir ve aşağıdaki gibidir (Bakırcı, 2006, s.115).

Veri zarflama analizinin matematiksel yapısı Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından aşağıdaki kesirli programlama modeli yardımıyla oluşturulmuştur. Toplam faktör etkinliği ya da çıktıların girdilere oranından elde edilen basit bir etkinlik oranı; çıktıların ağırlıklı toplamı/ girdilerin ağırlıklı toplamı şeklinde formüle edilebilir. Etkinliği hesaplanmak istenen karar verme birimleri (KVB) in etkinliği,

$$\frac{v_1 y_{1j} + v_2 y_{2j} + \dots}{w_1 x_{1j} + w_2 x_{2j} + \dots} \quad (1)$$

şeklindeki bir matematiksel eşitlikle gösterilebilir. Burada;

u_j = bir nolu çıktının ağırlığı,

y_{1j} = "j" biriminden elde edilen bir nolu çıktı,

w_1 = bir nolu girdinin ağırlığı

x_{1j} = "j" birimince kullanılan bir nolu girdi

Burada verilen etkinlik formülü bir KVB'in etkinliğini hesaplamanın yanı sıra bu birime ait toplam faktör etkinliğini de hesaplamaya yarayan bir eşitliktir. Bir karar verme biriminin $X_k, k=1,2,\dots,m$ girdilerinden, $y_i, i=1,2,\dots,t$ çıktıları ürettiği varsayılırsa, değişkenler üzerindeki uygun ağırlıklar ($v_i = 1,2,\dots,t; w_k = 1,2,\dots,m$) yardımıyla denklem aşağıdaki gibi yazılabilir;

$$\frac{\sum_{i=1}^t v_i y_i}{\sum_{k=1}^m w_k x_k} \quad (2)$$

Kesirli program toplam faktör etkinliği oranından yararlanmaktadır. Bir anlamda veri zarflama analizinin kavramsal bir modeli olarak düşünülmesi, doğrusal model ise etkinlik hesaplamalarında pratik bir yöntem olarak düşünülmalıdır. VZA her bir girdi ve çıktı için KVB'lere ait ağırlıklar belirlemektedir. Bu ağırlıkların doğrusal programlama aracılığıyla belirlenmesinde iki kısıt vardır; birincisi, ağırlıklar pozitif olmalıdır, ikincisi de modele dahil edilen KVB için ağırlıklı çıktıların ağırlıklı girdilerle oranı birden büyük olmamalıdır. Literatürde bu ağırlık değerlerine “sanal girdi-çıkıtı” veya “sanal ağırlıklar” denilmektedir. VZA, yukarıda verilen eşitlikteki girdiler (x_k) ile çıktıları (y_i) veri olarak alır ve girdilerle çıktılar için “p” karar biriminin performansını diğer birimlerin performanslarına göre maksimize eden ağırlıkları seçmektedir;

$$Max v_i w_k \frac{\sum_{i=1}^t v_i y_{ip}}{\sum_{k=1}^m w_k x_{kp}} \quad (3)$$

Burada Z sayısınınca karar birimine ait etkinlik değeri ≤ 1 kısıtı altında;

$$0 \leq \sum_{i=1}^t v_i y_{ic} / \sum_{k=1}^m w_k x_{kc} \leq 1 \quad (4)$$

$c = 1, 2, \dots, p, \dots, Z$ ve tüm girdi ve çıktılar için $v_i, w_k > 0$

Modeldeki “v” ve “w” girdi ve çıktılar üzerindeki ağırlıkları ve eşitlikteki değişkenleri oluşturur. Modelin çözümü “p” KVB için bir etkinlik değeri ve bu değere ulaşmak için gerekli ağırlıklar kümesini verir.

Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından geliştirilen kesirli programlama formundaki parametrik olmayan etkinlik ölçüm modeli çözümü daha kolay olan yukarıda verilen (3) eşitliğindeki gibi doğrusal programlama modeline dönüştürülmüştür. Bu eşitlik her bir KVB için ayrı ayrı hesaplanarak Z adet KVB kadar ağırlık kümesi elde edilir. Amaç fonksiyonundaki ağırlıklar, birimin etkinlik değerinin (≤ 1) kısıtı altında maksimize etmektedir. Bu eşitlik yardımıyla hesaplanan performansın

“1” (%100)’ e eşit olması, gözlenen performans ile potansiyel performansın birbirine eşit olduğu anlamına gelir. Bu durumda gözlenen KVB ‘in en iyi gözlem olduğuna karar verilir. Gözlenen performansı potansiyel performansından küçük olan bir KVB’ nin etkinlik değeri de 1’den küçüktür.

Yukarıdaki eşitlikte (3) tanımlanan kesirli programlama modelinin doğrusal programlama modeline dönüştürülmesi sonucunda CCR veri zarflama modeli oluşturulmuştur.

Amaç Fonksiyonu:

$$Max v_i w_k = \sum_{i=1}^t v_i y_{ip} \quad k=1,2,\dots,t \quad (5)$$

Kısıtlayıcı koşullar:

$$0 \leq \sum_{i=1}^t v_i y_{ic} - \sum_{k=1}^m w_k x_{kc} \leq 0 \quad ; c=1,2,\dots,p$$

$$\sum_{k=1}^m w_k x_{kp} = 1$$

$$v_i \geq 0 \quad ; i=1,2,\dots,t$$

$$w_k \geq 0 \quad ; k=1,2,\dots,m$$

Veri zarflama analizi modelinin sonuçlarını bulabilmek için ,(3) nolu eşitlikte gösterilen model her bir karar birimi için ilgili karar biriminin parametreleri kullanılarak yeniden çözülmelidir.

BCC modeli ve CCR modelleri arasındaki temel fark, w değişkeninin girilmesidir. w değişkeni orijinden geçecek verimlilik sınırının (daha yüksek boyutlarda bölgesinin) tanımındaki hiper düzlemi kısıtlamadığından, ölçeğe göre getiri sabitini rahatlatır. Yukarıdaki problem bütün karar verme birimlerinin etkinlik skorlarını

belirlemek için n defa işlev görür. Her bir karar verme birimi etkinlik skorlarını maksimize etmek için ağırlıklandırılmış girdi ve çıktıları seçerler. Genel olarak bir karar verme biriminin etkinlik skoru “1” (%100)’e eşit ise etken, “1” (%100)’den düşük ise etken değil olarak tanımlanır.

VZA’nın etkinliği ölçme şekli kısaca şu şekilde özetlenebilir (Aydemir, 2002, s.46).

- Herhangi bir gözlem grubu içinde en az girdi bileşimini kullanarak en çok çıktı bileşimini üreten en iyi gözlemleri belirler.
- Söz konusu sınır “referans” kabul edilip etkin olmayan karar birimlerinin bu sınıra olan uzaklıklarını açısal olarak ölçer
- Her bir KVB için modeller kurulur ve bu modeller doğrusal programlama tekniği ile çözülür. Çözüm sonuçları ilgili KVB’nin etkinliğini verir. Etkinlik skoru “1” (%100) ise o KVB etkindir. “1” (%100) altında ise etkin değildir.

III. BÖLÜM

3.1. Amaç ve Kapsam

Bu çalışmada Türkiye'deki kamu eğitim harcamalarının etkinliğini, kamu yüksek eğitim kurumları ele alınarak etkinlik değerlemesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmada ki amaca uygun olarak 2010 yılına ait 78 devlet üniversitesini faaliyet raporları incelenmiş, çalışmada kullanılacak girdi-çıkıtı kalemlerine uygun olan 45 devlet üniversitesinin faaliyet raporlarından yararlanılarak etkinlik ölçümü yapılmıştır. Ayrıca yapılan çalışma sonuçlarına göre etkin olmayan üniversitelere etkinlik önerilerinde bulunulmuştur.

3.2. İlgili Araştırmalar

Meliha Akyol, bu çalışmanın amacı: birbirine benzer karar birimleri arasındaki karşılaştırmalı etkinlikleri ölçmekte kullanılan VZA ile ilgili olarak sunulan kavramsal çerçevenin örnek bir uygulama ile pratikte de anlatılması ve bu kapsamda yükseköğretim kuruluşlarında bir uygulama yaparak ele alınan 20 üniversitenin birbirleri arasındaki göreceli etkinliklerini belirleyerek etkin olmayan üniversitelerin etkin hale gelebilmeleri için izlemleri gereken yollarla ilgili bilgiler vermek ve üniversiteler tarafından yayınlanan faaliyet raporlarındaki bilgilerin etkinlik ölçümlerinde kullanılması sağlamaktır. Girdi olarak; toplam kapalı alan kapasitesi, toplam akademik personel sayısı, toplam idari personel sayısı, kütüphane kaynakları sayısı, bilgisayar sayısı, toplam öğrenci sayısı, toplam öğrenci sayısı, toplam ödenek. Çıkıtı olarak; toplam mezun sayısı, social citation index, social science citation index, art&humanities citation index, BAP – DPT – TÜBİTAK ve diğer proje sayısı, toplam harcama kullanılmıştır.

Eray Kıranoğlu, Tezin amacı girdilerin çıktılara ne kadar verimli şekilde dönüştürüldüğüdür. Girdi olarak; okul/öğrenci, sınıf/öğrenci ve öğretmen/öğrenci oranları. Çıkıtı olarak; ÖSS puanları kullanılmıştır.

Zehra Doğan, bu çalışmada eğitim sektörüne ekonomik yönden bakmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla 22 devlet üniversitesinin etkinliği araştırılmıştır. Girdi

olarak; öğretim üye sayısı, teknolojik kaynak, laboratuvar ve konferans salonu sayıları. Çıktı olarakta; akademik yayın sayısı, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrenci sayısı ile KPSS başarı puanları kullanılmıştır.

Mehmet Emin Baysal, Bahriye Alçılar, Hakan Çercioğlu, Bilal Toklu, bu çalışmada, Türkiye'deki 50 devlet üniversitesinin 2004 yılına ait görelî etkinlikleri VZA ile ölçülmüş ve performanslarına göre 2005 yılı bütçe tahsisleri yapmışlardır. Bu çalışmada, Girdi olarak; personel giderleri, diğer cari giderler, yatırım giderleri, transferler, öğretim üyeleri sayıları. Çıktı olarakta; lisans öğrenciler, yüksek lisans öğrencileri, doktora öğrenciler, yayın sayıları kullanılmıştır.

Fehim Bakırcı ve Adem Babacan, bu çalışmada; bilgi ekonomisinin merkezi konumunda olan üniversitelerin performansları iktisadi açıdan analiz edilmiştir. Bu amaçla, Girdi olarak; toplam öğretim elemanı sayısı, eğitim hizmetleri, personel giderleri, mal ve hizmet alımı. Çıktı olarakta; toplam harç miktarı, mevcut öğrenci sayısını kullanmışlardır.

M. Abbott, C. Doucouliagos, bu çalışmada, Girdi olarak; toplam akademik personel sayısı, akademik olmayan personel sayısı, tüm harcamalar (emek girişleri dışındaki), cari olmayan varlıklar. Çıktı olarakta; öğrenci sayısı, yüksek lisans öğrenci sayısı, kayıtlı lisans dereceleri, kayıtlı lisansüstü dereceleri kullanılmıştır.

Necmi K. Avkiran, bu çalışmada analiz 3 ayrı tabloda yapılmıştır; Birinci olarak, genel performans ölçülmüş ve girdi olarak; akademik personel, akademik olmayan personel sayısı. Çıktı olarakta; lisans kayıt, lisansüstü kayıt, araştırma(federal hükümetin hibe payı). İkinci olarak eğitim hizmetleri performansı ölçülmüş ve girdi olarak; akademik personel, akademik olmayan personel sayısı. Çıktı olarakta; öğrenci tutma oranı, öğrenci ilerleme hızı, lisansüstü istihdam oranı. Üçüncü olarakta performans ücreti kayıtları üzerine analiz yapılmış ve girdi olarak; akademik personel, akademik olmayan personel sayısı. Çıktı olarakta; yurtdışı ücret ödeme kayıtları, yurtdışı lisansüstü kayıtlı ücretleri kullanılmıştır.

António Afonso, Miguel St. Aubyn, bu çalışmada, Girdi olarak; öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ile okuldaki yıllık eğitim süresini girdi, PISA okuma, matematik,

problem çözüme ve bilimsel okuryazarlık skalasının 15 yıllık ortalaması olan PISA 2003 göstergesini ise çıktı olarak almışlardır.

Jill Johnes, bu çalışmanın amacı; İngiltere’de yüksek öğretimin verimliliğini ölçmek. Çalışmada girdi olarak; Toplam lisans öğrenci sayısının, ortalama bir puanla çarpılmasıyla elde edilen lisans öğrenci puanı(2 yıl), Toplam lisansüstü öğrenci sayısı, Toplam amortisman ve faiz ödemeleri, Akademik personel ve amortismanlar hariç toplam harcamalar, Akademik personel ve amortismanlar hariç merkezi yönetim ve hizmetler harcamaları. Çıktı olarakta; ilk derece sınıflamasına göre toplam sayı, doktora ve diğer dereceler toplam sayısı, İngiltere yüksek öğretim finansman konseyi tarafından araştırma için verilen hibe değeri kullanılmıştır.

3.3. Araştırma Yöntemi

Çalışmanın temel metodolojisi, VZA ve bu analizde kullanılan modellerle eğitim harcamalarının (45 tane devlet üniversitesinin) 2010 yılının etkinlik değerlerini ve belirlenen girdi-çıktı değişkenlerine göre rakamsal olarak saptanarak değerlendirilmesine yöneliktir. Eğitim harcamalarının etkinlikleri üzerinde etkili olduğu düşünülen girdi ve çıktı grupları uluslar arası çalışmalar göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Bu aşamadan sonra ise girdi ve çıktı hedef değerlere göre potansiyel iyileştirme oranları belirlenmeye çalışılmıştır.

Analizlerde MaxDEA 5.0 programı kullanılmıştır.

Analizler sonucu elde edilen sonuçları, nispi etkinlik değeri olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü etkinlik analizi ele alınan gruba göre birimler arasında nispi oluşumu yansıtmaktadır. Mesela bir kurumun etkinlik değerinin 1,0 çıkması, sadece mukayese edilen diğer kurumlar, yıllar vb.lerine göre ve sadece kullanılan girdi ve çıktı değerine göre etkinliği ifade etmektedir.

Bu sonuçların bir kurum açısından mutlak olarak tam etkinliği yansıttığı şeklinde yorum yapmak yanlış olur. Onun için bu tür çalışmalarda etkinlik ifadesi nispi etkinlik olarak algılanmalıdır.

3.4. Araştırmanın Güçlü ve Zayıf Yönleri

VZA'nın güçlü ve zayıf yönlerini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz :

VZA'nın güçlü yönleri:

- 1- VZA, birçok girdi ve birçok çıktının bulunduğu üretim ortamlarında, işletmenin değişik boyutlarını tek bir etkinlik ölçütüne indirgeme imkanı sağlamaktadır. Bu durumda seçilen üretim imkanları kümesinin ardında bulunan varsayımlar yardımıyla gerçekleştirmektedir.
- 2- VZA'da etkinlik ölçütleri girdi ve çıktı ölçüm birimlerinden bağımsızdırlar. Bu özelliği ile de işletmelerin değişik boyutlarının eş zamanlı olarak ölçülebilmesini sağlamaktadır.
- 3- VZA, üretim fonksiyonun analitik yapısı hakkında herhangi bir varsayım gerektirmemektedir. Bu açıdan parametrelili yöntemlere göre daha esnek bir yapıya sahiptir.
- 4- VZA, her bir karar birimi için göreceli etkinliği hesaplarken amaç fonksiyonlarını ayrı ayrı maksimum yapmaktadır ve her bir karar birimi için optimum çözümü belirlemektedir.
- 5- VZA etkin olmayan bir karar biriminin performansını belirlemek ve gözlem kümesi içerisindeki göreceli olarak etkin karar birimlerinin seviyesine ulaştırabilmek için alternatif yollar belirlemektedir.
- 6- VZA uygulaması, özellikle yöneticilerin, ilgili tüm girdi ve çıktıları tanımlayarak üretim sürecini iyi tanımlarını sağlamaktadır.
- 7- VZA çalışmasında ihtiyaç duyulan verileri ve analiz sonuçlarını içeren detaylı bir veri tabanı oluşturulabilmekte ve böylelikle konu ile ilgili belgelendirme güçlenmektedir.
- 8- VZA ile karşılaştırılması yapılan karar birimlerinin, hangilerinin etkin ve hangilerinin etkin olmadığı belirlenmektedir. Yöntem, etkin olmayan karar birimlerinin etkin olabilmesi için alınacak tedbirler hakkında önemli bilgiler vermekte ve işletme yöntemine büyük destek olmaktadır.

VZA'nın zayıf yönleri:

- 1- VZA, veri hatalarına karşı oldukça duyarlıdır. Bu nedenle, etkinlik ölçümünde kullanılan parametrik yöntemlerde olduğu gibi girdi ve çıktı verilerinin olabilecek hatalardan arındırılması için özen gösterilmelidir.
- 2- VZA yöntemi, bazı durumlarda yetersiz kalmaktadır. Özellikle, doğal olarak zarflama olanağının bulunmadığı durumlarda kuramsal kara birimi yeterince anlamlı olmamaktadır.
- 3- VZA'da gözlem kümesinde bulunan aşırı derecede büyük ya da küçük girdi ve çıktı değerlerine sahip olan bazı karar birimleri, etkinlik sınırının belirlenmesinde problem oluşturabilmektedirler.
- 4- VZA, her ne kadar etkin olan ve etkin olmayan karar birimlerini ayrı ayrı belirleyebiliyorsa da, etkinlik sınırını oluşturan karar birimlerinin birbiriyle karşılaştırılması yetersiz kalmaktadır.
- 5- VZA, statik bir analizdir ve tek bir zaman kesitinde değerlendirme yapabilmektedir. Fakat bazı karar birimlerinin girdilerini çıktılara dönüştürülmesi bir dönemden daha uzun sürebileceğinden, üretim süreci dinamik bir özellik göstermektedir. Bu nedenle, farklı dönemlerdeki veriler için uygun bir indirgeme oranı kullanılması gerekmektedir.
- 6- Karar birimlerinin, girdi ve çıktılarının üretim sürecini doğru olarak yansıtabilmesi, yöntemin sağlıklı sonuçlar vermesi açısından oldukça önemlidir. Kritik olan bir girdi veya çıktı, karşılaştırma dışında bırakıldığında, analizin vereceği sonuçlar yanıltıcı ve yanlı olabilmektedir.

3.5. Bulgular ve Yorumlar

3.5.1. CCR Modelinde 2010 Etkinlik Değişkenleri

Türkiye'deki kamu eğitim harcamalarında 2010 yılına ait performans değerlendirmesi: yükseköğretim kurumları uygulamasının VZA tekniği ile ölçmede kullanılan Girdi-çıkıtı değişkenleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.1. Girdi ve Çıktı Değişkenleri

GİRDİLER	GİRDİ KODU
Toplam Ödenek (TL)	X1
Toplam Personel	X2
Personel Gideri (TL)	X3
Eğitim Harcamaları (TL)	X4
Toplam Öğrenci Sayısı	X5
Öğrenci Başına Düşen Harcama (TL)	X6
Öğretim Elemanı	X7
Okul Büyüklüğü (Metrekare)	X8
Sınıf Adeti	X9
ÇIKTILAR	ÇIKTI KODU
Üniversite Başarısı	Y1
Yaptıkları Projeler (Toplam)	Y2
Yayınlar	Y3
Mezun	Y4

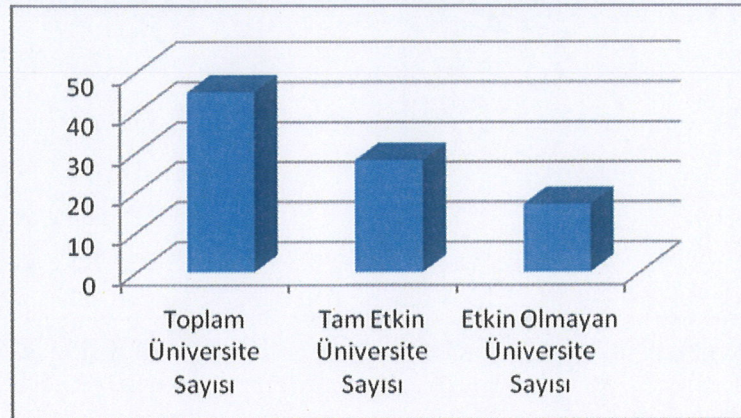
3.5.2. Çalışmaya Ait Genel İstatistikler

Devlet üniversitelerinin CCR modeline göre 2010 yılına ait etkinlik değerleri ve etkin olan üniversite sayıları tablo 3.2. ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Tablo 3.2. CCR Modeline Göre İstatistikleri

Yıl/Üniversite Sayısı	2010
Toplam Üniversite Sayısı	45
Tam Etkin Üniversite Sayısı	28
Etkin Olmayan Üniversite Sayısı	17
En Düşük Etkinlik	0,715803
En Yüksek Etkinlik	1

Bu çalışmada analizi yapılan toplam üniversite sayısı 45'tir. Bunların 28 tanesi etkin, 17 tanesini etkin olmayan üniversiteler oluşturmaktadır.



Şekil 3.1. 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Aşağıdaki tabloda ise, 2010 yılı itibariyle 45 üniversitenin kuruluş yılları ve etkinlik skorlarıyla ele alınmıştır.

Tablo 3.3. 2010 Yılı Etkinlik Skorları

Kuruluş Tarihi	Üniversiteler	2010
1992	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	0,861213
1992	Afyon Kocatepe Üniversitesi	0,925042
1982	Akdeniz Üniversitesi	0,876538
1946	Ankara Üniversitesi	0,920614
2007	Artvin Çoruh Üniversitesi	1
1957	Atatürk Üniversitesi	1
2008	Bartın Üniversitesi	1
2007	Çankırı Karatekin Üniversitesi	0,91218
1992	Celal Bayar Üniversitesi	1
1973	Çukurova Üniversitesi	1
1974	Cumhuriyet Üniversitesi	1
1986	Dokuz Eylül Üniversitesi	0,849348
1992	Dumlupınar Üniversitesi	1
2006	Düzce Üniversitesi	0,912039
1955	Ege Üniversitesi	1
1975	Fırat Üniversitesi	1
1992	Galatasaray Üniversitesi	1
1926	Gazi Üniversitesi	1
1987	Gaziantep Üniversitesi	0,868318
1992	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1
1992	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
2008	Gümüşhane Üniversitesi	0,877337
1967	Hacettepe Üniversitesi	1
1992	Harran Üniversitesi	0,957695
1992	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
1992	Kafkas Üniversitesi	1
1955	Karadeniz Teknik Üniversitesi	0,948626
2007	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	1
2006	Kastamonu Üniversitesi	1
1992	Kocaeli Üniversitesi	0,937974
1883	Marmara Üniversitesi	0,832535
2006	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	1
1992	Mersin Üniversitesi	0,878147
2007	Nevşehir Üniversitesi	1
2006	Rize Üniversitesi	1
1970	Sakarya Üniversitesi	1
1968	Selçuk Üniversitesi	1
2007	Siirt Üniversitesi	1
1992	Süleyman Demirel Üniversitesi	1
1982	Trakya Üniversitesi	0,715803
2006	Uşak Üniversitesi	1
2008	Yalova Üniversitesi	1
1911	Yıldız Teknik Üniversitesi	0,875035
1982	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1
1992	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	0,889313

3.5.3. Çalışma Grubundaki Üniversitelerin Bölgesel Olarak Değerlendirilmesi

Çalışma grubundaki 45 üniversite coğrafi bölgelere göre ele alınmıştır. Bölgelerdeki üniversitelerin etkinlikleri ayrı ayrı ele alınarak değerlendirilmiştir. Etkin olmayan üniversiteler için bir takım değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3.5.3.1. Marmara Bölgesi

Çalışma grubundaki 9 üniversite Marmara bölgesine ait olup; bunların 4 tanesi etkin, 5 tanesi etkin durumda değildir.

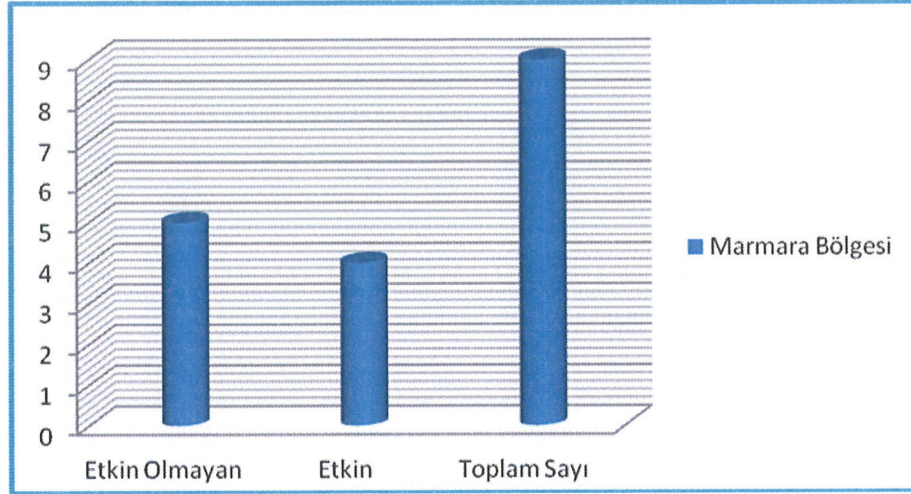
Tablo 3.4. Marmara Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	MARMARA BÖLGESİ	Score
2006	Düzce Üniversitesi	0,912039
1992	Galatasaray Üniversitesi	1
1992	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
1992	Kocaeli Üniversitesi	0,937974
1883	Marmara Üniversitesi	0,832535
1970	Sakarya Üniversitesi	1
1982	Trakya Üniversitesi	0,715803
2008	Yalova Üniversitesi	1
1911	Yıldız Teknik Üniversitesi	0,875035

Etkin olan üniversiteler; Galatasaray Üniversitesi, Geze İleri Teknoloji Enstitüsü, Sakarya Üniversitesi, Yalova Üniversitesi. Etkin olan üniversiteler içinde ise 2008 yılında kurulan Yalova üniversitesi dikkat çekmektedir. Nedeni ise, bu üniversiteye sağlanan toplam ödenek miktarı olan 28.104.011,00 TL'nin en etkin biçimde kullanarak, etkin olan 12 proje ve 10 yayın çıktısına(sayısına) ulaşmıştır.

Etkin olmayanlar ise; Düzce Üniversitesi, Kocaeli Üniversitesi, Marmara Üniversitesi, Trakya Üniversitesi, Yıldız Teknik Üniversitesidir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1883 yılında kurulan Marmara Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında, yukarıda verdiğimiz örneğe de

uygun olarak, merkezi hükümet tarafından üniversiteye sağlanan toplam ödenek olan 225.102.000,00 TL'yi etkin şekilde kullanmayarak, gerekli çıktılar olan örneğin 863 proje ve 612 yayın sayısına ulaşamaması gösterilebilir.



Şekil 3.2. Marmara Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 4 üniversiteden; Galatasaray Üniversitesi ve Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü 1992 yılında, Sakarya Üniversitesi 1970, Yalova Üniversitesi ise 2008 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 5 üniversitenin ise; Düzce Üniversitesi 2006, Kocaeli 1992, Marmara 1883, Yıldız Teknik Üniversitesi ise 1911 yılında kurulmuştur.

Marmara bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.5. Trakya Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	140.088.396,00 TL	131.767.401,44 TL	-5,94%
X2	2835	2177,59	-23,19%
X3	65.202.978,00 TL	60.079.657,42 TL	-7,86%
X4	90.503.315,00 TL	90.503.315,00 TL	0,00%
X5	27449	27449	0,00%
X6	5.103,00 TL	5.103,00 TL	0,00%
X7	1335	1203,16	-9,88%
X8	379144,88	265633,22	-29,94%
X9	446	446	0,00%
Y1	27	37,72	39,70%
Y2	307	472,73	53,98%
Y3	220	307,35	39,71%
Y4	4535	6335,55	39,70%

Trakya Üniversitesinin girdilerinden X4, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X8'in (Okul Büyüklüğü) -%29,94 azaltılarak 379144,88 m²'den 265633,22 m²'ye, Y3'ün (Yayınlar) %39,71 oranında artırılarak 220'den 307,35'e çıkarılması gerekmektedir.

3.4.3.2. Ege Bölgesi

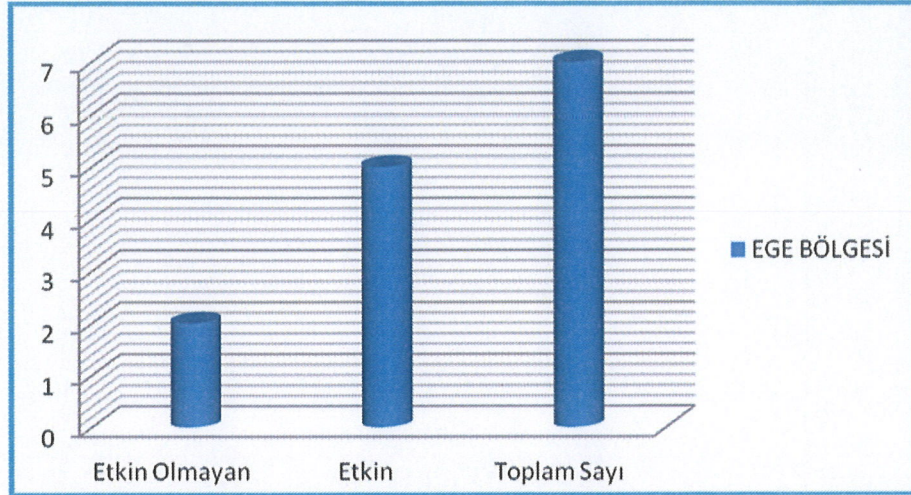
Çalışma grubundaki 7 üniversite Ege bölgesine ait olup; bunların 5 tanesi etkin, 2 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.6. Ege Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	Ege Bölgesi	Score
1992	Afyon Kocatepe Üniversitesi	0,925042
1992	Celal Bayar Üniversitesi	1
1986	Dokuz Eylül Üniversitesi	0,849348
1992	Dumlupınar Üniversitesi	1
1955	Ege Üniversitesi	1
1992	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
2006	Uşak Üniversitesi	1

Etkin olan üniversiteler; Celal Bayar Üniversitesi, Dumlupınar Üniversitesi, Ege Üniversitesi, İzmir İleri Teknoloji Enstitüsü, Uşak Üniversitesi. Etkin olan üniversiteler içinde 2006 yılında kurulan Uşak Üniversitesi dikkat çekmektedir. Nedenleri arasında öğrenci başına düşen harcama miktarı olan 5.530,00 TL etkin oranda ayarlanarak, etkin mezun çıktısı olan 1337'ye ulaşması gösterilebilir.

Etkin olmayan üniversiteler ise; Afyon Kocatepe Üniversitesi ve Dokuz Eylül Üniversitesi'dir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1986 yılında kurulan Dokuz Eylül Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında personel sayılarını örneğin, 5096 olası gereken toplam personelin 6421 olması nedeniyle gerekli etkin çıktılara, 9470 mezun sayısına ulaşamaması gösterilebilir.



Şekil 3.3. Ege Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 5 üniversiteden Celal Bayar Üniversitesi, Dumlupınar Üniversitesi ve İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü 1992, Ege Üniversitesi 1955, Uşak Üniversitesi 2006 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 2 üniversiteden Afyon Kocatepe Üniversitesi 1992, Dokuz Eylül Üniversitesi ise 1986 yılında kurulmuştur.

Ege bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.7. Dokuz Eylül Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	234.130.000,00 TL	234.130.000,00 TL	0,00%
X2	6421	5096,11	20,64%
X3	155.668.942,00 TL	131.722.657,52 TL	15,38%
X4	200.803.042,00 TL	173.667.229,12 TL	13,51%
X5	48823	48823	0,00%
X6	4.795,00 TL	4.795,00 TL	0,00%
X7	3042	2434,63	19,97%
X8	427058	427058	0,00%
X9	964	846,15	12,23%
Y1	13	27,10	108,46%
Y2	562	770,92	37,17%
Y3	657	773,53	17,74%
Y4	8044	9470,80	17,74%

Dokuz Eylül Üniversitesinin girdilerinden X1, X5, X6 ve X8’de herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X4’ün (Eğitim Harcamaları) -%13,51 azaltılarak 200.803.042,00TL’den 173.667.229,12 TL’ye, Y2’nin (Yaptıkları projeler) %37,17 oranında artırılarak 562’den 770,92’ye çıkarılması gerekmektedir.

3.5.3.3. Akdeniz Bölgesi

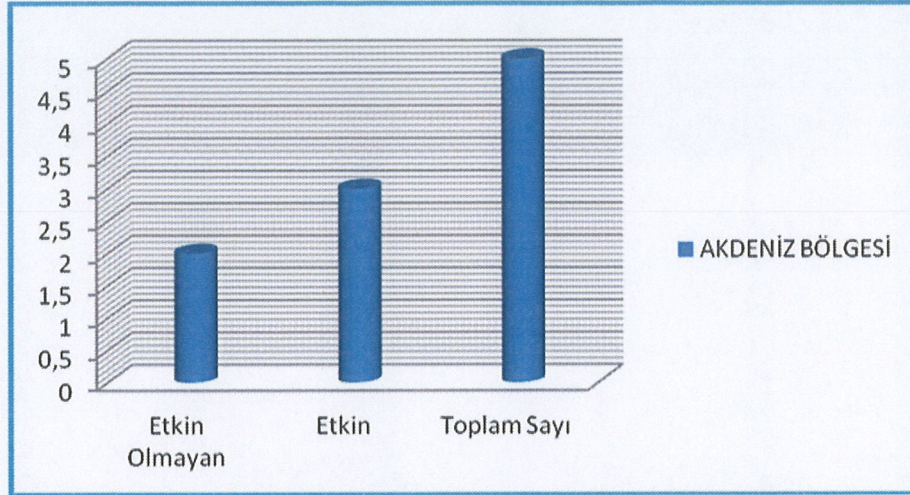
Çalışma grubundaki 5 üniversite Akdeniz bölgesine ait olup; bunların 3 tanesi etkin, 2 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.8. Akdeniz Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	Akdeniz Bölgesi	Score
1982	Akdeniz Üniversitesi	0,876538
1973	Çukurova Üniversitesi	1
2006	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	1
1992	Mersin Üniversitesi	0,878147
1992	Süleyman Demirel Üniversitesi	1

Etkin olan üniversiteler; Çukurova Üniversitesi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Süleyman Demirel Üniversitesi. Etkin olan üniversiteler içinde ise, 2006 yılında kurulan Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi dikkat çekmektedir. Etkin olmasının nedenleri arasında, etkin miktarda Akademik personel sayısı olan 464'ü bulundurması ile etkin miktarda yayın(81) ve proje(103) sayına ulaşması gösterilebilir.

Etkin olmayan üniversiteler ise; Akdeniz Üniversitesi ve Mersin üniversitesidir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1982 yılında kurulan Akdeniz Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında sağlanılan ödenekten ayrılan eğitim harcamalarının (128.385.300,00 TL) payının etkin olarak kullanılmaması nedeniyle gerekli çıktı miktarına örneğin; etkin sayı olan 5585 mezun sayısına ulaşamaması gösterilebilir.



Şekil 3.4. Akdeniz Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 3 üniversiteden Çukurova Üniversitesi 1973, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi 2006 ve Süleyman Demirel Üniversitesi 1992 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 2 üniversiteden Akdeniz Üniversitesi 1982 ve Mersin Üniversitesi 1992 yılında kurulmuştur.

Akdeniz bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.9. Akdeniz Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	186.388.150,00 TL	165.924.648,96 TL	-10,98%
X2	3548	3548	0,00%
X3	86.585.453,67 TL	86.585.453,67 TL	0,00%
X4	128.385.300,00 TL	113.276.716,73 TL	-11,77%
X5	32363	28067,27	-13,27%
X6	5.759,00 TL	5.033,95 TL	-12,59%
X7	2106	1464,41	-30,46%
X8	484780	376302,54	-22,38%
X9	589	589	0,00%
Y1	18	20,54	14,11%
Y2	686	782,62	14,10%
Y3	462	527,07	14,10%
Y4	4896	5585,61	14,10%

Akdeniz Üniversitesinin girdilerinden X2, X3 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X1'in (Toplam Ödenek) -%10,98 azaltılarak 186.388.150,00 TL'den 165.924.648,96 TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %14,10 oranında artırılarak 4896'dan 5585,61'e çıkarılması gerekmektedir.

3.5.3.4. İç Anadolu Bölgesi

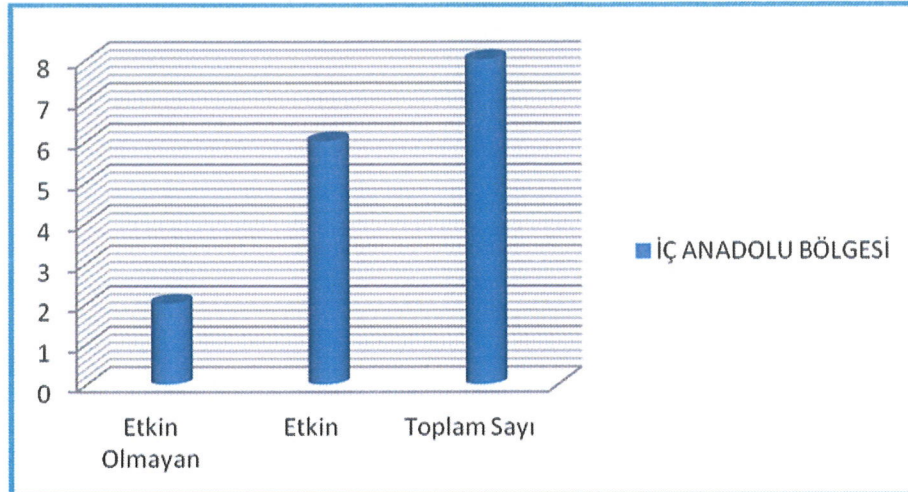
Çalışma grubundaki 8 üniversite İç Anadolu bölgesine ait olup; bunların 6 tanesi etkin, 2 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.10. İç Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	İç Anadolu Bölgesi	Score
1946	Ankara Üniversitesi	0,920614
2007	Çankırı Karatekin Üniversitesi	0,91218
1974	Cumhuriyet Üniversitesi	1
1926	Gazi Üniversitesi	1
1967	Hacettepe Üniversitesi	1
2007	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	1
2007	Nevşehir Üniversitesi	1
1968	Selçuk Üniversitesi	1

Etkin olan üniversiteler; Cumhuriyet Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Nevşehir Üniversitesi, Selçuk Üniversitesidir. Etkin olan üniversiteler içinde ise 2007 yılında kurulan Karamanoğlu Mehmetbey ve Nevşehir Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitelerin etkin olmasının nedenleri arasında sağlanan toplam ödenek miktarları olan 52.142.401,00 TL ve 40.022.890,00 TL'yi etkin miktarda kullanarak, etkin miktarda çıktılar olan 23 ve 35 yayın sayılarına ulaşmaları gösterilebilir.

Etkin olmayan üniversiteler ise; Ankara Üniversitesi ve Çankırı Karatekin Üniversitesidir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1946 yılında kurulan Ankara Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında etkin olan 2998 toplam Akademik personel yerine 3395 Akademik personel bulundurması nedeniyle, etkin çıktı sayıları olan 885 proje ve 1231 yayın sayısına ulaşamaması gösterilebilir.



Şekil 3.5. İç Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 6 üniversiteden Karamanoğlu Mehmetbey ve Nevşehir Üniversitesi 2007, Cumhuriyet Üniversitesi 1974, Gazi Üniversitesi 1926, Hacettepe Üniversitesi 1967, Selçuk Üniversitesi 1968 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 2 üniversiteden Ankara Üniversitesi 1946 ve Çankırı Karatekin Üniversitesi 2007 yılında kurulmuştur.

İç Anadolu bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.11. Ankara Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	401.545.152,82 TL	375.249.969,51 TL	-6,55%
X2	8969	8366,49	-6,72%
X3	214.191.384,33 TL	174.161.491,65 TL	-18,69%
X4	284.900.677,03 TL	216.945.080,84 TL	-23,85%
X5	42256	42256	0,00%
X6	9.502,00 TL	9.502,00 TL	0,00%
X7	3395	2998,44	-11,68%
X8	971336	725202,56	-25,34%
X9	1314	1055,60	-19,67%
Y1	3	7,47	149,67%
Y2	650	888,03	43,54%
Y3	1134	1231,79	8,62%
Y4	7312	7942,52	8,62%

Ankara Üniversitesinin girdilerinden X5 ve X6'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X8'i (Okul Büyüklüğü) -%25,34 azaltılarak 971336 m²'den 725202,56 m²'ye, Y3'ün (Yayımlar) %8,62 oranında artırılarak 1134'den 1231,79'a çıkarılması gerekmektedir.

3.5.3.5. Karadeniz Bölgesi

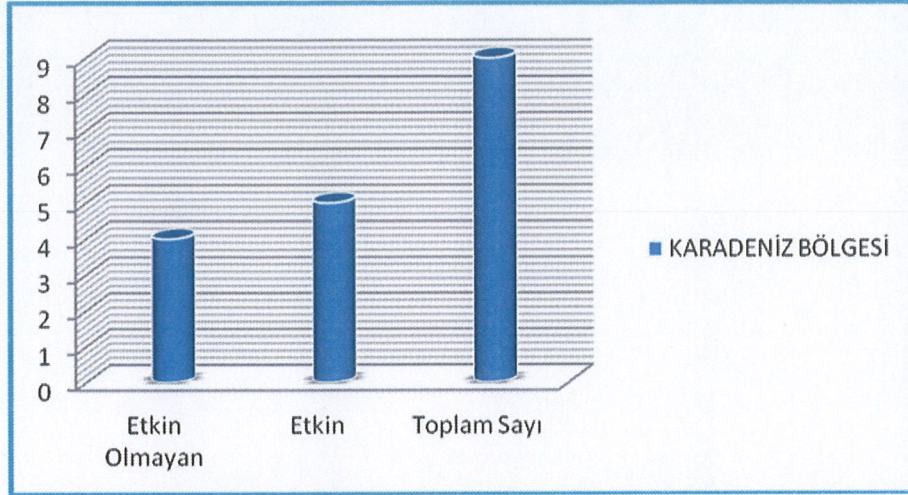
Çalışma grubundaki 9 üniversite Karadeniz bölgesine ait olup; bunların 5 tanesi etkin, 4 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.12. Karadeniz Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	Karadeniz Bölgesi	Score
1992	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	0,861213
2007	Artvin Çoruh Üniversitesi	1
2008	Bartın Üniversitesi	1
1992	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1
2008	Gümüşhane Üniversitesi	0,877337
1955	Karadeniz Teknik Üniversitesi	0,948626
2006	Kastamonu Üniversitesi	1
2006	Rize Üniversitesi	1
1992	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	0,889313

Etkin olan üniversiteler; Artvin Çoruh Üniversitesi, Bartın Üniversitesi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Kastamonu Üniversitesi, Rize Üniversitesidir. Etkin olan üniversiteler içinde 2008 yılında kurulan Bartın Üniversitesi dikkat çekmektedir. Etkin olmasının nedenleri arasında uygun miktarda akademisyen (239) bulundurarak, etkin miktarda yayın(60) çıktısına ve projelere(13) ulaşması gösterilebilir.

Etkin olmayan üniversiteler ise; Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Gümüşhane Üniversitesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesidir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1955 yılında kurulan Karadeniz Teknik Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında merkezi hükümet tarafından üniversiteye sağlanan toplam ödenek olan 223.580.894,00 TL'yi etkin şekilde kullanmayarak, gerekli çıktılar olan örneğin 452 proje ve 561 yayın sayısına ulaşamaması gösterilebilir.



Şekil 3.6. Karadeniz Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 5 üniversiteden Kastamonu ve Rize Üniversitesi 2006, Artvin Çoruh Üniversitesi 2007, Bartın Üniversitesi 2008, Gaziosmanpaşa Üniversitesi 1992 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 4 üniversiteden Abant İzzet Baysal ve Zonguldak Karaelmas Üniversitesi 1992, Gümüşhane Üniversitesi 2008, Karadeniz Teknik Üniversitesi 1955 yılında kurulmuştur.

Karadeniz bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.13. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	100.689.301,00 TL	98.025.806,20 TL	-2,65%
X2	3048	1666,32	-45,33%
X3	44.012.935,00 TL	44.012.935,00 TL	0,00%
X4	69.064.620,00 TL	66.339.287,44 TL	-3,95%
X5	16746	16746	0,00%
X6	11.206,00 TL	5.919,60 TL	-47,18%
X7	816	816	0,00%
X8	273317	215444,21	-21,18%
X9	372	372	0,00%
Y1	24	26,99	12,46%
Y2	183	252,91	38,20%
Y3	191	214,77	12,45%
Y4	3531	3970,48	12,45%

Zonguldak Karaelmas Üniversitesinin girdilerinden X3, X5, X7 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X4'ün (Eğitim Harcamaları) -%3,95 azaltılarak 67.248.354,00 TL'den 62.852.914,73 TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %14,28 oranında artırılarak 3701'den 4229,55'e çıkarılması gerekmektedir.

3.5.3.6. Doğu Anadolu Bölgesi

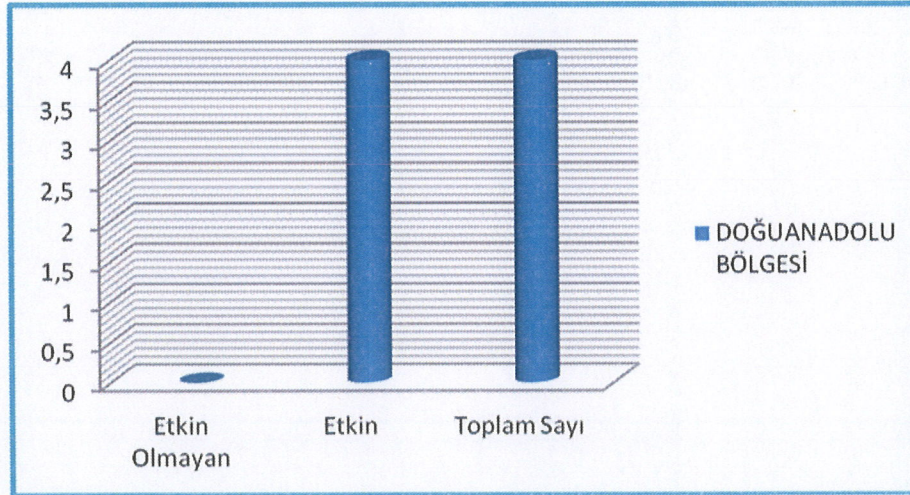
Çalışma grubundaki 4 üniversite Doğu Anadolu bölgesine ait olup; bunların tamamı etkin durumdadırlar. Bu üniversiteler; Atatürk Üniversitesi, Fırat Üniversitesi, Kafkas Üniversitesi, Yüzüncü Yıl Üniversitesidir.

Bu üniversitelerin etkin olmasının nedenleri arasında sağlanılan toplam ödeneğin etkin miktarda kullanılıp, yeteri kadar personel bulundurulması ve etkin proje ve yayın sayılarına ulaşmaları gösterilebilir.

Tablo 3.14. Doğu Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	Doğu Anadolu Bölgesi	Score
1957	Atatürk Üniversitesi	1
1975	Fırat Üniversitesi	1
1992	Kafkas Üniversitesi	1
1982	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1

Etkin olan 4 üniversiteden Atatürk Üniversitesi 1957, Fırat Üniversitesi 1975, Kafkas Üniversitesi 1992 ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi 1982 yılında kurulmuştur. Etkin olan üniversiteler içinde 1992 yılında kurulan Kafkas Üniversitesi dikkat çekmektedir.



Şekil 3.7. Doğu Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

3.5.3.7. Güneydoğu Anadolu Bölgesi

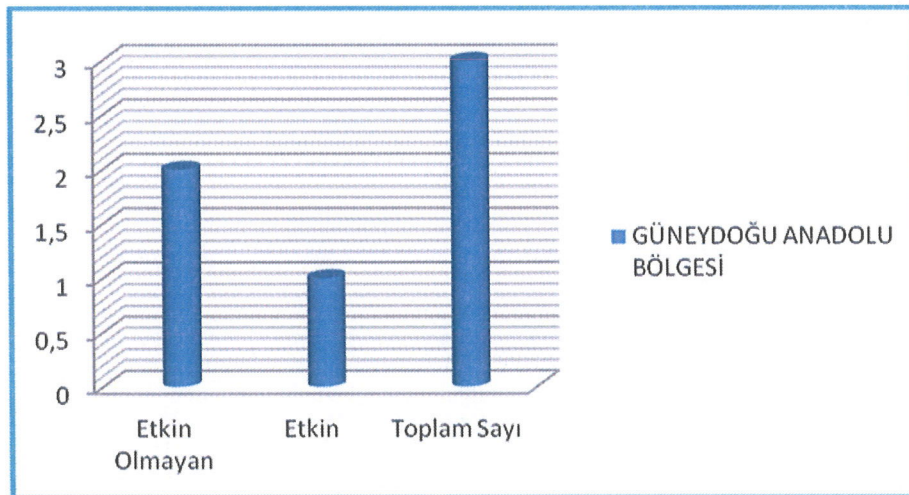
Çalışma grubundaki 3 üniversite Güneydoğu Anadolu bölgesine ait olup; bunların 1 tanesi etkin durumda olup diğer 2'si etkin durumda değildir.

Tablo 3.15. Güneydoğu Anadolu Bölgesi Etkinlik Tablosu

Kuruluş Tarihi	Güneydoğu Anadolu Bölgesi	Score
1987	Gaziantep Üniversitesi	0,868318
1992	Harran Üniversitesi	0,957695
2007	Siirt Üniversitesi	1

Etkin olan üniversite; Siirt Üniversitesi'dir. Bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında yeteri miktarda sınıf (98) ve okul büyüklüğüne (27838 m²) sahip olması, bunlarla birlikte etkin miktarda mezun öğrenci sayısına (400) sahip olması gösterilebilir.

Etkin olmayan üniversiteler ise; Gaziantep Üniversitesi ve Siirt Üniversitesi'dir. Etkin olmayan üniversiteler içinde ise 1987 yılında kurulan Gaziantep Üniversitesi dikkat çekmektedir. Bu üniversitenin etkin olmamasının nedenleri arasında toplam ödenek içinden ayrılan eğitim harcamalarının (94.907.429,00 TL) nedeniyle gerekli etkin çıktılara, 3468 mezun sayısına ulaşamaması gösterilebilir.

**Şekil 3.8.** Güneydoğu Anadolu Bölgesi 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan 1 üniversiteden Siirt Üniversitesi 2007 yılında kurulmuştur. Etkin olmayan 2 üniversiteden Gaziantep Üniversitesi 1987 ve Harran Üniversitesi 1992 yılında kurulmuştur.

Güneydoğu Anadolu bölgesindeki etkin olmayan üniversitelerin etkinsizlik nedenlerine bir örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.16. Harran Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	112.298.735,00 TL	105.392.599,71 TL	6,15%
X2	1700	1700	0,00%
X3	45.543.344,00 TL	43.887.097,92 TL	3,64%
X4	70.388.400,00 TL	70.388.400,00 TL	0,00%
X5	13404	13404	0,00%
X6	8.378,00 TL	8.378,00 TL	0,00%
X7	840	771,41	8,17%
X8	284545,84	179155,55	37,04%
X9	307	307	0,00%
Y1	29	30,28	4,41%
Y2	366	382,17	4,42%
Y3	243	253,73	4,42%
Y4	2691	2809,87	4,42%

Harran Üniversitesinin girdilerinden X2, X4, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X7'nin (Öğretim Elemanı) -%8,17 azaltılarak 840 TL'den 771,41TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %4,42 oranında artırılarak 2691'den 2809,87'e çıkarılması gerekmektedir.

3.5.4. 1990 Öncesi ve Sonrası Kurulan Üniversitelerin Değerlendirilmesi

Bu bölümde çalışma grubunda yer alan üniversiteleri 1990 öncesi ve sonrası kurulan üniversiteler olarak gruplandırılarak, etkin olmayan üniversitelere tavsiyelerde bulunulmuştur.

3.5.4.1. 1990 Öncesi Kurulan Devlet Üniversiteleri

1990 öncesi kurulan üniversite sayısı 18'tir. Bu üniversitelerden 10 tanesi etkin durumda iken, geriye kalan 8 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.17. 1990 Öncesi Kurulan Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversiteler	Score
1982	Akdeniz Üniversitesi	0,87654
1946	Ankara Üniversitesi	0,92061
1957	Atatürk Üniversitesi	1
1973	Çukurova Üniversitesi	1
1974	Cumhuriyet Üniversitesi	1
1986	Dokuz Eylül Üniversitesi	0,84935
1955	Ege Üniversitesi	1
1975	Fırat Üniversitesi	1
1926	Gazi Üniversitesi	1
1987	Gaziantep Üniversitesi	0,86832
1967	Hacettepe Üniversitesi	1
1955	Karadeniz Teknik Üniversitesi	0,94863
1883	Marmara Üniversitesi	0,83254
1970	Sakarya Üniversitesi	1
1968	Selçuk Üniversitesi	1
1982	Trakya Üniversitesi	0,7158
1911	Yıldız Teknik Üniversitesi	0,87504
1982	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1

Bu üniversitelerin etkin olmayanların nedenlerini birkaç örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.18. Ankara Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	401.545.152,82 TL	375.249.969,51 TL	-6,55%
X2	8969	8366,49	-6,72%
X3	214.191.384,33 TL	174.161.491,65 TL	-18,69%
X4	284.900.677,03 TL	216.945.080,84 TL	-23,85%
X5	42256	42256	0,00%
X6	9.502,00 TL	9.502,00 TL	0,00%
X7	3395	2998,44	-11,68%
X8	971336	725202,56	-25,34%
X9	1314	1055,60	-19,67%
Y1	3	7,47	149,67%
Y2	650	888,03	43,54%
Y3	1134	1231,79	8,62%
Y4	7312	7942,52	8,62%

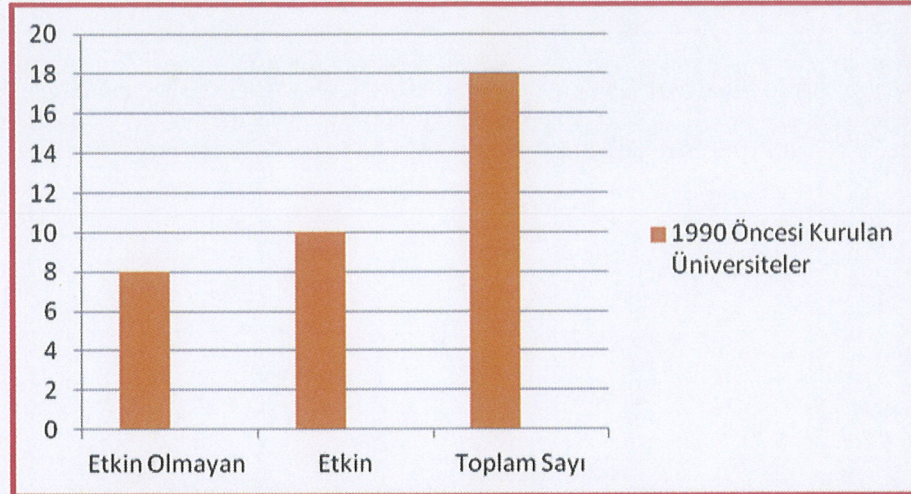
Ankara Üniversitesinin (1946) girdilerinden X5 ve X6'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X8'i (Okul Büyüklüğü) -%25,34 azaltılarak 971336 m²'den 725202,56 m²'ye, Y3'ün (Yayınlar) %8,62 oranında artırılarak 1134'den 1231,79'a çıkarılması gerekmektedir.

Diğer bir örnek olarak;

Tablo 3.19. Dokuz Eylül Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	234.130.000,00 TL	234.130.000,00 TL	0,00%
X2	6421	5096,11	20,64%
X3	155.668.942,00 TL	131.722.657,52 TL	15,38%
X4	200.803.042,00 TL	173.667.229,12 TL	13,51%
X5	48823	48823	0,00%
X6	4.795,00 TL	4.795,00 TL	0,00%
X7	3042	2434,63	19,97%
X8	427058	427058	0,00%
X9	964	846,15	12,23%
Y1	13	27,10	108,46%
Y2	562	770,92	37,17%
Y3	657	773,53	17,74%
Y4	8044	9470,80	17,74%

Dokuz Eylül Üniversitesinin (1986) girdilerinden X1, X5, X6 ve X8’de herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X4’ün (Eğitim Harcamaları) -%13,51 azaltılarak 200.803.042,00TL’den 173.667.229,12 TL’ye, Y2’nin (Yaptıkları projeler) %37,17 oranında artırılarak 562’den 770,92’ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 3.9. 1990 Öncesi Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan üniversitelerin etkinlik nedenlerini ise şöyle açıklayabiliriz;

Örneğin Atatürk üniversitesinin (1957) etkin olmasının nedenlerinden bazıları; Bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında yeteri miktarda sınıf (939) ve okul büyüklüğüne (850000 m²) sahip olması, bunlarla birlikte etkin miktarda mezun öğrenci sayısına (8450) sahip olması gösterilebilir.

Diğer bir örnek olarak; Ege Üniversitesi (1955) etkin olması nedenleri arasında uygun miktarda akademisyen (3148) bulundurarak, etkin miktarda yayın(1532) çıktısına ve projelere(594) ulaşması gösterilebilir.

3.5.4.2. 1990 Sonrası Kurulan Devlet Üniversiteleri

1990 sonrası kurulan üniversite sayısı 27'dir. Bu üniversitelerden 18 tanesi etkin durumda iken, geriye kalan 9 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.20. 1990 Sonrası Kurulan Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversiteler	Score
1992	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	0,86121
1992	Afyon Kocatepe Üniversitesi	0,92504
2007	Artvin Çoruh Üniversitesi	1
2008	Bartın Üniversitesi	1
2007	Çankırı Karatekin Üniversitesi	0,91218
1992	Celal Bayar Üniversitesi	1
1992	Dumlupınar Üniversitesi	1
2006	Düzce Üniversitesi	0,91204
1992	Galatasaray Üniversitesi	1
1992	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1
1992	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
2008	Gümüşhane Üniversitesi	0,87734
1992	Harran Üniversitesi	0,9577
1992	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
1992	Kafkas Üniversitesi	1
2007	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	1
2006	Kastamonu Üniversitesi	1
1992	Kocaeli Üniversitesi	0,93797
2006	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	1
1992	Mersin Üniversitesi	0,87815
2007	Nevşehir Üniversitesi	1
2006	Rize Üniversitesi	1
2007	Siirt Üniversitesi	1
1992	Süleyman Demirel Üniversitesi	1
2006	Uşak Üniversitesi	1
2008	Yalova Üniversitesi	1
1992	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	0,88931

Etkin olmayan 9 üniversitenin etkin olmamasının nedenlerini birkaç örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.21. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	94.494.965,00 TL	94.494.965,00 TL	0
X2	1593	1534,24	-3,69
X3	41.093.121,82 TL	37.896.251,44 TL	-7,78
X4	72.610.869,26 TL	59.260.731,55 TL	-18,39
X5	17578	17578	0
X6	5.375,00 TL	5.375,00 TL	0
X7	909	762,49	-16,12
X8	272521	177473,49	-34,88
X9	536	354,22	-33,96
Y1	49	56,90	16,12
Y2	82	240,72	193,56
Y3	182	211,33	16,11
Y4	3300	3831,80	16,12

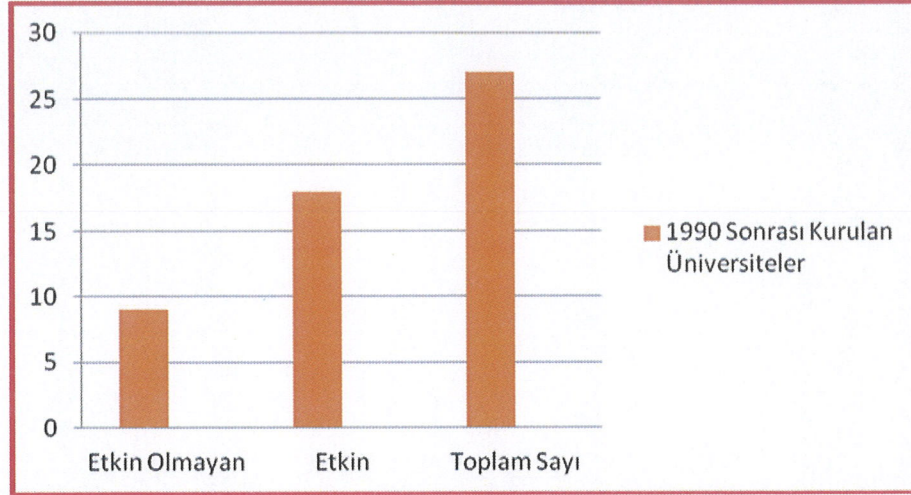
Abant İzzet Baysal Üniversitesinin girdilerinden X1, X5 ve X6'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X2'nin (Toplam personel) -%3,69 azaltılarak 1593 kişiden 1534,24 kişiye, Y2'nin (Yaptıkları projeler) %193,56 oranında artırılarak 82'den 240,72'ye çıkarılması gerekmektedir.

Diğer bir örnek olarak;

Tablo 3.22. Harran Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	112.298.735,00 TL	105.392.599,71 TL	6,15%
X2	1700	1700	0,00%
X3	45.543.344,00 TL	43.887.097,92 TL	3,64%
X4	70.388.400,00 TL	70.388.400,00 TL	0,00%
X5	13404	13404	0,00%
X6	8.378,00 TL	8.378,00 TL	0,00%
X7	840	771,41	8,17%
X8	284545,84	179155,55	37,04%
X9	307	307	0,00%
Y1	29	30,28	4,41%
Y2	366	382,17	4,42%
Y3	243	253,73	4,42%
Y4	2691	2809,87	4,42%

Harran Üniversitesinin girdilerinden X2, X4, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X7'nin (Öğretim Elemanı) -%8,17 azaltılarak 840 TL'den 771,41TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %4,42 oranında artırılarak 2691'den 2809,87'e çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 3.10. 1990 Sonrası Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan üniversitelerin etkinlik nedenlerini ise şöyle açıklayabiliriz;

Örneğin, Artvin Çoruh Üniversitesi(2007) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında, sağlanan toplam ödenek miktarı olan 33.617.074,00 TL'yi etkin miktarda kullanarak, etkin miktarda çıktı olan yayın sayısına(25) ulaşması gösterilebilir.

Diğer bir örnek olarak, Gaziosmanpaşa Üniversitesi(1992) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında öğrenci başına düşen harcama miktarı olan 5.383,00 TL etkin oranda ayarlanarak, etkin mezun çıktısı olan 4424'e ulaşması gösterilebilir.

3.5.5. 2000 Öncesi ve Sonrası Kurulan Üniversitelerin Değerlendirilmesi

Bu bölümde çalışma grubunda yer alan üniversiteleri 1990 öncesi ve sonrası kurulan üniversiteler olarak gruplandırılarak, etkin olmayan üniversitelere tavsiyelerde bulunulmuştur.

3.5.5.1. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler

2000 öncesi kurulan üniversite sayısı 32'dir. Bu üniversitelerden 18 tanesi etkin durumda iken, geriye kalan 14 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.23. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversiteler	Score
1992	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	0,86121
1992	Afyon Kocatepe Üniversitesi	0,92504
1982	Akdeniz Üniversitesi	0,87654
1946	Ankara Üniversitesi	0,92061
1957	Atatürk Üniversitesi	1
1992	Celal Bayar Üniversitesi	1
1973	Çukurova Üniversitesi	1
1974	Cumhuriyet Üniversitesi	1
1986	Dokuz Eylül Üniversitesi	0,84935
1992	Dumlupınar Üniversitesi	1
1955	Ege Üniversitesi	1
1975	Fırat Üniversitesi	1
1992	Galatasaray Üniversitesi	1
1926	Gazi Üniversitesi	1
1987	Gaziantep Üniversitesi	0,86832
1992	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1
1992	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
1967	Hacettepe Üniversitesi	1
1992	Harran Üniversitesi	0,9577
1992	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1
1992	Kafkas Üniversitesi	1
1955	Karadeniz Teknik Üniversitesi	0,94863
1992	Kocaeli Üniversitesi	0,93797
1883	Marmara Üniversitesi	0,83254
1992	Mersin Üniversitesi	0,87815
1970	Sakarya Üniversitesi	1
1968	Selçuk Üniversitesi	1
1992	Süleyman Demirel Üniversitesi	1
1982	Trakya Üniversitesi	0,7158
1911	Yıldız Teknik Üniversitesi	0,87504
1982	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1
1992	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	0,88931

Bu üniversitelerin etkin olmayanların nedenlerini birkaç örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.24. Akdeniz Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	186.388.150,00 TL	165.924.648,96 TL	-10,98%
X2	3548	3548	0,00%
X3	86.585.453,67 TL	86.585.453,67 TL	0,00%
X4	128.385.300,00 TL	113.276.716,73 TL	-11,77%
X5	32363	28067,27	-13,27%
X6	5.759,00 TL	5.033,95 TL	-12,59%
X7	2106	1464,41	-30,46%
X8	484780	376302,54	-22,38%
X9	589	589	0,00%
Y1	18	20,54	14,11%
Y2	686	782,62	14,10%
Y3	462	527,07	14,10%
Y4	4896	5585,61	14,10%

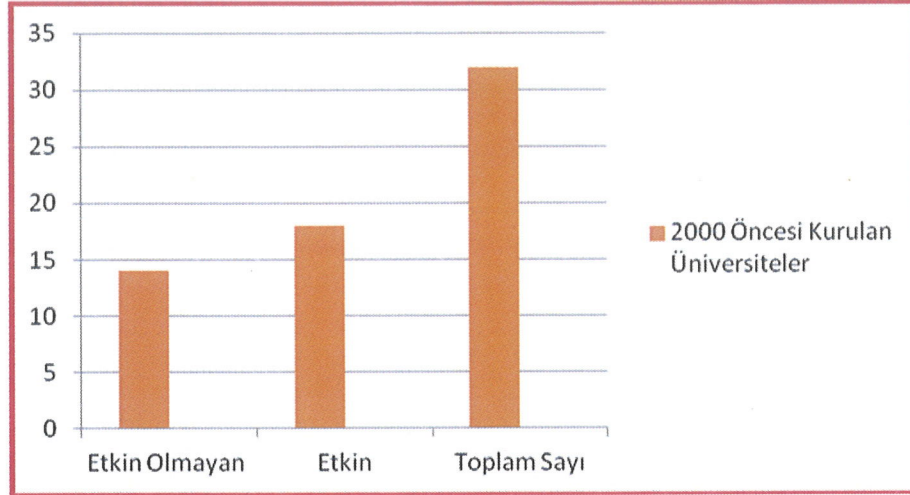
Akdeniz Üniversitesinin girdilerinden X2, X3 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X1'in (Toplam Ödenek) -%10,98 azaltılarak 186.388.150,00 TL'den 165.924.648,96 TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %14,10 oranında artırılarak 4896'dan 5585,61'e çıkarılması gerekmektedir.

Diğer bir örnek olarak;

Tablo 3.25. Trakya Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	140.088.396,00 TL	131.767.401,44 TL	-5,94%
X2	2835	2177,59	-23,19%
X3	65.202.978,00 TL	60.079.657,42 TL	-7,86%
X4	90.503.315,00 TL	90.503.315,00 TL	0,00%
X5	27449	27449	0,00%
X6	5.103,00 TL	5.103,00 TL	0,00%
X7	1335	1203,16	-9,88%
X8	379144,88	265633,22	-29,94%
X9	446	446	0,00%
Y1	27	37,72	39,70%
Y2	307	472,73	53,98%
Y3	220	307,35	39,71%
Y4	4535	6335,55	39,70%

Trakya Üniversitesinin girdilerinden X4, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X8'in (Okul Büyüklüğü) -%29,94 azaltılarak 379114,88 m²'den 265633,22 m²'ye, Y3'ün (Yayınlar) %39,71 oranında artırılarak 220'den 307,35'e çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 3.11. 2000 Öncesi Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan üniversitelerin etkinlik nedenlerini ise şöyle açıklayabiliriz;

Örneğin, Celal Bayar Üniversitesi(1992) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında sağlanan toplam ödenek miktarı olan 127.311.618,00 TL'nin en etkin biçimde kullanarak, etkin olan 317 proje ve 284 yayın çıktısına(sayısına) ulaşmıştır.

Diğer bir örnek olarak, Kafkas Üniversitesi(1992) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında yeteri miktarda sınıf (221) ve okul büyüklüğüne (51667 m²) sahip olması, bunlarla birlikte etkin miktarda mezun öğrenci sayısına (2700) sahip olması gösterilebilir.

3.5.5.2. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler

2000 sonrası kurulan üniversite sayısı 13'tür. Bu üniversitelerden 10 tanesi etkin durumda iken, geriye kalan 3 tanesi etkin durumda değildir.

Tablo 3.26. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler

Kuruluş Tarihi	Üniversiteler	Score
2007	Artvin Çoruh Üniversitesi	1
2008	Bartın Üniversitesi	1
2007	Çankırı Karatekin Üniversitesi	0,91218
2006	Düzce Üniversitesi	0,91204
2008	Gümüşhane Üniversitesi	0,87734
2007	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	1
2006	Kastamonu Üniversitesi	1
2006	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	1
2007	Nevşehir Üniversitesi	1
2006	Rize Üniversitesi	1
2007	Siirt Üniversitesi	1
2006	Uşak Üniversitesi	1
2008	Yalova Üniversitesi	1

Bu üniversitelerin etkin olmayanların nedenlerini birkaç örnekle açıklamak gerekirse;

Tablo 3.27. Düzce Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	85.231.808,00 TL	75.554.885,01 TL	11,35%
X2	1235	1235	0,00%
X3	26.618.685,00 TL	26.477.563,32 TL	0,53%
X4	63.857.011,00 TL	46.597.059,60 TL	27,03%
X5	8627	8627	0,00%
X6	9.879,00 TL	9.879,00 TL	0,00%
X7	641	535,61	16,44%
X8	137683	105212,94	23,60%
X9	273	273	0,00%
Y1	52	57,02	9,65%
Y2	56	102,74	83,46%
Y3	168	184,20	9,64%
Y4	1454	1594,23	9,64%

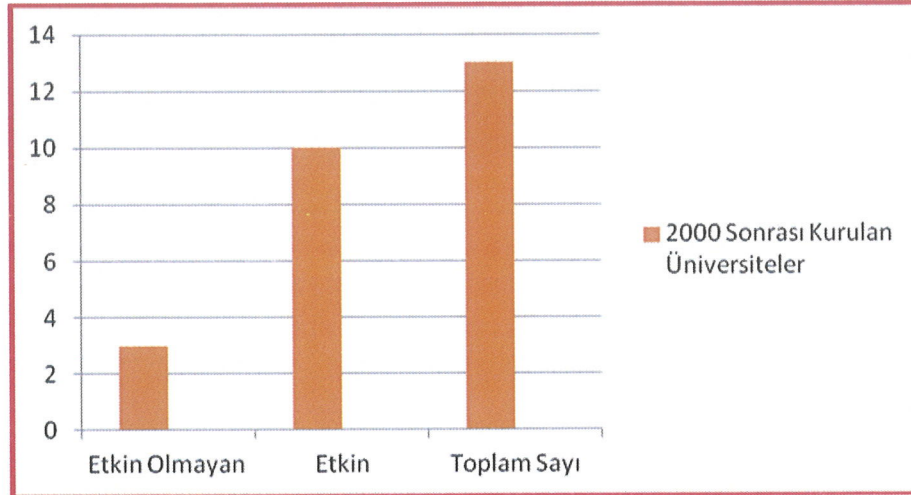
Düzce Üniversitesinin girdilerinden X2, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X3'ün (Personel Gideri) -%0,53 azaltılarak 26.618.685,00 TL'den 26.477.563,32TL'ye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %9,64 oranında artırılarak 1454'den 1594,23'ye çıkarılması gerekmektedir.

Diğer bir örnek olarak;

Tablo 3.28. Çankırı Karatekin Üniversitesi Etkinleştirme Oranları

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Etkinleştirme Oranı (%)
X1	51.579.506,36 TL	48.318.676,07 TL	6,32%
X2	566	566	0,00%
X3	12.849.574,66 TL	12.041.034,86 TL	6,29%
X4	33.952.986,07 TL	28.560.166,83 TL	15,89%
X5	5667	5667	0,00%
X6	9.101,00 TL	9.101,00 TL	0,00%
X7	370	328,88	11,11%
X8	52732	48333,31	8,34%
X9	138	138	0,00%
Y1	79	86,61	9,63%
Y2	15	31,86	112,40%
Y3	42	46,04	9,62%
Y4	842	923,06	9,63%

Çankırı Karatekin Üniversitesinin girdilerinden X2, X5, X6 ve X9'da herhangi bir etkinleştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılarından ise, tümünde etkinleştirme gerekli görülmüştür. Örneğin; X7'nin (Öğretim Elemanı) -%11,11 azaltılarak 370 kişiden 328,88 kişiye, Y4'ün (Mezun Sayısı) %9,63 oranında artırılarak 842'den 923,06'ya çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 3.12. 2000 Sonrası Kurulan Üniversiteler 2010 Yılı Etkinlik Durumu

Etkin olan üniversitelerin etkinlik nedenlerini ise şöyle açıklayabiliriz;

Örneğin, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi(2007) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında, sağlanan toplam ödenek miktarı olan 52.142.401,00 TL'yi etkin miktarda kullanarak, etkin miktarda çıktı olan yayın sayısına(533) ulaşması gösterilebilir.

Diğer bir örnek olarak, Rize Üniversitesi(2006) bu üniversitenin etkin olmasının nedenleri arasında öğrenci başına düşen harcama miktarı olan 7.177,00 TL etkin oranda ayarlanarak, etkin mezun çıktısı olan 2106'ya ulaşması gösterilebilir.

SONUÇ

Girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, kamu harcamalarının sürekli bir artış eğiliminde olması kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgi ve şikayetleri artırmıştır. Bu artış günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde olsa da çıktı ve/veya sonuca dayalı, performansı ön plana alan, performans esaslı bütçeleme anlayışını ortaya çıkarmıştır. Gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmış veya reform gündemine alınmıştır. Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme anlayışı, kaynak tahsisi süreçleriyle birlikte verimlilik ve etkinliği ele alması, planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısının sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışır. Sistemde, kaynak tahsisi ve kullanım süreçlerinde neden-sonuç ilişkisi kurulmakta, sonuçların raporlanmasında ve yeni ekonomik kararların alınmasında bu neden-sonuç ilişkisi sürekli göz önünde bulundurulmaktadır. Performans esaslı bütçelemede üç temel araç kullanılmaktadır. Birincisi, mali bir araç olan orta vadeli bütçedir. Diğer ikisi de aynı zamanda kurumsal yönetim aracı olan stratejik planlar ve performans hedefleridir.

Politik bir metin olarak ortaya çıkan ve yasamanın yürütmeye belli şartlar altında kaynak tahsisi ve kaynakların kullanımına ilişkin yetki devrini gösteren bütçeler, siyasi karar alma sürecinin mali açıdan disipline edilmesi gibi önemli bir misyona sahip hukuki metinlerdir. Farklı gelişme seviyelerinde olsalar bile, ülkeler kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların dengelenmesi sorunuyla karşı karşıyadırlar. Ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmeler ve devlet anlayışında meydana gelen değişiklikler sonucu, devletin fonksiyonlarının her geçen gün arttığını görebilmek mümkündür. Artan bu görevler karşısında, devletlerin ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi sağlamada kullanabilecekleri en temel araç bütçelerdir. Dolayısıyla devlet bütçesi, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine katkıda bulunmada, ekonomik istikrarın ve bu istikrarın devamını sağlamada kullanılan en temel araç olmaktadır. Kamu kesiminde bu derece önemli olan bir aracı daha da etkin kılacak tüm uygulamaların gözden geçirilerek

devletler için en uygun olan düzenlemeleri tercih etmek kamu mali yönetiminde rasyonel hareket etmenin en doğal sonuçlarından birisidir.

Stratejik planlama ana hatlarıyla en iyi sonuçları almak için etkili bilgi toplama, stratejik alternatif geliştirme, araştırma ve şimdiki kararların gelecekteki çıkarımları üzerine vurgu gerektirir. Kamuda stratejik planlama, bir kamu kuruluşunun mevcut durumunu inceleme, muhtemel geleceğini öngörme, hedefleri belirleme, belirlenen hedeflere ulaşmak için hangi yol ve yöntemlerin izleneceğini içeren strateji geliştirme ve nihayet yapılan işlerin sonuçlarını (performans) ölçen bir süreçtir. Stratejik plan, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerine göre belirleme gereği olarak ortaya çıkmıştır. Devletin küçültülmesi çerçevesinde stratejik plan, toplumsal faydayı maksimize etmekten ziyade, belirli hedefler doğrultusunda kamusal harcamaların azaltılmasını öngören bir yaklaşım şeklinde ortaya çıkmakta ve sonuç olarak stratejik plan, mali disiplinin gereği olarak sunulmaktadır. Bu kavramın bütçe sistematigi içinde yer alması, kamu sektörünün harcamaları artırma eğiliminin, belli amaç ve hedeflere göre orta vadeli olarak kaynak tahsisinde temel alınması ve bu bağlamda kamu harcamalarında tasarruf eğiliminin artırılmasıdır. Bir başka ifadeyle, stratejik plan doğrultusunda performans esaslı bütçelemeye amaç ve hedefler doğrultusunda harcama tavanlarının belirlenerek, daha etkin kamu hizmeti beklentisidir. Ancak, belli sayısal tekniklerle ölçülemeyen kamu hizmet çıktısı elde etmenin ve bunu da performans esasına göre kritik etmenin güç olacağı dikkate alınmalıdır.

Denetim uygulamaları dünyada ayrı bir perspektifte değerlendirilmekte ve ayrı bir disiplin olarak ele alınmaktadır. Denetim kendine has standartları ve kuralları olan bir mesleki faaliyet olarak yürütülmektedir. Ayrıca denetim stratejik önceliklere ve yıllık programlara bağlı sürekli ve sistemli bir faaliyettir. Denetim standartları, denetim mesleğinin gelişmiş olduğu ülkelerde önce meslek kuruluşlarınca konulup geliştirilmiş ve daha sonra tek tek yüksek denetim kuruluşları ile yüksek denetim kuruluşlarının oluşturduğu organizasyonlarda kendi alanlarına özgü standartları kabul etmişlerdir. Denetim konusunda esas olan, denetim kurumunun bağımsızlığıdır. Aksi halde denetimden söz etmek mümkün değildir. Denetim sisteminin bağımsızlığı yasalarla güvence altına alınmalı ve her türlü dış ve iç müdahalelerden uzak olmalıdır. Kamu mali yönetim sistemindeki kurum ve kuruluşların gelir ve gider işlemlerinin mevzuata

uygunluğunun ve verilerin doğruluğunun sağlanması denetimin konusunu teşkil eder. Dünyada kamu yönetimi alanlarında gerçekleşen gelişmelere paralel olarak kamu mali yönetim sistemlerinde de gelişmeler yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. Ülkeler kendi mali yapılanmalarını ya tamamen değiştirmekte ya da yenilikleri kendi sistemlerine uyumu için çalışmaktadırlar.

Kamuda yeniden yapılanma çabalarının 1990'larda sonra ise hız kazandığı görülmektedir. Ülke örneklerinde de görüldüğü gibi kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın genel bir eğilimi yansıttığı ve birçok ülkede farklı isimler altında yürütülse de benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık gibi unsurlar bu kapsamda sayılabilir. Ülkelerin farklı idari yapıları ve yönetim kültürlerinin kamuda yeniden yapılanmayı belli oranda etkilediği gözlenmektedir.

Uluslararası kuruluşların çalışmaları ve ülke örnekleri çerçevesinde ülkemizde; son 30 yıldan beri kamu harcama sisteminin iyi işlememesi, toplam vergi yükündeki artış, devletçe uygulanan iktisat politikalarının amaçlarının gerçekleştirilememesi, klasik bütçe ilkelerinin katı biçimde uygulanması, ödenek tahsisi ve denetim yetersizliği, plan-bütçe ilişkisinin zayıflığı ve kamu yönetimini yeniden düzenleme gereği şeklinde kısaca sayılan nedenlerden ötürü, bütçe reformlarına yönelim çabaları gözlenmiştir. Bütçe reformundan kast edilen; idari süreçleri güçlendirmek, mali denetimi etkinleştirmek veya sıkılaştırmak, kaynak kullanımını etkinleştirmek, yasal hesap vermeyi iyileştirmek, şeffaflığı artırmak gibi unsurlardır. İyi bir bütçe sistemi, devletin mali disiplini sağlayan, kaynakları önceliklere göre tahsis eden, bu kaynakları en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanan ve kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde verebilen bir yapıya dönüşmesini amaçlamaktadır.

Yapılan bu çalışmada, kamu harcamaları tanımı ve çeşitleri ile kamu harcamaları yönetiminin etkinliğini (performansını) sağlamayı ve geliştirmeyi amaçlayan yöntemler ele alınmıştır. Tezin izlediği yöntem gereği öncelikle konu teorik olarak ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Tezin birinci bölümünde kamu harcamasının tanımı ve çeşitleri genel olarak incelenmiş ve harcama yönetimindeki yeni gelişmeler ele alınmıştır. Daha sonra Türkiye'deki kamu harcama yönetimini geçmiş ve bugünü

incelenerek kamu harcamalarında performans değerlemesi incelenmiştir. Son bölümde ise eğitim harcamalarında etkinlik değerlemesi ile ilgili yüzcysel bir uygulama yapılmıştır. Aynı bölümde Türkiye'deki 45 devlet üniversitesinin etkinlik değerlemesi ile ilgili kapsamlı uygulamalar yapılmıştır.

Çalışmanın sonunda Türkiye'deki 45 devlet üniversitesinin 2010 yılı etkinlik değerleri ölçülerek performans değerlemesi veri zarflama analizi tekniği ve MaxDEA 5.0 programı kullanılarak yüzcysel olarak yapılmıştır.

45 Devlet üniversitesinin etkinlik ölçümlerinde CCR modelinde 2010 yılına ait etkinlik değerlerinde, 28 (Artvin Çoruh, Atatürk, Bartın, Celal Bayar, Çukurova, Cumhuriyet, Dumlupınar, Ege, Fırat, Galatasaray, Gazi, Gaziosmanpaşa, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Hacettepe, İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Kafkas, Karamanoğlu Mehmetbey, Kastamonu, Mehmet Akif Ersoy, Nevşehir, Rize, Sakarya, Selçuk, Siirt, Süleyman Demirel, Uşak, Yalova ve Yüzüncü Yıl üniversiteleri) üniversite etkin durumda iken; 17 üniversite (Abant İzzet Baysal, Afyon Kocatepe, Akdeniz, Ankara, Çankırı Karatekin, Dokuz Eylül, Düzce, Gaziantep, Gümüşhane, Harran, Karadeniz Teknik, Kocaeli, Marmara, Mersin, Trakya, Yıldız Teknik ve Zonguldak Karaelmas üniversiteleri) etkin durumda değildir.

Yapılan çalışmada, çalışma grubundaki üniversiteler ilk önce bölgesel olarak değerlendirilmiş ve en etkin bölge olarak Doğu Anadolu Bölgesi çıkmıştır. Bu etkinlik nedenleri arasında:

- Merkezi hükümet tarafından sağlanan ödeneklerin etkin kullanılması,
- Harcama dağılımının ve istihdamın etkin şekilde sağlanması,
- Atıl bina bulunmaması,

gibi nedenler sayılabilir.

Etkinlik durumu iyi olmayan bölge ise, güneydoğu Anadolu bölgesi çıkmıştır. Bu bölgedeki üniversitelerin etkin olmamasının nedenleri arasında:

- Yapılan harcamaların etkin olarak dağıtılamaması,
- Etkin çıktı oranlarına ulaşamaması,
- Atıl bina bulunması

- Akademik personelin gereğinden fazla bulunması,

gibi nedenler gösterilebilir.

Son bölümde diğer bir aşama olarakta, çalışma grubundaki üniversiteler kuruluş tarihlerine göre değerlendirilmiştir.

Bu çalışma grubunda yer alan üniversiteler, ilk önce 1990 öncesi ve sonrası daha sonrada 2000 yılı öncesi ve sonrası olarak değerlendirilmiştir.

Bu değerlendirmede 1990 yılı sonrası kurulan üniversiteler daha etkin çıkmıştır. Bu üniversitelerin etkin olması nedenleri arasında:

- Sağlanan ödeneklerin etkin oranda kullanılması,
- Yeteri miktarda akademik personelinin istihdam edilmesi,
- Var olan binaların atıl kısmının bulunmaması,
- Yapılan çalışmaların etkin sayılarda olması,

gibi nedenler gösterilebilir.

1990 öncesi kurulan üniversitelerde etkinlik durumunun iyi olamaması nedenleri arasında ise:

- Harcamaların etkin olarak yapılmaması,
- Var olan bina ve dersliklerin içerisinde atıl olanların bulunması,
- Çalışma sayılarının yetersiz olması,
- Personel istihdamının gereğinden büyük olması,

gibi nedenler sayılabilir.

Diğer çalışma grubunda ise, 2000 sonrası kurulan üniversitelerin etkin olduğu ve bu etkinlik nedenlerinin 1990 sonrası grubunda yer alan üniversitelerin nedenleriyle aynı olduğu dikkat çekmektedir.

2000 öncesi kurulan üniversitelerin etkinsizliklerinin nedenleri 1990 öncesi grubunda yer alan üniversitelerin nedenleriyle aynı olduğu dikkat çekmektedir.

KAYNAKÇA

- Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> , (17.10.2011)
- Aslan Güçlü ve Akın Coşkun, “Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesinin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi,,C.Ü. İ.İ.B.Dergisi, Cilt 5 ,Sayı 2, 2004
- Ahmet Arslan, Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim, http://www2.bayar.edu.tr/iibf/maliye/sureyya_sakinc/docs/KamuMaliyesi/AhmetARSLAN.pdf, Erişim Tarihi:16.06.2012
- Afonso, Antonio ve Miguel St. Aubyn. “Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries” <http://www.ideas.repec.org/plise/iseqwp/wp12004.html>, (03.09.2011)
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht ve Vito Tanzi. “Public Sector Efficiency;Evidence For New EU Member States and Emerging Markets, *Working Paper Series*, No:581,January2006, <http://www.ecb.int>, (02 Mayıs 2011)
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht ve Vito Tanzi, “Public Sector Efficiency;An International Comprasion”, ECB *Working Paper Series*, No:242,July2003, <http://www.ecb.int> ,(12.04.2011)
- António Afonso, Miguel St. Aubyn, Oecd Ülkelerinde; Non-Parametrik Yaklaşımla Eğitim Ve Sağlık Harcamalarındaki Verimlilik (Non-Parametric Approaches To Education And Health Expenditure Efficiency In Oecd Countries), Lizbon Teknik Üniverstesesi, 2004.
- Arie Halachmi, “Performance Measurement is Only One Way Of Managing Performance”, *International Joournal of Productivity and Performance Managment*, Volume 54, Number 7,2005,

C.Mehmet Güran ve Selçuk Cingi, “Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (3) 2002

Teresa Curristine, “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, OECD Journal on Budgeting- Volume 5-No.2- ISSN 1608-7143 2005,

David Osborne ve Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, A Plume Book, New York.1993

Demirel Demokaan, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, Sayıştay Dergisi, Sayı:60,2006

Dorothea Greiling, “Performance Measurement in The Public Sector:The German Experience” International Joournal of Productivity and Performance Managment, Volume 54, Number 7,2005

Dorothea Greiling, “Performance Measurement-a driver for inreasing the efficiency of public services?”, Europa Group of Public Administration –Conference , Berne, Switzerland, 2005

Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, Maliye Dergisi,Sayı 150, Ocak – Haziran 2006

Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 61,

Erkan Karaarslan, Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi, Maliye Dergisi, Sayı 149, 2005

Erdal Kenger, Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, Şubat 2001, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlar_i/denetim.htm#d1, (21 Mart 2011)

Eray Kıranoğlu, Türk İllerinin İkinci Öğretim Eğitim Verimliliklerinin Ölçülmesi; Bir Vza Uygulaması, Marmara Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2005.

- Erik Borge, Torberg Falch ve Per Tovmo, "Efficiency in Public Service Production: The impact of Political and Budgetary Institutions", 2004 Norway, <http://www.diw.de/english/produkte/veranstaltungen/epcs/papers/docs/pdf>, ss.185-189, (11 Ekim 2011)
- Fehim Bakırcı, Üretimde Verimlilik ve Etkinli Ölçümü: Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygumla, Atlas Yayınları, Ankara, 2006
- Fehim Bakırcı, Adem Babacan, İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültelerinde Ekonomik Etkinlik, Atatürk Üniversitesi İibf Dergisi, Makale, 2010.
- Fatih Türkmen, Eğitimin Ekonomik Ve Sosyal Faydaları Ve Türkiye'de Eğitim Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması, DPT – Uzmanlık Tezleri, Eylül, 2002
- Güngör Erdumlu, Belediyelerde Performans Ölçülmesi, DPT Yayınları, 1996
- Hasan Hüseyin Çevik, Türk Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001
- Hüseyin Özer, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, T.C.Sayıştay Yayınları, Ankara,1997
- H.J.Leibensein "Efficiency Technical Efficiency and Incomplete Information Use: A Comment",R Kök, E.Deliktaş(çev.),D.E.Ü, İİBF Yayınları, İzmir, 2003
- Hervé Leleu, "A Linear Programming Framework For Free Disposal Hull Technologies and Cost Functions::Primal and Dual Models", European Journal of Operational Research, 2004
- İsmail Türk, Kamu Maliyesi, Turhan Kitabevi, 1992
- İmdat Türkay, Türkiye'de Kamu Yatırım Harcamaları Ve Ekonomik Gelişme Sorunu (1990'dan Günümüze), Uludağ Üniversitesi SBE Maliye, Bursa, 1998
- Jack Diamond, "Establishing a Performance Managment Framework for Government", IMF Working Paper, WP/05/50, 2005

- Jill Johnes, Veri Zarflama Analizi İle Yüksek Öğretimde Verimlilik Ölçümü Uygulaması (Data Envelopment Analysis And Its Application To The Measurement Of Efficiency In Higher Education), Lancaster Üniversitesi, 2006.
- Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, maliye Ve Hukuk Yayınları, 7.Baskı, Ankara, 2008
- Meliha Akyol, Vza İle Yükseköğretimde Bir Uygulama, Gazi Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2009.
- Mehmet Emin Baysal, Bahriye Alçılar, Hakan Çercioğlu, Bilal Toklu, Türkiye'deki Devlet Üniversitelerinin 2004 Yılı Performanslarının, Vza Yöntemiyle Belirlenip Buna Göre 2005 Yılı Bütçe Tahsislerinin Yapılması, Saü Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi, Makale, 2005.
- M. Abbott, C. Doucouliagos, Avustralya Üniversitesi Etkinliği; Bir Veri Zarflama Analizi (The Efficiency Of Australian Universities: A Data Envelopment Analysis), Victoria Üniversitesi, Makale, 2003.
- Metin Erdem, Doğan Şenyüz, İsmail Tatlıoğlu, Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım. 2009
- Maliye Bakanlığı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu, Sayı:1,2004
- Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Rehberi, 2004, <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>, (21 Temmuz 2011)
- Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Aralık 2004,
- Milli Eğitim Bakanlığı, 12 Yıllık Zorunlu Eğitime Yönelik Uygulamalar(Genelge), Mayıs, 2012, <http://www.meb.gov.tr> (16.05.2012)
- Necmi K. Avkiran, Avustralya Üniversiteleri; Teknik Ve Ölçek Etkinlikleri Veri Zarflama Analizi (Investigating Technical And Scale Efficiencies Of Australian

Universities Through Data Envelopment Analysis), Queensland Üniversitesi, Makale, 2001.

Nicolas Van de Sijpe ve Glenn Rap. "Measuring and Explaining Government Inefficiency in Developing Countries", *Working Paper*, Universiteit Gent, Hoveniersberg 24 October 2004/266

Nick Kontodimopoulos ve Panagiotis Nanos, "Balancing Efficiency of Health Service and Equity of Access in remote Areas In Greece", *Health Policy*, 2005, <http://www.elsevier.com/locate/healthpol> , (04 Temmuz 2011)

Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi, Ekin Kitapevi, Bursa, 1998

Özgür Baykal, 1980 Sonrası Türkiye'de Kamusal Eğitim Harcamalarının Analizi (1980-2003), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Adana, 2006

Ö.Faruk Batirel, Kamu Bütçesi, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları No:513/747, İstanbul, 1996

P.Nico Mol ve Robert J.M. Beeres. "Performance Management in a Setting of Deficient Output Controls, International Journal of Productivity and Performance Management, Volume 54, Number 7,2005

Richard Boyle, "Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience", CPMR Discussion Paper ,35 ,2006

Sayıştay Başkanlığı, INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu/ Çeviri, Sayıştay Yayınları,135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm> ,(4 Aralık 2011)

Şerafettin Aksoy, Kamu Maliyesi, Gözden Geçirilmiş Ve İlaveli 3.Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998

Yusuf Temur, Kamu Harcama Yönetiminde Performans Değerlemesi: Sağlık Harcamaları ve Devlet Hastaneleri Uygulaması, 2008

Zehra Doğan, 1992 Yılında Kurulan Devlet Üniuersitelerinin Etkinliğinin VZA İle Araştırılması, Abant İzzet Baysal Üniuersitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2010.

EKLER

Ek-1 VZA Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Rakamları

no	faaliyet	toplam ödenek	toplam personel	personel gideri	eğitim harcamaları	toplam öğrenci sayısı
1	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	94.494.965,00 TL	1593	41.093.121,82 TL	72.610.869,26 TL	17578
2	Afyon Kocatepe Üniversitesi	116.996.909,00 TL	1817	53.307.109,29 TL	75.342.596,05 TL	33144
3	Akdeniz Üniversitesi	186.388.150,00 TL	3548	86.585.453,67 TL	128.385.300,00 TL	32363
4	Ankara Üniversitesi	401.545.152,82 TL	8969	214.191.384,33 TL	284.900.677,03 TL	42256
5	Artvin Çoruh Üniversitesi	33.617.074,00 TL	596	8.429.947,00 TL	20.905.500,00 TL	3284
6	Atatürk Üniversitesi	257.482.406,00 TL	4280	142.871.503,00 TL	166.785.100,00 TL	64235
7	Bartın Üniversitesi	26.881.032,00 TL	407	9.398.792,00 TL	14.263.500,00 TL	3791
8	Celal Bayar Üniversitesi	127.311.618,00 TL	2139	60.507.085,36 TL	108.652.123,00 TL	28780
9	Cumhuriyet Üniversitesi	137.958.840,00 TL	1628	74.860.369,00 TL	91.554.000,00 TL	29368
10	Çankırı Karatekin Üniversitesi	51.579.506,36 TL	566	12.849.574,66 TL	33.952.986,07 TL	5667
11	Çukurova Üniversitesi	207.122.000,00 TL	4349	127.917.000,00 TL	151.744.000,00 TL	35707
12	Dokuz Eylül Üniversitesi	234.130.000,00 TL	6421	155.668.942,00 TL	200.803.042,00 TL	48823
13	Dumlupınar Üniversitesi	98.757.598,00 TL	1452	40.692.041,00 TL	76.297.200,00 TL	35549
14	Düzce Üniversitesi	85.231.808,00 TL	1235	26.618.685,00 TL	63.857.011,00 TL	8627
15	Ege Üniversitesi	340.646.871,00 TL	9518	187.277.339,00 TL	216.006.600,00 TL	48166
16	Firat Üniversitesi	159.654.485,00 TL	2840	85.293.014,00 TL	113.529.217,00 TL	25508
17	Galatasaray Üniversitesi	46.008.170,00 TL	545	17.414.367,22 TL	36.665.000,00 TL	3401
18	Gazi Üniversitesi	313.826.000,00 TL	7228	201.743.809,64 TL	251.991.000,00 TL	63928
19	Gaziantep Üniversitesi	131.501.114,00 TL	1986	56.350.348,00 TL	94.907.429,00 TL	20990
20	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	98.020.242,00 TL	1824	44.696.014,00 TL	69.849.219,00 TL	18209
21	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	50.607.553,00 TL	690	19.497.855,00 TL	41.174.359,00 TL	2115
22	Gümüşhane Üniversitesi	50.111.254,00 TL	507	14.062.000,00 TL	25.664.600,00 TL	5489
23	Hacettepe Üniversitesi	504.066.513,00 TL	9523	198.374.971,00 TL	262.370.000,00 TL	34011
24	Harran Üniversitesi	112.298.735,00 TL	1700	45.543.344,00 TL	70.388.400,00 TL	13404
25	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	54.269.196,00 TL	877	21.701.033,00 TL	33.756.594,00 TL	2482

Ek-2 VZA Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Rakamları

no	faaliyet	öğrenci başına düşen harcama	akademik personel	okul büyüklüğü	sınıf büyüklüğü	üniversite başarısı	yaptıkları projeler (toplam)	yayınlar	mezun
1	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	5.375,00 TL	909	272521	536	49	82	182	3300
2	Afyon Kocatepe Üniversitesi	3.529,00 TL	1057	303417	554	34	299	252	5000
3	Akdeniz Üniversitesi	5.759,00 TL	2106	484780	589	18	686	462	4896
4	Ankara Üniversitesi	9.502,00 TL	3395	971336	1314	3	650	1134	7312
5	Artvin Çoruh Üniversitesi	10.236,00 TL	244	28263	73	68	16	25	400
6	Atatürk Üniversitesi	4.008,00 TL	2406	850000	939	11	345	786	8450
7	Bartın Üniversitesi	7.090,00 TL	239	37180	74	56	13	60	400
8	Celal Bayar Üniversitesi	4.423,00 TL	1205	183815	250	39	317	284	6592
9	Cumhuriyet Üniversitesi	4.697,00 TL	520	462972	560	42	296	227	6736
10	Çankırı Karatekin Üniversitesi	9.101,00 TL	370	52732	138	79	15	42	842
11	Çukurova Üniversitesi	5.800,00 TL	1898	659492	756	16	2155	540	7126
12	Dokuz Eylül Üniversitesi	4.795,00 TL	3042	427058	964	13	562	657	8044
13	Dumlupınar Üniversitesi	2.778,00 TL	835	333303	605	66	43	172	7673
14	Düzce Üniversitesi	9.879,00 TL	641	137683	273	52	56	168	1454
15	Ege Üniversitesi	7.072,00 TL	3148	710432	1196	5	594	1532	7598
16	Fırat Üniversitesi	6.258,00 TL	1490	214412	556	17	677	441	5117
17	Galatasaray Üniversitesi	13.527,00 TL	277	25450,32	169	59	70	39	400
18	Gazi Üniversitesi	4.909,00 TL	3696	402479,76	1019	8	1304	1115	11149
19	Gaziantep Üniversitesi	6.264,00 TL	1162	352039	574	26	154	300	3000
20	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	5.383,00 TL	943	220343	358	36	209	205	4424
21	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	23.927,00 TL	408	62239	604	7	154	192	374
22	Gümüşhane Üniversitesi	9.129,00 TL	373	78126	161	67	6	33	898
23	Hacettepe Üniversitesi	14.820,00 TL	3376	863809	988	1	1224	1246	7000
24	Harran Üniversitesi	8.378,00 TL	840	284545,84	307	29	366	243	2691
25	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	21.865,00 TL	516	136104	268	10	125	190	394

Ek-3 VZA Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Rakamları

no	faaliyet	toplam ödenek	toplam personel	personel gideri	eğitim harcamaları	toplam öğrenci sayısı
26	Kafkas Üniversitesi	92.761.027,00 TL	908	28.136.355,00 TL	71.338.900,00 TL	12037
27	Karadeniz Teknik Üniversitesi	223.580.894,00 TL	3582	98.721.029,73 TL	144.085.635,79 TL	44805
28	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	52.142.401,00 TL	391	8.817.594,79 TL	30.574.747,00 TL	6966
29	Kastamonu Üniversitesi	54.447.960,00 TL	539	13.621.897,00 TL	31.167.500,00 TL	7957
30	Kocaeli Üniversitesi	172.075.843,00 TL	3036	89.490.095,00 TL	130.134.550,00 TL	60243
31	Marmara Üniversitesi	225.102.000,00 TL	4339	130.703.636,34 TL	168.080.024,38 TL	57398
32	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	73.300.213,00 TL	687	20.252.176,97 TL	44.111.500,00 TL	14364
33	Mersin Üniversitesi	140.008.239,80 TL	2333	63.907.601,69 TL	93.107.300,00 TL	26464
34	Nevşehir Üniversitesi	40.022.890,00 TL	485	11.310.369,00 TL	17.440.701,00 TL	5949
35	Rize Üniversitesi	71.391.067,00 TL	846	19.315.693,00 TL	37.654.000,00 TL	9946
36	Sakarya Üniversitesi	137.993.662,00 TL	2038	55.314.069,00 TL	103.565.000,00 TL	50876
37	Selçuk Üniversitesi	262.174.000,00 TL	5122	159.441.773,00 TL	206.038.300,00 TL	77491
38	Siirt Üniversitesi	39.113.599,00 TL	294	6.918.122,00 TL	21.596.500,00 TL	4461
39	Süleyman Demirel Üniversitesi	194.067.300,48 TL	3208	91.162.162,98 TL	123.891.000,00 TL	42652
40	Trakya Üniversitesi	140.088.396,00 TL	2835	65.202.978,00 TL	90.503.315,00 TL	27449
41	Uşak Üniversitesi	55.693.224,00 TL	552	14.973.654,00 TL	35.269.500,00 TL	10071
42	Yalova Üniversitesi	28.104.011,00 TL	374	7.610.560,00 TL	18.231.979,00 TL	3393
43	Yıldız Teknik Üniversitesi	142.651.094,00 TL	2220	67.248.354,00 TL	98.433.800,00 TL	25804
44	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	159.941.539,00 TL	2526	73.282.630,06 TL	108.504.147,22 TL	18233
45	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	100.689.301,00 TL	3048	44.012.935,00 TL	69.064.620,00 TL	16746

Ek-4 VZA Analizinde Kullanılan Girdi ve Çıktı Rakamları

no	faaliyet	öğrenci başına düşen harcama	akademik personel	okul büyüklüğü	sınıf büyüklüğü	üniversite başarısı	yaptıkları projeler (toplam)	yayınlar	mezun
26	Kafkas Üniversitesi	7.706,00 TL	485	51667	221	51	167	159	2700
27	Karadeniz Teknik Üniversitesi	4.990,00 TL	1960	488731	712	23	429	533	8000
28	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	7.485,00 TL	266	33905	132	95	9	23	1410
29	Kastamonu Üniversitesi	6.842,00 TL	286	42475,3	199	83	12	31	1785
30	Kocaeli Üniversitesi	2.856,00 TL	1983	488376	915	38	220	366	8500
31	Marmara Üniversitesi	3.921,00 TL	2701	484853	934	15	326	510	9000
32	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	5.103,00 TL	464	125977	696	73	103	81	2039
33	Mersin Üniversitesi	5.290,00 TL	1395	254867	769	33	368	267	5429
34	Nevşehir Üniversitesi	6.727,00 TL	321	48101	141	77	16	35	895
35	Rize Üniversitesi	7.177,00 TL	470	148581	302	61	50	115	2106
36	Sakarya Üniversitesi	2.712,00 TL	1419	287487	612	50	537	200	10135
37	Selçuk Üniversitesi	3.383,00 TL	3337	784000	1326	20	2453	760	10000
38	Siirt Üniversitesi	8.767,00 TL	154	27838	98	82	1	17	400
39	Süleyman Demirel Üniversitesi	4.550,00 TL	1817	465617	820	25	882	471	10172
40	Trakya Üniversitesi	5.103,00 TL	1335	379144,88	446	27	307	220	4535
41	Uşak Üniversitesi	5.530,00 TL	339	84992	187	91	23	31	1337
42	Yalova Üniversitesi	8.282,00 TL	256	26921	107	81	12	10	300
43	Yıldız Teknik Üniversitesi	5.528,00 TL	1504	295473	640	28	258	330	3701
44	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	8.772,00 TL	1403	133170	431	35	574	336	3325
45	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	6.012,00 TL	816	273317	372	24	183	191	3531

Ek-5 CCR Modeline Göre Etkinlik ve Program Çıktısı

NO	DMU	Score	Projection (toplam ödenek) X1	Projection (toplam personel) X2	Projection (personel gideri) X3	Projection (eğitim harcamaları) X4	Projection (toplam öğrenci sayısı) X5	Projection X6 (öğrenci başına düşen harcama)	Projection (akademisyen sayısı) X7
1	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	0,861213	94494965	1534,23724	37896251,44	59260731,55	17578	5375	762,490041
2	Afyon Kocatepe Üniversitesi	0,925042	113112224,5	1817	53040006,44	75342596,05	27798,91543	3529	1025,027126
3	Akdeniz Üniversitesi	0,876538	165924649	3548	86585453,67	113276716,7	28067,27461	5033,950064	1464,411716
4	Ankara Üniversitesi	0,920614	375249969,5	8366,48941	174161491,7	216945080,8	42256	9502	2998,436335
5	Artvin Çoruh Üniversitesi	1	33617074	596	8429947	20905500	3284	10236	244
6	Atatürk Üniversitesi	1	257482406	4280	142871503	166785100	64235	4008	2406
7	Bartın Üniversitesi	1	26881032	407	9398792	14263500	3791	7090	239
8	Çankırı Karatekin Üniversitesi	0,91218	48318676,07	566	12041034,86	28560166,83	5667	9101	328,880928
9	Celal Bayar Üniversitesi	1	127311618	2139	60507085,36	108652123	28780	4423	1205
10	Çukurova Üniversitesi	1	207122000	4349	127917000	151744000	35707	5800	1898
11	Cumhuriyet Üniversitesi	1	137958840	1628	74860369	91554000	29368	4697	520
12	Dokuz Eylül Üniversitesi	0,849348	234130000	5096,10701	131722657,5	173667229,1	48823	4795	2434,631387
13	Dumlupınar Üniversitesi	1	98757598	1452	40692041	76297200	35549	2778	835
14	Düzce Üniversitesi	0,912039	75554885,01	1235	26477563,32	46597059,6	8627	9879	535,605098
15	Ege Üniversitesi	1	340646871	9518	187277339	216006600	48166	7072	3148
16	Fırat Üniversitesi	1	159654485	2840	85293014	113529217	25508	6258	1490
17	Galatasaray Üniversitesi	1	46008170	545	17414367,22	36665000	3401	13527	277
18	Gazi Üniversitesi	1	313826000	7228	201743809,6	251991000	63928	4909	3696
19	Gaziantep Üniversitesi	0,868318	121605164,3	1986	54446764,73	84766611,72	20990	6264	925,391978
20	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	1	98020242	1824	44696014	69849219	18209	5383	943
21	Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1	50607553	690	19497855	41174359	2115	23927	408
22	Gümüşhane Üniversitesi	0,877337	43654468,63	401,699197	9164881,432	25664600	5489	8044,109966	262,408097
23	Hacettepe Üniversitesi	1	504066513	9523	198374971	262370000	34011	14820	3376
24	Harran Üniversitesi	0,957695	105392599,7	1700	43887097,92	70388400	13404	8378	771,409809
25	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	1	54269196	877	21701033	33756594	2482	21865	516
26	Kafkas Üniversitesi	1	92761027	908	28136355	71338900	12037	7706	485

Ek-6 CCR Modeline Göre Etkinlik ve Program Çıktısı

NO	DMU	Projection (okul büyüklüğü) X8	Projection (sınıf büyüklüğü) X9	Projection (üniversite başarısı) Y1	Projection (yapılan projeler (toplamlar)) Y2	Projection (yayınlar) Y3	Projection (mezun) Y4
1	Abant İzzet Baysal Üniversitesi	177473,4906	354,219478	56,896486	240,721498	211,329804	3831,80414
2	Afyon Kocatepe Üniversitesi	303417	484,618825	36,75508	323,228495	272,420003	5405,15879
3	Akdeniz Üniversitesi	376302,54	589	20,535324	782,624023	527,073322	5585,60819
4	Ankara Üniversitesi	725202,5596	1055,597985	7,468374	888,027147	1231,786027	7942,52154
5	Artvin Çoruh Üniversitesi	28263	73	68	16	25	400
6	Atatürk Üniversitesi	850000	939	11	345	786	8450
7	Bartın Üniversitesi	37180	74	56	13	60	400
8	Çankırı Karatekin Üniversitesi	48333,30672	138	86,605715	31,856566	46,043545	923,063442
9	Celal Bayar Üniversitesi	183815	250	39	317	284	6592
10	Çukurova Üniversitesi	659492	756	16	2155	540	7126
11	Cumhuriyet Üniversitesi	462972	560	42	296	227	6736
12	Dokuz Eylül Üniversitesi	427058	846,147586	27,104769	770,923041	773,534908	9470,79879
13	Dumlupınar Üniversitesi	333303	605	66	43	172	7673
14	Düzce Üniversitesi	105212,9376	273	57,015103	102,744777	184,20264	1594,22999
15	Ege Üniversitesi	710432	1196	5	594	1532	7598
16	Fırat Üniversitesi	214412	556	17	677	441	5117
17	Galatasaray Üniversitesi	25450,32	169	59	70	39	400
18	Gazi Üniversitesi	402479,76	1019	8	1304	1115	11149
19	Gaziantep Üniversitesi	226947,7023	392,030577	29,942943	200,253276	345,4955	3468,30594
20	Gaziosmanpaşa Üniversitesi	220343	358	36	209	205	4424
21	Gezce Yüksek Teknoloji Enstitüsü	62239	604	7	154	192	374
22	Gümüşhane Üniversitesi	38992,79961	123,444993	76,367475	17,540414	37,613831	1023,55213
23	Hacettepe Üniversitesi	863809	988	1	1224	1246	7000
24	Harran Üniversitesi	179155,5506	307	30,281053	382,167774	253,734342	2809,8729
25	İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	136104	268	10	125	190	394
26	Kafkas Üniversitesi	51667	221	51	167	159	2700

Ek-7 CCR Modeline Göre Etkinlik ve Program Çıktısı

NO	DMU	Score	Projection (toplam ödenek)	Projection (toplam personel)	Projection (personel gideri)	Projection (eğitim harcamaları)	Projection (toplam öğrenci sayısı)	Projection (öğrenci başına düşen harcama)	Projection (akademisyen sayısı)
27	Karadeniz Teknik Üniversitesi	0,948626	197775772,5	3582	98721029,73	137769530,3	44576,86747	4990	1806,613423
28	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi	1	52142401	391	8817594,79	30574747	6966	7485	266
29	Kastamonu Üniversitesi	1	54447960	539	13621897	31167500	7957	6842	286
30	Kocaeli Üniversitesi	0,937974	168260483,7	2943,7603	87582485,19	130134550	54768,70444	2856	1921,873982
31	Marmara Üniversitesi	0,832535	220987770,2	4339	119846116,2	168080024,4	57398	3921	2410,431479
32	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	1	73300213	687	20252176,97	44111500	14364	5103	464
33	Mersin Üniversitesi	0,878147	136997177,4	2142,96495	59299922,4	93107300	26464	5290	1156,044083
34	Neşehir Üniversitesi	1	40022890	485	11310369	17440701	5949	6727	321
35	Rize Üniversitesi	1	71391067	846	19315693	37654000	9946	7177	470
36	Sakarya Üniversitesi	1	137993662	2038	55314069	103565000	50876	2712	1419
37	Selçuk Üniversitesi	1	262174000	5122	159441773	206038300	77491	3383	3337
38	Siirt Üniversitesi	1	39113599	294	6918122	21596500	4461	8767	154
39	Süleyman Demirel Üniversitesi	1	194067300,5	3208	91162162,98	123891000	42652	4550	1817
40	Trakya Üniversitesi	0,715803	131767401,4	2177,59499	60079657,42	90503315	27449	5103	1203,159665
41	Uşak Üniversitesi	1	55693224	552	14973654	35269500	10071	5530	339
42	Yalova Üniversitesi	1	28104011	374	7610560	18231979	3393	8282	256
43	Yıldız Teknik Üniversitesi	0,875035	135595739,1	2220	62852914,73	93732432,61	25804	5528	1097,887082
44	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	1	159941539	2526	73282630,06	108504147,2	18233	8772	1403
45	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	0,889313	98025806,2	1666,31588	44012935	66339287,44	16746	5919,597548	816

Ek-8 CCR Modeline Göre Etkinlik ve Program Çıktısı

NO	DMU	Projection (okul büyüklüğü)	Projection (sınıf büyüklüğü)	Projection (üniversite başarısı)	Projection (yapılan projeler (toplam))	Projection (yayınlar)	Projection (mezun)
27	Karadeniz Teknik Üniversitesi	485915,3512	712	34,956499	452,23318	561,865466	8433,25277
28	Karamanoglu Mehmetbey Üniversitesi	33905	132	95	9	23	1410
29	Kastamonu Üniversitesi	42475,3	199	83	12	31	1785
30	Kocaeli Üniversitesi	466955,7606	844,321066	40,512834	1097,6053	390,20256	9062,08131
31	Marmara Üniversitesi	386686,8157	827,361744	32,172474	863,069773	612,5867	10810,3535
32	Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi	125977	696	73	103	81	2039
33	Mersin Üniversitesi	254867	462,7286	37,579137	469,959382	304,04938	6182,33739
34	Neşehir Üniversitesi	48101	141	77	16	35	895
35	Rize Üniversitesi	148581	302	61	50	115	2106
36	Sakarya Üniversitesi	287487	612	50	537	200	10135
37	Selçuk Üniversitesi	784000	1326	20	2453	760	10000
38	Siirt Üniversitesi	27838	98	82	1	17	400
39	Süleyman Demirel Üniversitesi	465617	820	25	882	471	10172
40	Trakya Üniversitesi	265633,2152	446	37,719894	472,725493	307,347283	6335,54513
41	Uşak Üniversitesi	84992	187	91	23	31	1337
42	Yalova Üniversitesi	26921	107	81	12	10	300
43	Yıldız Teknik Üniversitesi	281728,0108	447,94644	31,998721	294,845355	377,12778	4229,5452
44	Yüzüncü Yıl Üniversitesi	133170	431	35	574	336	3325
45	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi	215444,2057	372	26,987128	252,912606	214,772558	3970,48117

ÖZGEÇMİŞ

1988'de Bursa'da doğdu. İlk, orta ve lise eğitimini Bursa'da tamamladı. Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden 2010 yılında mezun oldu. 2010 yılında Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans eğitimine başladı.