

T.C.
BAŞKENT ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MUHASEBE FİNANS DOKTORA PROGRAMI

**TÜRKİYE'DE DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE UYGULANAN
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN VAKIF
ÜNİVERSİTELERİNE UYGULANABİLİRLİĞİ VE VERİ
ZARFLAMA ANALİZİ İLE FAKÜLTELERİN ETKİNLİKLERİNİN
ÖLÇÜLMESİ**

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN

ASLI YÜKSEL

TEZ DANIŐMANI

PROF. DR. NALÂN AKDOĞAN

ANKARA-2014

Aslı YÜKSEL tarafından hazırlanan „Türkiye’de Devlet Üniversitelerinde Uygulanan PEBS’in Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği ve VZA ile Fakültelerin Etkinliklerinin Ölçülmesi“ adlı bu çalışma jürimizce Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Kabul (sınav) Tarihi:...../...../.....

(Jüri Üyesinin Unvanı, Adı-Soyadı ve Kurumu):

İmzası

Jüri Üyesi :.....

Jüri Üyesi :.....

Jüri Üyesi :.....

Jüri Üyesi :.....

Jüri Üyesi :.....

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

...../...../20....

Prof. Dr. Doğan TUNCER

Enstitü Müdürü

ÖZET

Son yıllarda iletişim ve bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, geçmişe göre ölçme ve değerlendirme yöntemlerinin daha etkili yapılmasına ve analiz sonuçlarının uygulanmasında daha etkili sonuçların alınmasına yardımcı olmaktadır. Buna ilave olarak, küresel kamu bilincinin oluşması ve kamu kurumlarında anlayış değişikliğinin de yaşanması bu sürecin bir sonucudur. Bir küresel kamusal mal olarak eğitim, günümüzde uluslararası bir değer olarak görülmekte ve buna göre vergilendirilmektedir. Öte yandan yükseköğretim kurumları, eğitim kurumlarına göre daha özerk gibi görünse de, kamusal çıktıları nedeniyle yarı kamusal kurumlar olarak görülmektedir. Ancak muhasebe ve finans uygulamalarında bu kurumların gerek bütçeleme, gerekse finansal raporlama ya da uygulama gibi konularının hala kamusal ve vakıf olarak ayrıldığı görülmektedir.

Kamu kurumlarının muhasebe finans uygulamalarında yaşanan bir diğer önemli değişiklik ise performans esaslı bütçeleme sistemi (PEBS) uygulamalarının kamu kurumlarında uygulanmasıdır. PEBS'nin kamu kurumlarında uygulanmasının temel gerekçesi, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımının sağlanmasıdır. Öte yandan PEBS'nin uygulama geçmişi incelendiğinde, dikey veri setinin parametrik bir veri seti olmaması nedeniyle, günümüzde PEBS'nin kesin olarak etkili olduğu öne sürülemez. Öte yandan günümüze kadar yapılan çalışmalar ve örnek uygulamalar, PEBS'nin günümüzdeki bilinen etkilerinin, klasik bütçeleme sistemine nazaran daha etkili olduğunu da göstermektedir.

Yapılan bu çalışmada, vakıf üniversitelerinde klasik bütçeleme sistemiyle yapılan bütçelemede, verimlilik açısından, benzer girdilere sahip olan fakültelerin farklı verimliliğe sahip olduğu veri zarflama analizi (VZA) kullanılarak ortaya konmuştur. Bu durum, klasik bütçeleme yönteminde ciddi bir verimlilik kaybının olduğunu göstermektedir. Vakıf üniversitelerinin çıktılarının kamuyu doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemesi, bu üniversitelerde olabilecek verimlilik kaybının, kamusal kaynakların etkin kullanılmadığına işaret etmektedir. Dolayısıyla çalışmada, vakıf üniversitelerinin de, gerek 5018 sayılı kanun, gerekse ilgili uygulama ve literatür verileri ışığında, kamusal kaynakların etkili ve verimli kullanılması için PEBS'ne geçmelerinin gerekli olduğu öne sürülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Veri Zarflama Analizi; Performans Esaslı Bütçeleme; Vakıf Üniversiteleri.

ABSTRACT

Recent developments occurred in technology area have been providing more effective measurement and evaluation methods than in the past, and taking more effective results in interpretation and application of analysis results. In addition, formation of global public concept and change in understanding of global public approaches are results of this process. Education as a global public good, seen as an international value of the human being, and being taxed with this respect. On the other hand, although higher educations are seen as more autonomous than education organizations, they are mentioned as semi-public organizations due to their outputs. However, budgeting, financial reporting or similar issues still evaluated as they are different organizations of public and foundation organizations.

Another important development occurred in the accounting and finance applications of public organizations are application of Performance Based Budgeting (PBB) in public organizations. The main reason for application of PBB in public organizations is using of public sources effectively and productively. On the other hand, since PBB has no history required for the parametric data set for vertical analysis, it can not be argued that PBB is absolutely efficient method for budgeting. However, current literature and application data show that PBB is more effective than classical budgeting applications.

In this research, Data Envelopment Analysis (DEA) was used, and it is shown that foundation universities and their faculties have different output values even they have similar inputs. This result means that there is a significant productivity loss by using classical budgeting methods. Since foundation universities affect public directly or indirectly with their outputs, it may be argued that there is a loss of public goods. Thus, it is argued in the research that foundation universities also must transfer their budgeting system to PBB with parallel to 5018 numbered law and current literature and applications.

Key Words: Data Envelopment Analysis; Performance Based Budgeting; Foundation Universities.

ÖNSÖZ

Bilgi toplumuna geiş sürecinin hammaddesi olan bilginin üretildiği, aynı zamanda da temel eğitimde alınan bilginin derlenerek güncel yaşama kazandırıldığı önemli kuruluşlar olan üniversiteler, aynı zamanda içinde buldukları toplumun refah ve gelişmişlik seviyesinin birer göstergesi gibi düşünülebilir.

Üniversitelerde verilen bilgi her ne kadar bilgiyi aktaran ve bilgiyi alan arasındaki bir süreci gösterir gibi görünse de, netice itibarıyla bu eylemin çıktıları, tüm kamuyu etkilediğinden, üniversitelerin aslında her ne kadar vakıf üniversitesi de olsa, birer kamusal hizmet veren kurum oldukları ifade edilebilir. Bu nedenle buralarda verilen hizmetin aynı zamanda, kamu kaynaklarının kullanımıyla ilişkili bir husus olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Günümüzde erek Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (NPM-New Public Management), gerekse yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde, kamusal kaynakların en etkili kullanım yolu olarak performans esaslı bütçeleme yöntemi seçilmektedir. Öte yandan ülkemizde vakıf üniversitelerinde, bu durum daha çok klasik yöntemlerle yürütülmektedir. Oysa uygulamada, fakülte bazında vakıf üniversitelerin girdi başına verimlilikleri arasında ciddi farkın olması, kamusal kaynakların etkili kullanılmamasına işaret etmektedir. Bu nedenle, bu çalışma sonuçlarının ışık tutması ve vakıf üniversitelerinde de PEBS'ne geçişin sağlanmasının gerekli olduğu kanaatindeyiz.

Çalışmanın her aşamasında, başta danışman hocam Prof. Dr. Nalân AKDOĞAN olmak üzere, çalışmada emeği geçen herkese şükranlarımı borç bilirim.

Aslı YÜKSEL

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

1.1. PEBS'in Tarihçesi Ve PEBS'e Geçiş Nedenleri	6
1.2. Pebs'in Teorik Çerçevesi	11
1.2.1. PEBS'in Tanımı ve Önemi.....	11
1.2.2. PEBS'in Özellikleri.....	14
1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları	16
1.3.1. Stratejik Planlama	17
1.3.1.1. Durum Analizi	19
1.3.1.2. Misyon, İlkeler, Vizyon ve Stratejik Amaç Ve Hedefler	21
1.3.2. Performans Programı	23
1.3.2.1. Performans Göstergeleri.....	24
1.3.2.2. Performans İzleme Ve Performans Bilgi Sistemi.....	27
1.3.2.2.1. Performans İzleme	27
1.3.2.2.2. Performans Bilgi Sistemi	29
1.3.3. Faaliyet Raporu	30
1.3.4. Performans Ölçümü ve Denetimi.....	31
1.3.4.1. Performans Ölçümü.....	32
1.3.4.2. Performans Denetimi.....	35
1.4. Peb Sisteminin Ülkelere Göre Uygulanma Şekilleri	37
1.4.1. Amerika Birleşik Devletleri	37

1.4.2. İngiltere	38
1.4.3. İsveç	39
1.4.4. Fransa	40
1.4.5. Hollanda	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YÜKSEK ÖĞRETİM SİSTEMİ, VAKIF ÜNİVERSİTELERİ VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UYGULANIŞI

2.1. Türkiye’de Yüksek Öğretim Sistemi	44
2.2. Türkiye’de Vakıf Üniversitelerinin Mevzuattaki Yeri	46
2.3. Vakıf Üniversitelerinin Kamu Hizmeti Niteliği	49
2.4. Vakıf Üniversitelerinin Finansman Şekli	50
2.5. Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği	56
2.6. Üniversiteler Açısından PEB Sisteminin İçerdiği Sorunlar	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ETKİNLİK ÖLÇME YÖNTEMLERİ VE VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE VAKIF ÜNİVERSİTELERİNİN ETKİNLİK ÖLÇÜMLERİ

3.1. Etkinlik Ölçme Yöntemleri	86
3.1.1. Oran Analizi	86
3.1.2. Parametrel Yöntemler	87
3.1.3. Parametresiz Yöntemler	88
3.2. Veri Zarflama Analizi	89
3.2.1. CCR VZA Modeli	92
3.2.2. VZA’nın Uygulama Aşamaları	95
3.2.3. VZA’nın Güçlü ve Zayıf Yönleri	96

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

VZA İLE ÜNİVERSİTELERİN ETKİNLİK ÖLÇÜMLERİ

4.1. Üniversitelerde Performans Değerlendirme Problemi	97
4.2. Devlet Üniversitelerinde Performans İle Bütçe Arasındaki İlişki	99
4.3. Karar Verme Birimlerinin Seçimi	104

4.4. Girdiler ve Çıktılar.....	108
4.4.1. Daha Önce Yapılmış Çalışmalarda Kullanılan Girdi ve Çıktılar.....	108
4.4.2. Girdiler.....	110
4.4.2.1. Tam Zamanlı ve Yarızamanlı Öğretim Üyesi Sayısı.....	111
4.4.2.2. Tam Zamanlı ve Yarı Zamanlı Öğretim Görevlisi, Okutman Ve Araştırma Görevlisi Sayısı.....	113
4.4.2.3. Öğrenci Burs Giderleri.....	114
4.4.3. Çıktılar.....	116
4.4.3.1. Toplam Öğrenci Sayısı.....	117
4.4.3.2. Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları.....	119
4.4.3.3. Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı.....	124
4.4.3.4. Öğrenci Gelirleri.....	125
4.4.4. Görelî Etkinliğin Ölçülmesi.....	126
4.4.4.1. Fen Edebiyat Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü.....	126
4.4.4.1.1. Girdi Analizi.....	129
4.4.4.1.2. Çıktı Analizi.....	130
4.4.4.1.3. Etkinlik Analizi.....	131
4.4.4.2. Hukuk Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü.....	136
4.4.4.2.1. Girdi Analizi.....	138
4.4.4.2.2. Çıktı Analizi.....	139
4.4.4.2.3. Etkinlik Analizi.....	141
4.4.4.3. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü.....	144
4.4.4.3.1. Girdi Analizi.....	146
4.4.4.3.2. Çıktı Analizi.....	147
4.4.4.3.3. Etkinlik Analizi.....	149
4.4.4.4. Mühendislik Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü.....	152
4.4.4.4.1. Girdi Analizi.....	155
4.4.4.4.2. Çıktı Analizi.....	156
4.4.4.4.3. Etkinlik Analizi.....	158
4.4.5. Kamu Üniversitelerinde PEBS.....	161
4.4.5.1. Girdi Analizi.....	162
4.4.5.2. Çıktı Analizi.....	164
4.4.5.3. Verimlilik Analizi.....	165

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuç 170

5.2. Öneriler 176

KAYNAKÇA 178

EKLER 200

TABLolar LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1. 1. Stratejik Planlama Süreci	18
Tablo 1. 2. Performans Esaslı Bütçe.....	35
Tablo 2. 1. 2006 Yılından İtibaren Kurulan Üniversite, Fakülte, Yüksekokul ve Enstitüler	45
Tablo 2. 2. Öğrenci Başına Yapılan Ortalama Yıllık Harcamanın Öğrenciden Alınan Ortalama Ücrete Oranı	52
Tablo 2. 3. Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri	61
Tablo 2. 4. Özgelirler.....	68
Tablo 2. 5. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri.....	82
Tablo 3. 1. CCR VZA Modeli	94
Tablo 4. 1. ABD Ulusal Sağlık Enstitüsü'nün ABD'deki üniversitelere 2008 yılında aktardığı araştırma bağış miktarları.....	97
Tablo 4. 2. Vakıf Üniversiteleri İçin SWOT Tablosu	98
Tablo 4. 3. Türkiye'de 2008 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversiteleri	107
Tablo 4. 4. Vakıf Üniversitelerinde Öğretim Üyesi Sayıları.....	112
Tablo 4. 5. Vakıf Üniversitelerinde Öğretim Görevlisi, Okutman ve Araştırma Görevlisi Sayısı	113
Tablo 4. 6. Vakıf Üniversitelerinde Burs Giderleri	115
Tablo 4. 7. 2010-2011 Öğretim Yılı Toplam Öğrenci Sayıları	118
Tablo 4. 8. Üniversite Gruplarına İlişkin Tercih Dağılımları Tablosu	121
Tablo 4. 9. Vakıf Üniversitelerine İlişkin Tercih Dağılımları Tablosu	123
Tablo 4. 10. Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı	124
Tablo 4. 11. Öğrenci Gelirleri	125
Tablo 4. 12. Analizde kullanılacak Vakıf Üniversiteleri.....	127
Tablo 4. 13. Fen Edebiyat Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri.....	128
Tablo 4. 14. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri	129
Tablo 4. 15. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	130
Tablo 4. 16. Etkin Karar Verme Birimleri	132
Tablo 4. 17. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri.....	132
Tablo 4. 18. Analizde kullanılacak vakıf Üniversiteleri.....	136

Tablo 4. 19. Hukuk Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri	137
Tablo 4. 20. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri	138
Tablo 4. 21. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	140
Tablo 4. 22. Etkin Karar verme Birimleri	141
Tablo 4. 23. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri.....	142
Tablo 4. 24. Analizde kullanılacak Vakıf Üniversiteleri.....	144
Tablo 4. 25. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri	145
Tablo 4. 26. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri	146
Tablo 4. 27. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	148
Tablo 4. 28. Etkin Karar Verme Birimleri	149
Tablo 4. 29. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri.....	150
Tablo 4. 30. Analizde Kullanılacak Vakıf Üniversiteleri.....	152
Tablo 4. 31. Mühendislik Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri.....	153
Tablo 4. 32. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri	155
Tablo 4. 33. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri.....	156
Tablo 4. 34. Etkin Karar Verme Birimleri	158
Tablo 4. 35. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri.....	158
Tablo 4. 36. Kamu Üniversitelerinin Girdi Değerleri	162
Tablo 4. 37. Üniversitelerin Girdi Değerlerine Göre Sıralanması.....	163
Tablo 4. 38. Kamu Üniversitelerinin Çıktı Değerleri.....	164

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1. 1. Performans Esaslı Bütçeleme ve Yönetimi İlişkisi	12
Şekil 1. 2. Performans Esaslı Bütçelemenin Temel Yapısı	13
Şekil 1. 3. Bütçeyi Performansı Temel Alacak Şekilde Düzenlemek İçin Gerekli Aşamalar	15
Şekil 1. 4. Performans Göstergeleri Örnekleri	25
Şekil 1. 5. Performans Bilgi Sistemi	29
Şekil 1. 6. Bütçe Sürecinde Performans Bilgisinin Önemi.....	30
Şekil 1. 7. Performans Ölçüm Süreci	34
Şekil 2. 1. Öğrenci Başına Harcama/GSYİH	52
Şekil 2. 2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin İşleyişi	59
Şekil 2. 3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi	64
Şekil 2. 4. 5018 Sayılı Kanunla Belirlenen Bütçe Takvimi.....	66
Şekil 2. 5. Hazine Yardımı	69
Şekil 4. 1. Üniversite Sınavları Tercih Döngüsü	119
Şekil 4. 2. Girdilere Dayalı Cluster Analizi.....	129
Şekil 4. 3. Çıktılara Dayalı Cluster Analizi	131
Şekil 4. 4. Girdilere Göre Cluster Analizi Sonuçları.....	139
Şekil 4. 5. Çıktılara Göre Cluster Analizi.....	140
Şekil 4. 6. Girdilere Göre Cluster Analizi	147
Şekil 4. 7. Çıktılara Göre Cluster Analizi.....	148
Şekil 4. 8. Girdilere Göre Cluster Analizi	155
Şekil 4. 9. Çıktılara Göre Cluster Analizi.....	157
Şekil 4. 10. Kamu Üniversitelerinin Girdi Sınıfları.....	163
Şekil 4. 11. Kamu Üniversitelerinin Çıktı Sınıfları	164
Şekil 4. 12. Kamu Üniversitelerinin Girdi ve Çıktı Sınıfları.....	165
Şekil 4. 13. Kamu Üniversitelerinin Girdi, Çıktı ve Etkinlik Değerleri	165

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFP	: Ayrıntılı Finansman Programı
BUMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESA	: European System of Integrated Economic Accounts
GFS	: Government Finance Statistics
GPRA	: Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KVB	: Karar Verme Birimi
MTEF	: Orta Vadeli Harcama Yapısı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OVP	: Orta Vadeli Plan
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PEBS	: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
ÜAK	: Üniversitelerarası Kurul
VYK	: Vakıf Yükseköğretim Kurumları
VZA	: Veri Zarflama Analizi
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurumu

GİRİŞ

Son yıllarda teknoloji alanında yaşanan değişiklikler, tüm alanları olduğu gibi muhasebe yönetimi ve denetimi alanını da yakından etkilemiştir. Geçmişte ölçme ve değerlendirme yöntemlerine ilişkin imkanlar çok daha sınırlı olup, çok daha uzun süreler tutmaktaydı. Bunun yanında veri toplamada ve verilerin derlenmesinde de günümüzdeki kadar fazla alternatif bulunmadığından, ölçme ve değerlendirmelerin daha çok kara düzen bir şekilde ele alındığı ifade edilebilir. Yine bu dönemlerde, kurumlar arası ya da kurum içerisindeki birimler arasındaki kıyaslamaların da çok fazla mümkün olmadığı, ya da oldukça sınırlı olduğu ifade edilebilir.

Günümüz modern muhasebecilik ve muhasebe yönetimi literatürü, çok kapsamlı ve etkili bir literatür ile birlikte, oldukça kullanışlı ve etkili sonuçlar veren bir bilgisayarlı sistem ekipman dizinini de sunmaktadır. Dolayısıyla günümüzde muhasebe uygulamalarında ölçme ve değerlendirme sistemleri çok daha hızlı, kesin, ekonomik ve değerlendirilebilir-kıyaslanabilir sonuçlar vermektedir.

Öte yandan bu gelişmelere paralel olarak, müşterilerin yapısında ve buna bağlı olarak kurumların yapısında da bazı değişiklikler meydana gelebilmektedir. Müşteriler eskiye kıyasla çok daha kısa sürede ürün ya da hizmetleri kıyaslama, buna göre karar verme, eski kararlarını takip etme ya da gözden geçirme, buna göre ürün ya da hizmet alma süreçlerini yaşamaktadır. Buna ilave olarak bir müşterinin herhangi bir ürün ya da hizmetle ilgili deneyimlerini sosyal ağlar ya da internet siteleri üzerinden paylaşma olanağı, işletmelerin de buna göre kendilerini belli bir değişim sürecinin içine sokmasına neden olmuştur. Buna ilave olarak mobil ticaret ya da e-ticaret gibi yöntemler neticesinde, işletmelerin yönetim birimlerinin daha mobilize ve interaktif bir yapıya sahip oldukları görülmektedir.

Ekonomi ve ekonometri yazınında, Taylor ve Schumpetergil gibi yaklaşımlar, ilk aşamalarda insanların tüketimlerinin artmasının üretimi arttıracaklarını, bunun da ekonomiyi geliştireceğini ifade ederken, Büyük Buhran¹ ve sonrasında yaşanan gelişmeler, aslında bunun tam tersinin, tüketimin sınırlanmasının gerektiğini ve kaynak kullanımında

¹ Büyük Buhran ya da 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, 1929 yılında başlayan ve ekonomik etkileri 1930 yılında en fazla hissedilen, Kuzey Amerika ve Avrupa'yı merkez alan bir bunalımdır. Bu dönem öncesinde tüketim ciddi ölçüde teşvik edilirken, bu dönemden sonra dünya genelinde yeni ekonometrik ve makro iktisadi çözümler aranmıştır. Bu dönemden önce PEBS ekonomik büyümenin önünde engel olup tüketimi azaltan bir yaklaşımken, bundan sonra PEBS'nin gerekliliğine ilişkin ilk çalışmalar ortaya konmuştur.

verimliliğin önemli olduğunu göstermiştir. Özellikle kamusal kaynakların kullanımında, kaynakların eşit dağılımı ve sosyal adalet ilkesi gereği, kamusal kaynakların en etkin bir şekilde kullanımının yolları aranmıştır. Günümüzde de bu çalışmalar devam etmekte olup, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEBS) bu soruna en akılcı çözüm üreten yöntemlerden birisi olarak literatürde yerini almıştır. Aslında bu yaklaşım, eskiden beri süregelen “yaptığı iş kadar ödeme” düşüncesinin sistematik ve diyalektik bir yaklaşımından başka bir şey değildir.

PEBS, bu kadar akılcı bir çözüm üretmesine karşılık günümüze kadar çeşitli nedenlerle ya uygulanmamış, ya da sınırlı olarak uygulanmıştır. Bu nedenlerin başında ise kapitalist anlayışa karşı duyulan çekince ve sosyal nedenler gelmektedir. Zira PEBS, yapılan iş kadar bütçe vermektedir ve devletin korumakla görevli olduğu bazı değerlerin de bir anlamda pazarlama konusu olması çekincesi ağır basmıştır. Örneğin bir askeri birliğin, ya da bir sağlık kurumunun yaptığı iş kadar bütçelenmesinin kamusal bir zarara neden olabileceği öne sürülmüştür. Öte yandan günümüzde, performans göstergelerinin gelişmesi ve ölçme sistemlerinin ilerlemesi sayesinde, göstergelerin sadece kapitalist ya da liberal göstergeler değil, kamusal yarar göstergeleri de olabileceği ortaya konmuştur. PEBS için milat kabul edilecek olan bu gelişmeler ve Yeni Kamu Yönetimi² ile Yeni Kamu İşletmeciliği³ alanındaki düşünce değişimi, PEBS'nin uygulamada aslında bir tehlikesinin olmadığını, aksine kamusal yararı en etkili şekilde koruyan yöntem olduğunu ortaya koymuştur.

Bütçe süreçlerinde ve yönetimde performans bilgisinin kullanılmasına yönelik reformlar, yaşanan finansal krizler sonucu kamu harcamalarının kontrol edilmesi, kaynak dağılımında üretimde etkinlik, sonuç odaklı yönetim ve hesap verebilirliğin sağlanması

² Yeni Kamu Yönetimi anlayışı (NPM), klasik kamu yönetiminde odak noktasında olan devleti tali plana, tali planda olan kamuyu ya da bireyleri ise odak noktasına getiren dönüşümdür. Bu yaklaşıma göre eskiden “vatandaş devletin bekası için vardır” düşüncesi yerini, “devlet vatandaş var olduğu sürece var olan bir hizmet kurumudur” şeklinde değiştirmiştir. PEBS'ne geçişte NPM yaklaşımının büyük etkisi olmuştur.

³ Geçmişte kamu kurumları, ağır işleyen bürokrasileri ve kamu kurumlarının sürekli zarar etmesi nedeniyle, özelleştirme ya da Yap-İşlet-Devret modeline göre yönetilmekteydi. İlk başlarda, devletçilik ilkesinin ağır bastığı dönemde, Taylorculuk yaklaşımı ön planda olup, kamu kurumlarında kar ya da zarardan söz etmek, adeta tabu gibi görülmekteydi. Nitekim özelleştirme sonucunda da bu eleştirilerin ne derece haklı olduğu görülmüştür. Oysa kamu kurumlarını da özel kurumlar gibi etkili hizmet vermeleri yine devletin temel görevleri arasındadır. Bu nedenle, günümüz yeni yaklaşıma göre, kurum yine kamu kurumu olup, yönetimi işletme mantığıyla ele alınmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği denen bu yaklaşımda, kamusal yarar temel çıktı olarak görülmekte olup, devlet ise bir anlamda süpervizör ya da işveren gibi görülmektedir. Daha genel ifadeyle bu yaklaşım, devletin yönetimde taşeronluğu benimsediği şeklinde değerlendirilebilir.

gibi temel amaçlarla uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu reformlarla birlikte performans ölçümleri de her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır.

PEBS performans yönetimi ile aynı zemini paylaşan bir kavramdır. PEBS'in başarılı şekilde uygulanabilmesi için performansın ölçülmesi ile değerlendirilmesi gerekmekte ve bu durum bütçe sistemi ile performans yönetimini birbirine yaklaştırmaktadır. Her iki kavram da iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasını, performansın ölçülmesini ve değerlendirmesini gerekli kılmaktadır. (Oral, 2005) Performans yönetimi anlayışının bir parçası olarak PEBS; kurumların belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlamak üzere kaynakların tahsisini amaçlamakta ve kurumun performans ölçütlerine göre amaçlarına ulaşip ulaşmadığının izlenmesini içermektedir.

PEBS'e geçişi gerekli kılan birçok neden bulunmaktadır. Toplumsal yaşamdaki demokrat gelişmeler, teknolojik gelişmeler, kaynakların etkin kullanımının gerekliliğinin artması, performans yönetimi anlayışının zamanla değişiklik göstermesi, mali sistemde bütçe, performans ve güven açığının bulunması, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin önem kazanması PEBS'e geçişin başlıca nedenleri arasında bulunmaktadır. PEBS modern bütçe sistemleri içinde diğer sistemlerin önemli unsurlarını barındıran ve performans bilgisinin gerekliliği nedeniyle teknolojinin önemli katkısının olduğu bir sistemdir. Bu yönüyle diğer bütçe sistemlerinin bileşkesi olarak düşünülebilen sistem, devletin mali politikalarını destekleyen unsurları barındırmaktadır. Türkiye'de ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında Kamu Kurumlarında stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme modeli esas alınmış ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır.

Tezin birinci bölümünde PEBS'in tanımı, tarihçesi ve gerekli olma nedenleri açıklanmış ve diğer ülkelerdeki uygulama şekline kısaca değinilmiştir. PEBS'in teorik çerçevesi ve tanımı netleştikten sonra unsurları tek tek ele alınmıştır. Stratejik Planlama, Performans Programı, Faaliyet Raporu ve Performans Ölçümü ve Denetimi unsurlarında oluşan PEBS daha önce de belirtildiği üzere teknolojinin önemli olduğu bir bütçeleme sistemidir. Bunun sebebi performans bilgisinin doğru ve güvenilir şekilde toplanabildiği bir "performans bilgi sistemi"nin gerekliliğidir. Performans bilgi sistemi PEBS'in ayrılmaz bir parçasıdır ve performans programı dahilinde ele alınır.

Tezin ikinci bölümünde Türkiye’de Yüksek Öğretim Sisteminden bahsedilmiş olup, çoğunlukla Vakıf Üniversitelerinin yapısı incelenmiştir. Bu nedenle bu bölümde Vakıf Üniversitelerinin mevzuattaki yeri, kamu hizmeti vasfı ve finansman şekli ayrı ayrı ele alınmıştır. Yine bu bölümde Vakıf Üniversitelerinin yapısının incelenmesini takiben, Vakıf Üniversiteleri ve PEBS arasındaki mevcut durum incelenmiş ve uygulanabilirliği tartışılmıştır. PEBS’in üniversitelere uygulanabilirliği açısından içerdiği sorunlar da yine bu bölümde ele alınmıştır.

Tezin üçüncü bölümü ise etkinlik kavramı, etkinlik ölçme yöntemleri ve Vakıf Üniversitelerinin etkinliğini ölçmede kullanılan Veri Zarflama Analizi (VZA) Yöntemi anlatılmıştır. Üniversiteler için etkinliğin ölçümünde yer alabilecek çok fazla etkinlik kaleminin olması ve VZA’nın çok sayıda girdi ve çok sayıda çıktı kullanarak etkinlik ölçebilen bir model olması nedeniyle vakıf üniversitelerinin etkinliğinin ölçümünde VZA’nın kullanılmasına karar verilmiştir.

Dördüncü bölümde ise VZA’nın Vakıf üniversitelerinin bünyesinde bulunan Fen Edebiyat, Hukuk, İktisadi ve İdari Bilimler ve Mühendislik fakültelerine uygulanışı ve uygulama sonuçları yer almaktadır. Üniversitelerin etkinlik ölçümünde sadece 4 fakültenin kullanılmasının nedeni VZA’nın karar verme birimleri (KVB) arasında homojenliği sağlamak ve yeterli KVB sayısına ulaşabilmektir. Bugüne kadar VZA ile Üniversite etkinliklerinin ölçüldüğü birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda KVB’leri çoğunlukla ya tek bir üniversitenin kendi fakülteler/meslek yüksek okulları/enstitüleri olarak belirlenmiştir, ya da çok sayıda üniversitenin her biri ayrı bir KVB olarak ele alınmıştır. Ancak tek bir üniversitenin fakülteler/meslek yüksek okulları/enstitüleri arasında homojenlik yakalamak mümkün değildir. Örneğin bir mühendislik fakültesinin laboratuvar ihtiyacı, iktisadi ve idari bilimler fakültesinin ihtiyacından daha fazla olacaktır veya bir tıp fakültesinin öğretim üyesi başına düşen yayın sayısı, bir ticari bilimler fakültesinin öğretim üyesi başına düşen yayın sayısından daha fazla olacaktır. Benzer şekilde her bir üniversitenin ayrı bir KVB olarak seçildiği durumlarda da homojenlik mümkün olmayacaktır. Çünkü her bir üniversitenin fakülte/meslek yüksek okulu/enstitü sayıları ve isimleri birbirinden farklı olacaktır. Bu durumda yine tıp fakültesi örneği homojenlik açısından iyi bir örnek olacaktır. Bünyesinde tıp fakültesi barındıran üniversiteler birçok girdi ve çıktı kalemi bakımından homojenliği bozacaktır. Nitekim Türkiye’deki vakıf

üniversiteleri yapı olarak birbirlerinden çok farklı özellikler taşımakta olup, bünyelerinde farklı fakülteler/meslek yüksek okulları/enstitüler barındırmaktadırlar. Bu durum her bir Vakıf Üniversitesinin ayrı bir KVB olarak seçilmesine engel teşkil etmektedir. Bu bölümde ayrıca, üniversite bazında kamu üniversitelerinden örnekler seçilmiş ve PEBS'ne göre etkinlikleri incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

1.1. PEBS'in Tarihçesi Ve PEBS'e Geçiş Nedenleri

Performans esaslı bütçeleme düşüncesi ilk olarak yaklaşık yüz yıl önce kamu bütçeleme alanı doğduğunda ortaya çıkmıştır. 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'dan sonra etkisini kaybetmiş ve II. Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden uygulama alanı bulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1949 yılında Hoover Komisyonu Raporu ile uygulama alanında hesap verebilirlik ve gerçek bir idari reformun takibine odaklanılmıştır. Performans esaslı bütçeleme genel bir kavram olarak ortaya çıktığı raporda hesap verebilirliğe ilişkin geniş kapsamlı bir tanım yapılmaktadır ve söz konusu tanım, yönetim fonksiyonuyla bağlantılıdır. Performans esaslı bütçeleme sadece girdi ve harcamaların değil sonuçların raporlanmasına ilişkin bir bütçe sistemi olarak savunulmuştur. Hoover Komisyonu Raporu'nda, harcamacı birimler düzeyinde kaynak tahsisine ilişkin kararların nasıl alındığına odaklanılmış ve kaynaklar ile sonuçlar arasında bağlantı kurmaya yönelik bir sistemin nasıl işleyebileceği üzerinde durulmuştur. Komisyon, özel sektörde olduğu gibi kaynakların iş hacmine göre faaliyet ve projelere tahsis edildiği bir PEBS tavsiye etmiştir (Kelly ve Rivenbark, 2003). Ancak, devlet faaliyetlerinin maliyeti hakkında yeterli bilgi sağlayamayan muhasebe sistemleri, karar alıcıların üretilen bilgileri kullanma konusunda isteksiz davranmaları ve performans ölçütleri oluşturmanın zorluklarından dolayı sistemin zaman kaybına neden olduğu görülmüş ve uygulamasından vazgeçilmiştir. 1980'li yıllarda başlayan ve birçok ülkeye yayılan kamu yönetiminde reform süreci çerçevesinde, PEBS yeniden gündeme gelmiştir. Bununla birlikte yaklaşım, daha önce Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulamalardan farklıdır. Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, ulaşılan sonuçlar ve performans yönetimiyle bir arada ele alınmaktadır, girdi kontrolleri azaltılarak yöneticilere kamu hizmetlerinin en iyi nasıl sunulabileceği konusunda esneklik sağlanmaktadır. Böylece günümüzde, sadece kamu hizmetlerinin gerektirdiği girdiler ve bunlara ilişkin kaynakların her bir harcama kalemi için ne kadar ve nasıl harcandığını gösteren, fakat kaynakların “ne için” harcandığı sorusunu ihmal eden Klasik Bütçe anlayışından uzaklaşmıştır. Bütçenin, üstlendiği temel fonksiyonlar yanında, kaynak kullanımında gerekli bilgiyi ve performans seviyesinin ölçümüyle hesap

verebilirliği sağlayarak karar alma s¼reçlerini daha b¼y¼k ¼lç¼de etkileyen bir rol ¼stlendiđi s¼ylenebilir (Yılmaz, 2007).

D¼nyada yaklaşık 20 yıldır s¼regelen b¼tçe s¼reçlerinde ve y¼netimde performans bilgisinin kullanılmasına y¼nelik reformlar, yaşanan finansal krizler sonucu kamu harcamalarının kontrol edilmesi, kaynak dağılımlında-¼retimde etkinlik, sonuç odaklı y¼netim ve hesap verabilirliğin sağlanması gibi temel amaçlarla uygulanmaya başlamıştır. Bunu gerçekteşirmenin en ¼nemli aracı ise geniş kapsamlı b¼tçe reformu yaklaşımları olmuştur. S¼z konusu reformların gerçekteşirilmesinde benzer amaç ve nedenler, ancak farklı yaklaşımlar izleyen ¼lkelerin birçoğu, performans esaslı b¼tçelemeyi performans y¼netimiyle birlikte ele almaktadır. Karar alma s¼reçlerinde girdilerden ziyade, ¼ıktılara/sonuçlara odaklanması ve b¼ylece harcamacı birimlerin performanslarının izlenmesi amacını taşıyan bu anlayış, harcamaların sınırlandırılması için orta vadeli harcama çerçevesinin, harcama planlarının uygulanması, b¼tçeleme esnekliğinin ve yetkisinin artırılması gibi y¼ntemleri g¼ndeme getirmiştir. ¼rneđin, Danimarka ve İsveç'te reformlar, 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz nedeniyle uygulanan harcama kontrollerinin bir sonucuydu. Her iki ¼lke de performans esaslı b¼tçeleme ve performans y¼netimi girişimlerini, orta vadeli harcama çerçevesi ve b¼tçeleme reformları ile bağlantılı olarak geliştirmiştir. Yaklaşık on yıl ¼nce, Asya'da yaşanan finansal krizden sonra Kore'de kamu maliyesinin hızlı biçimde bozulması, b¼tçe s¼recinde ¼ok geniş kapsamlı bir reformun başlatılmasını gerektirmiştir. Bu reformlar da mevcut b¼tçelemeyi, orta vadeli harcama çerçevesi ve performans esaslı b¼tçeleme ile b¼t¼nleřtirmeyi amaçlamıştır. İngiltere'de reformu başlatan unsur, siyasi y¼netimdeki bir değişimdir. 1997 seçimlerinde İşçi Partisinin seçilmesi politik alanda bir değişim yaratmıştır. Yeni h¼k¼met, b¼tçe s¼recini de kapsayan ¼eřitli kamu y¼netimi reformları başlatmıştır. Danimarka, İsveç ve Kore'ye benzer şekilde, İngiltere de ayrıntılı "Harcama G¼zden Geçirmeleri" yoluyla orta vadeli bir harcama çerçevesi uygulamaya koymuş ve kamu harcamaları için ¼lç¼lebilir hedefler belirleyen, Hazine ile Bakanlıklar arasında yapılan "Kamu Hizmet S¼zleřmeleri" aracılığıyla da "performans"ın ¼nemini vurgulamıştır. 1993 yılında ABD Senatosu'nda "H¼k¼met Performans ve Sonuçlar Yasası" (Government Performance and Results Act-GPRA) kabul edilmiştir. Yasanın amacı kısaca, Federal H¼k¼met içersinde stratejik planlama ve performans ¼lç¼m sisteminin kurulması olarak ifade edilmiş olup, yasadaki kamusal ihtiyaçların ve vatandaşların taleplerinin yeterli d¼zeyde karşılanması için kamu

kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi, sonuç odaklılık vurgulanmıştır. Bu kapsamda performans ölçümü, amaç ve hedeflerin belirlenerek bunların başarılmasına ilişkin nesnel bilgilerin sağlanmasında kullanılacak belgeler olan stratejik plan, performans planları ve performans raporlarına yer verilerek bu belgelerde yer alması gereken unsurlar, belgelerin nitelikleri ve hazırlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ifade edilmiştir. Birçok ülkede çeşitli şekillerde başlatılan reformlar, karşılaşılan güçlüklerle ve tek bir model bulunmamasına rağmen geliştirilerek uygulanmaya devam etmektedir (Yılmaz, 2007).

PEBS'e geçişi gerekli kılan bir çok neden bulunmaktadır. Toplumsal yaşamdaki demokratik gelişmeler, teknolojik gelişmeler, kaynakların etkin kullanımının gerekliliğinin artması, performans yönetimi anlayışının zamanla değişiklik göstermesi, mali sistemde bütçe, performans ve güven açığının bulunması, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin önem kazanması PEBS'e geçişin başlıca nedenleri arasında bulunmaktadır.

Toplumsal hayatta yaşanan demokratik gelişmeler PEBS'e geçişi gerekli kılan en önemli nedenlerden biridir. Demokrasi kavramı, "halkın kendi kendini yönetmesi" diğer bir deyişle "halkın egemenliği"ne dayanan bir siyasal yönetim biçimi olarak tanımlanabilir.(Aktan, 2005) Demokratik sistemin gelişmesi, toplumun kamudan kamusal hizmetlere yönelik taleplerinin artmasına, toplumsal beklentilerdeki bu artış ise kamusal kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması zorunluluğunun artmasına neden olmaktadır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için kamu yöneticilerinin hesap verebilir kılınması ve uygulamalarının mali saydamlık ilkesine aykırılık taşımaması gerekmektedir. Mali sistemde hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi yeni unsurların tesis edilebilmesi açısından da bu unsurları bünyesinde barındıran PEBS'in kullanılması gereklilik haline gelmektedir.

Kamu sektöründe yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını gerekli kılan bir diğer gelişme ise bilgisayar ve haberleşme teknolojisinde yaşanan gelişmelerdir. Teknolojik hayatta yaşanan bu süreç, kamusal hizmet sunumunda kalite artışını gerektirmektedir. Böylece toplumun kamu sektöründen beklentilerinin geçmişe nazaran daha fazla ve çeşitli olduğunu belirtmek mümkündür. Toplumsal beklentilerde yaşanan değişim ise paralelinde yeni bütçeleme sistemlerine yönelik çalışmaları zorunlu kılmaktadır. Teknolojik gelişmelere bağlı olarak bütçe sistemlerinde geline son aşama ise PEBSdir. (www.canaktan.org/egitim/universite.../aka-ozerklik.htm)

Kamu sektöründe toplumun kamu mal ve hizmetlerine beklentilerinin artması ve sınırlı kamu kaynaklarının öncelikli toplumsal ihtiyaçlara yönelik kullanımının gerekliliği, kamusal kaynakların etkin kullanımını gerekli kılmaktadır. Bu tür bir zorunluluk ise bütçeleme sistemlerinde yeni tekniklerin kullanılması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kamu sektöründe stratejik önceliklere göre etkin kaynak kullanımını sağlamak açısından en uygun sistem olarak PEBS görülmektedir. Çünkü bu sistem diğer modern bütçe sistemlerinin çeşitli unsurlarını barındıran, dolayısıyla stratejik önceliklere göre kaynak tahsisine ve etkin kaynak kullanımına imkân veren bir yapıya sahiptir. Böylece kamu bütçeleme anlayışında stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kaynakların etkin kullanımı zorunluluğu, PEBS'e geçişte önemli bir neden teşkil etmektedir.

PEBS'e geçişi zorunlu kılan bir diğer neden de yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Özel sektör yönetim tekniklerini esas alan bu yaklaşım, kamuda performans odaklı bir yönetimi gerekli kılmaktadır. Kamu sektöründe performans yönetimine yönelik dönüşümün önemli bir aracı ise PEBS'dir. Böylece performans yönetiminin PEBS'e geçişi zorunlu kıldığı belirtilebilir. Genel olarak performans yönetiminde performans izlemesi (Coşkun, 2000) ile değerlendirilmesi yapılmakta ve bu sayede performans bilgisi elde edilerek raporlanmaktadır. Ayrıca performans yönetiminde amaç ve hedefler tanımlanmakta, yöneticilere kamu kaynaklarının kullanımında esneklik sağlanmakta ve kurumsal performans ölçülmektedir. PEBS ise bu süreç içinde kurumların sahip oldukları kaynaklarla neyi yaptıkları ya da yapmayı hedefledikleri konusunda bilgi sunan bütçe olarak ifade edilmektedir.(Curristine, 2005) Böylece PEBS, performans yönetimi için önemli bir unsur olarak nitelendirilebilir.

Mali saydamlık, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında ön plana çıkan ve PEBS'e geçişi gerekli kılan bir kavramdır. Genel bir tanım verilecek olursa mali saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uyguladığı politikaları ve sonuçlarını izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir biçimde sunulmasıdır. Dolayısıyla mali sistemi oluşturan birimlerin sadece ne yaptıklarının değil ne yapacaklarının da kamuoyunca bilinmesi gereklidir. Ayrıca bu bilginin vatandaşlar tarafından etkin şekilde kullanılmasını sağlayıcı şekilde düzenli ve tutarlı olması gerekmektedir. Öte yandan mali saydamlık; bir ülkede mali disiplinin sağlanması, mali kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin olarak kullanılması gibi temel bütçe hedeflerinin gerçekleştirilmesinde son derece önem taşımaktadır.(Egeli ve

Özen, 2005) Bu kavram, PEBS'in zorunlu kıldığı hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemlidir. Yeni bütçeleme sistemi, kamu yöneticilerinin yürüttükleri faaliyetlerden dolayı hesap verebilir kılınmalarını esas almakta, bu husus ise tüm mali işlemlerin düzenli olarak kayıt altına alınmasını gerektirmektedir. Böylece PEBS'e geçiş açısından mali saydamlık önemli bir konudur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlaması, kamu sektöründe geleneksel idareci kavramı yerine yönetici kavramını zorunlu kılmıştır. Genel olarak yönetici, sorumluluk alanındaki tüm işlemlerden dolayı hesap verebilir kılınmaktadır. Yönetici için temel hesap verebilirlik göstergesi ise kamusal kaynak kullanımı sonucunda elde ettiği performanstır. (Demircan, 2006) Sistemde performans için hesap verilebilirliğin yerleştirilmesi ile vatandaşlar hükümete kamu kaynaklarını kullanma hakkını ve yönetim sorumluluğunu vermekte, karşılığında ise yasal olarak performansı için hesap verebilir olmasını beklemektedir. (Sharma ve Wanna, 2010) Buna yönelik ideal bütçeleme sistemi ise performans esaslı bütçelemedir. Dolayısıyla kamu yöneticilerini hesap verebilir kılmayı esas alan bir yönetim anlayışı, ancak PEBS çerçevesinde uygulanabilir.

Son olarak, PEBS'e geçişi gerekli kılan nedenler arasında üç açık olarak da ifade edilen bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı yer almaktadır. Bütçe açığı, bütçe gelir ve giderleri arasında gelirler lehine dengesizliğin olmasını ifade etmekte ve kamusal kaynakların artan toplumsal ihtiyaçlara yönelik etkin kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Performans açığı ise kamu kesiminin genellikle pahalı ve etkin olmayan bir hizmet sunduğunu ifade eden bir kavram olup, kaynakların etkin kullanımına yönelik düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. PEBS'e geçişi gerekli kılan bir diğer unsur olan güven açığı ise toplumda kamu kesimi faaliyetlerinin performansının düşük olduğunu ve kamu sektöründe rüşvet gibi illegal uygulamaların da yaygın olarak kullanıldığını ifade etmektedir. Mali sistemde yaşanan bu tür sorunlar kamu sektöründe kaynakların performans göstergeleri çerçevesinde kullanılmasını dolayısıyla PEBS'e geçilmesini zorunlu kılmaktadır.

1.2. Pebs'in Teorik Çerçevesi

1.2.1. PEBS'in Tanımı ve Önemi

Belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya çalışanın yaptığı iş için harcaması gereken maksimum enerji, bilgi, kişisel yeterlilik ve işten aldığı doyuma performans denir. Başka bir deyişle performans, çalışanın belirli bir zaman kesiti içinde kendisine verilen görevi yerine getirmek suretiyle elde ettiği sonuçlar ya da amaçlı ve planlı bir etkinlik sonucunda ortaya çıkan ürünü, nitel ya da nicel olarak belirleyen bir kavram olarak tanımlanabilir. (Uluğ, 2004) Bir kurumda performansın var olup olmadığını söyleyebilmek için, öncelikli olarak ilgili alanda hedeflerin tespit edilmiş olması ve bu hedefler doğrultusunda belirlenen stratejilere uygun olarak yapılan faaliyetlerden elde edilen sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir. (Gürsoy, 2001) Kamu yönetimi, diğer bir deyişle, kâr amacı gütmeksizin hizmet veren kamu kurumları açısından performans, önceliklerini belirleyerek, değişen şartlara en uygun şekilde kıt kaynakları yönetebilmek ve en etkin kaynak tahsisini sağlayarak topluma sunmak görevini üstlendiği mal ve hizmetleri yerine getirebilmesidir. Bu anlamda performans; maliyet-hizmet etkinliğini ve kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlanmasını ifade etmektedir. Performans yoluyla kamu kesimi çalışanlarının güçlü maliyet bilincine kavuşturulması amaçlanmaktadır (Eren, 2003). Özetle PEBS kurumun misyonu, amaç ve hedeflerini dikkate alan stratejik planlamayı gerektiren ve ölçülebilir veriler yardımıyla program sonuçları hakkında anlamlı bilgi sağlayan bir süreç olarak tanımlanabilir.

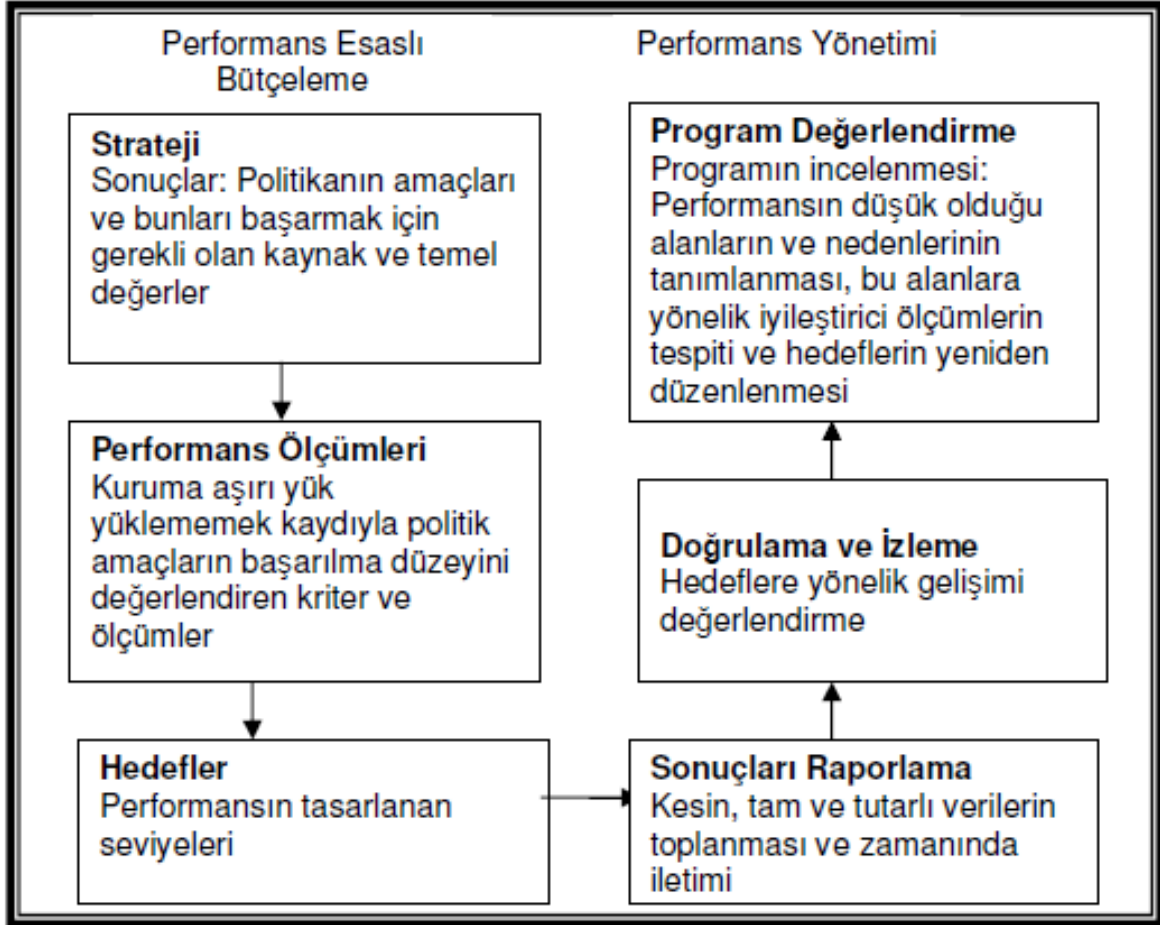
Performans yönetimi anlayışının bir parçası olarak PEBS; kamu kurumunun belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlamak üzere kaynakların tahsisini amaçlamakta ve kurumun performans ölçütlerine göre amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının izlenmesini içermektedir.

Performans yönetimi ve PEBS birbirinden ayrı düşünülmemeyecek iki kavramdır. PEBS'in başarıyla uygulanabilmesi için performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu durum bütçe sistemi ile performans yönetimini birbirine yaklaştırmaktadır. Her iki kavram da iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulmasını, performansın ölçülmesini ve değerlendirmesini gerekli kılmaktadır. (Oral, 2005)

Aşağıda Şekil 1'de gösterildiği üzere performans esaslı bütçeleme; stratejileri, performans ölçümleri ve hedefleri ortaya koyarken performans yönetimi uygulama

sonuçlarını raporlayarak, ortaya konulan hedeflere yönelik çalışmalarını izlemekte ve bunları analiz etmektedir. Performans incelemesi sonucunda elde edilen performans bilgisi sayesinde performans esaslı bütçeleme dahilinde yeni stratejiler geliştirilmektedir.

Şekil 1. 1. Performans Esaslı Bütçeleme ve Yönetimi İlişkisi



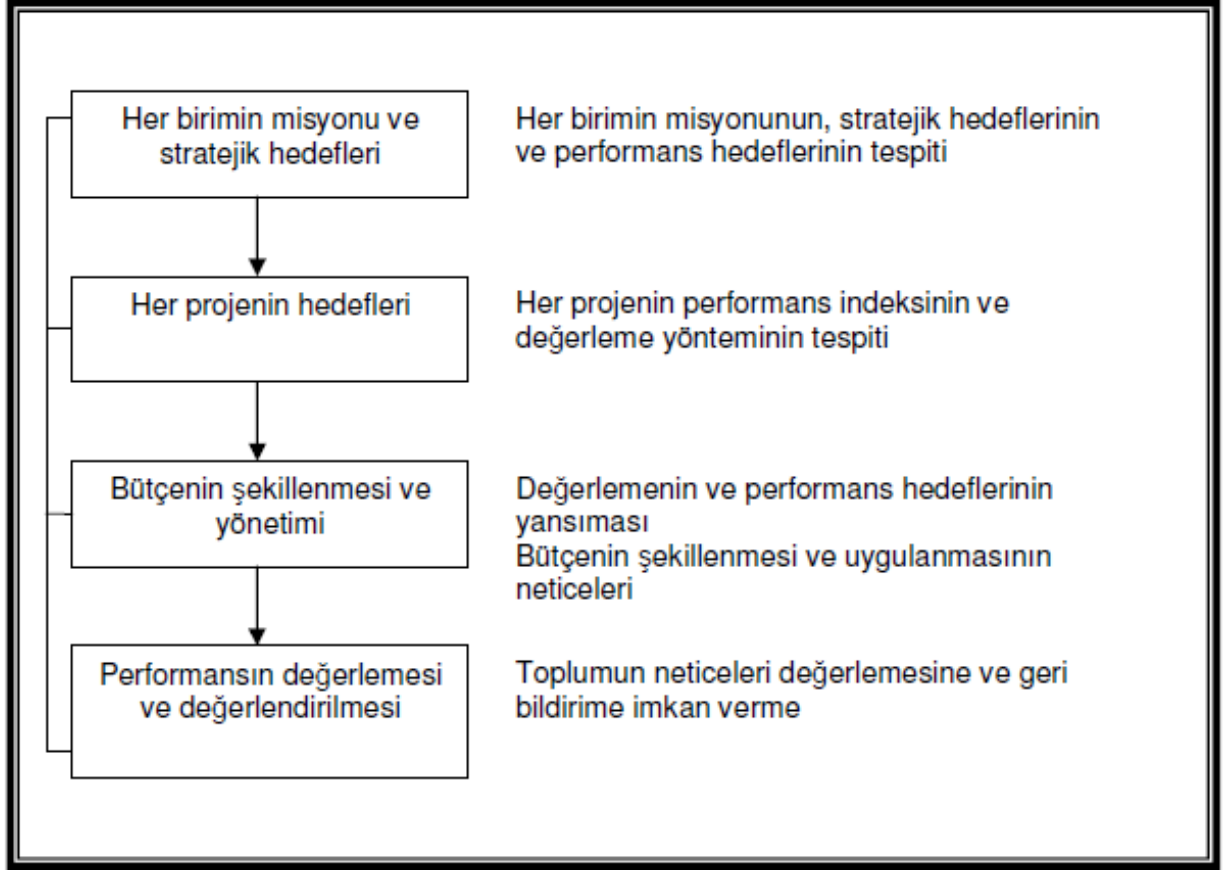
Kaynak: ODI; "Results-Oriented Public Expenditure Management: Will It Reduce Poverty Faster?", ODI Briefing Paper, April 2003, s.1.

Performans Yönetimi ile birlikte düşünüldüğünde PEBS'in temelde dört amacı vardır. Bu amaçlar;

1. Amaç ve kaynakları birlikte değerlendirmek,
2. Programları daha etkin yürütebilecek otoriteleri belirlemek,
3. Performans bilgisi ile rasyonel karar almaya imkân vermek
4. Hesap verilebilirliği arttırmaktır.

Bu amaçlar PEBS'in temel yapısına da yön vermektedir. Aşağıda Şekil 1.2'de PEBS'in temel yapısı ele alınmıştır.

Şekil 1. 2. Performans Esaslı Bütçeleme'nin Temel Yapısı



Kaynak: Jong Soon KIM – Hwang Sun KANG; "Performance Measurement Initiative: A Status Report And Reflection", s.255. http://www.sdi.re.kr/nfile/2com_eng_bbs/B-ch/1.PDF. (erişim:07.05.2006).

Şekil 2'de de gösterildiği üzere PEBS'in Temel Yapısı en özet şekliyle stratejik hedeflerin stratejik hedeflere yönelik performans indeksinin değerlendirme yönteminin belirlenmesi, ulaşılan sonuçlara göre bütçenin hazırlanması ve uygulanması son olarak da uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Bu sistemin uygulanabilirliği açısından tüm kurumların sistemin oluşturulmasına yönelik yapılandırılması gereklidir. Sistemin işlerliği açısından her birim öncelikle misyonunu belirleyerek, performans hedef ve göstergelerini bu çerçevede oluşturmalıdır. Hedeflere ulaşabilmek için kurumlar tarafından gerekli olan projeler ortaya konulmalı, bütçe düzenlenmeli ve uygulanmalıdır.

1.2.2. PEBS'in Özellikleri

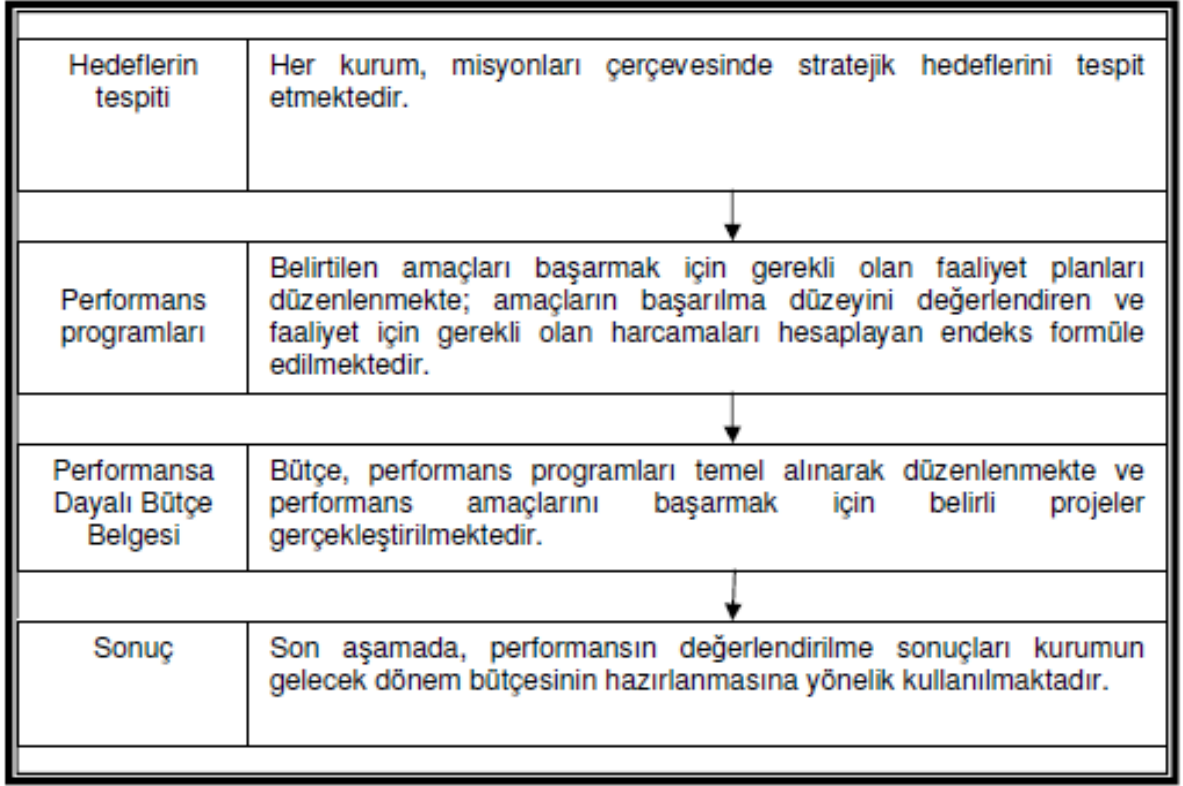
PEBS'in en önemli özelliği, kamu yöneticilerinin ne kadar harcadığından çok ne ölçüde hedefe ulaştığını sorgulayan, kullanılan kaynağın büyüklüğünden çok, vatandaş memnuniyetine odaklanan ve hesap verme sorumluluğunu güçlendiren bir bütçe sistemi olmasıdır. Bu sistemde bütçe hazırlanırken kullanılan performans bilgisinin doğru kararlar alınmasına yardımcı olması ve kurum performanslarını artırması beklenmektedir. (Kesik, 2004)

PEBS, performans bilgisini temel almakta ve bu nedenle sisteme yönelik çalışmalarda bulunan kamu kurumlarının performans bilgisini sağlayacak bilgi sistemine sahip olması gerekmektedir. Sistemde; maliyetlere, çıktılara ve sonuçlara önem verilmekte ve bu durum, kaynak tahsisinin kurumlar düzeyinde harcamalardan ziyade çıktılara göre belirlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle kamu sektöründe önemli değişiklikler gerekmektedir. Bu değişiklikler (Aktel, 2003) aşağıdaki gibi özetlenebilir:

1. Kamu kurumlarına kaynak kullanımında daha ileri derecede esneklik sağlanması,
2. Tahakkuk esaslı muhasebenin yönetim bilgi sistemlerine entegrasyonu,
3. Daha sıkı kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi,
4. Hesap verme yükümlülüğünün gelişmiş raporlama sistemleri ve mali saydamlık politikaları yoluyla daha da güçlendirilmesidir.

Şekil 3'de, performans kültürünün bütçeye adapte edilebilmesi ve bütçenin yeniden yapılandırılmasına yönelik aşamalar gösterilmektedir. (Özen, 2008) Kurumların, misyonları çerçevesinde stratejik hedeflerini belirlemesiyle başlayan süreç, performans bilgi sistemlerinin yardımıyla performans programlarını hazırlaması ile devam etmektedir. Hazırlanan performans programı dikkate alınarak bütçenin hazırlanmasının ardından süreç, performansın ölçülerek değerlendirilmesi ile yeni dönem bütçesinin hazırlanmasına temel oluşturarak son bulur.

Şekil 1. 3. Bütçeyi Performansı Temel Alacak Şekilde Düzenlemek İçin Gerekli Aşamalar



Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılması, PEBSn işleyişi ve performansın etkili şekilde ölçülebilmesi açısından en önemli gerekliliklerden biridir. Tahakkuk esaslı muhasebe, devletin maliyetleri hakkında daha kapsamlı bilgi edinmeye olanak sağlayan ve daha etkin devlete doğru bir yönelime imkan veren bir muhasebe sistemi olmakla beraber performans yönetimi açısından tamamlayıcı bir özellik taşıyan, daha iyi bir mali yönetime yardımcı olan, program maliyetleri hakkında bilgi akışını arttıran, kaynak tahsisleri hakkında bilgi sağlayan ve mali raporlamayı geliştiren bir sistemdir.

Dünya Bankası tarafından makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada etkin şekilde kullanılması için geliştirilen Orta Vadeli Harcama Yapısı (Medium Term Expenditure Framework – MTEF) yaklaşımı da PEBS'in uygulanabilmesi için en az tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kadar önemli bir diğer unsurdur. Bu yaklaşımın özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Özen,2008):

- Karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olur.
- Belirlenen harcama limitleri ile orta vadedeki harcama politikalarına ve maliyetlere dayalı kamu harcama programlarının gelişmesine olanak sağlar.
- Orta vadeli bütçe yapısına performans esaslı bütçeleme mantığını dahil eder.

PEBS'in uygulanabilirliği için bir diğer unsur da mali disiplinin sağlanmasıdır. (Özen, 2008). Orta veya uzun vadeli yaklaşımı gerekli kılan mali disiplinin sağlanması için en önemli araç stratejik planlardır. Stratejik planlar, kurumun orta ve uzun vadeli amaçlarını ortaya koyduğu için performans bütçeleme de orta ve uzun dönemli olmalıdır. Bütçeye uzun vadeli anlayışın getirilmesi için "orta vadeli harcama yapısı" ya da "çok yıllık bütçeleme" gerekli bir unsurdur.

PEBS'e geçişin kamu mali yönetimine sağlayacağı faydalar yanında, sistemin getirdiği bazı zorluk ve risklerin de olduğunu söylemek mümkündür. Öncelikle performans bilgisinin elde edilmesi için kamu yönetimine ilave maliyetler yüklenecek ve bilgilerin elde edilme sürecinde kamu çalışanlarına ilave iş yükü gelecektir. (Işık, 2003) Diğer yandan iyi oluşturulmamış performans ölçüm sistemlerinin kamu kurumlarının performansını istenmeyen alanlara yönlendirmesi ve güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulmadan kamu kurumlarına sağlanacak esnekliklerin mali yapıda bozulma yaratabileceği de muhtemel riskler arasındadır. Nitekim PEBS, performans bilgisinin güvenilir şekilde elde edilebildiği ve performansın anlamlı bir şekilde ölçülebildiği alanlarda başarılı olarak kullanılabilen bir sistemdir.

1.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları

PEBS stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu içerir (Dilmen, 2007). Performans denetimi ise PEB sürecinin doğrudan bir aşaması olmamakla birlikte, sistemin işlerliği açısından önemli unsurlardan biridir. Stratejik planlarla bütçe ilişkisi, performans programlarıyla kurulacaktır. Performans programı stratejik planın yıllık uygulama dilimini oluşturan, bir mali yılda kurumun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını ve performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden programdır. PEBS, bütçenin hazırlık süreci dışında unsurlar da içermektedir. İdarelerin her yıl faaliyet

raporu düzenleyip bunu açıklamaları ve ilgili mercilere vermeleri, kurumsal performansın idareler tarafından ölçülüp değerlendirilmesi, buna ilişkin performans bilgi sistemlerinin oluşturulması gibi unsurlar bu kapsamdadır (Candan, 2007). Performans bilgi sistemi de bu bölümde PEBS'in bir başka unsuru olarak ele alınacaktır.

1.3.1. Stratejik Planlama

PEBS'in içerdiği kavramlara daha yakından bakılacak olursa işleyişini anlamak kolaylaşacaktır. Bu kavramlar öncelikle strateji ve planlamadır. Strateji, belirlenen hedeflere ulaşmak için, temel amaçlar, hedefler ve önemli politikalar ile planlar bütünü anlamında kullanılan bir kavramdır ve gelecekle ilgilidir. Özel sektör yönünden bakıldığında iyi yönetim ilkeleri başarıyla uygulanmakta ve stratejik yönetim kavramı da bu yeni uygulamalar kapsamında görülmektedir. Özel sektördeki işletmeler yönünden bakıldığında stratejik yönetimin en özet tanımı, bir işletmenin hedef ve amaçlarını tanımlayarak bu amaçlara ulaşabilmek için gereken kaynaklarını bu yönde kullanmasıdır ve stratejik yönetim, bir işletmenin uzun dönemli performansını tanımlayan yönetsel kararların ve faaliyetlerin uygulanmasıdır. PEBS'in içerdiği diğer bir kavram olan planlama, bireylerin ya da örgütlerin, gelecekte ne yapacaklarına önceden karar vermelerini içerir ve yine gelecek yönelimli bir kavramdır (Hastürk, 2006). Yönetim, bir ya da daha fazla insan ya da kurumun bir hedefe ulaşabilmesi için yönlendirilmesi ve kontrol edilmesidir. Yönetim çeşitli işlevlerden oluşur: planlama, organize etme, yönlendirme, koordine etme ve kontrol etme. Yönetim insan kaynağı, doğal kaynaklar, teknolojik kaynaklar ve mali kaynakları kullanarak işlevlerini yerine getirir (Yıldız, 2007). Stratejik yönetim örgütün uzun dönemli performansını belirleyen yönetsel kararlar ve faaliyetler dizisidir. Hem içsel olarak hem de dışsal olarak çevre analizini, strateji oluşturmayı, uygulamayı, değerlendirmeyi ve denetlemeyi kapsamaktadır. Dolayısıyla stratejik yönetim örgüt için yeni bir stratejik yön yaratmak ve uygulamak için güçlü ve zayıf yönler ile fırsatları ve tehditleri incelemeyi değerlendirmeyi vurgulamaktır (Murat ve Bağdigen, 2008). İyi bir yönetim için bu noktada devreye stratejik planlama girer. Stratejik Planlama, bir kuruluşun izleyeceği stratejiyi ya da yolu belirleme ve bu stratejiyi gerçekleştirmek için kaynakların tahsisine ilişkin karar verme sürecidir. Stratejik planlamanın unsurları: mevcut durum analizi, misyon ve temel değerleri saptama, vizyon belirleme, amaç ve hedefleri oluşturma ve süreci izleme ve değerlendirmedir (Yıldız,

2007). Stratejik planlama sürecinde görev alanların cevaplandırması gereken dört temel soru bulunmaktadır: neredeyiz, nereye ulaşmak istiyoruz, gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız ve başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz? (Murat ve Bağdigen, 2008) Aşağıda yer alan Tablo 1.1’de bu süreç özetlenmektedir.

Tablo 1. 1. Stratejik Planlama Süreci

NO	CEVAPLANDIRILMASI GEREKEN SORULAR	YAPILMASI GEREKENLER	
		ANA BAŞLIKLARLA	ALT BAŞLIKLARLA
1	NEREDEYİZ?	DURUM ANALİZİ	<input type="checkbox"/> Plan ve programlar <input type="checkbox"/> GZFT Analizi <input type="checkbox"/> Piyasa Analizi <input type="checkbox"/> Hedef Kitle/ İlgili Tarafların Belirlenmesi
2	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?	MİSYON VE İLKELER	<input type="checkbox"/> Kuruluşun varoluş gerekçesi <input type="checkbox"/> Temel ilkeler
		VİZYON STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	<input type="checkbox"/> Arzu edilen gelecek <input type="checkbox"/> Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar <input type="checkbox"/> Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler
3	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?	FAALİYETLER VE PROJELER	<input type="checkbox"/> Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri <input type="checkbox"/> Detaylı iş planları <input type="checkbox"/> Maliyetlendirme
4	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?	İZLEME	<input type="checkbox"/> Raporlama <input type="checkbox"/> Karşılaştırma
		DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	<input type="checkbox"/> Geri besleme <input type="checkbox"/> Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi <input type="checkbox"/> Performans göstergeleri <input type="checkbox"/> Performans yönetimi

Kaynak: Güven Murat ve Muhlis Bağdigen, Kamu İdarelerinde Planlama ve Stratejik Yönetim, 2008.

Tabloyu kısaca açıklamak gerekirse “Neredeyiz?” sorusu, kuruluşun faaliyette bulunduğu iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılmak suretiyle cevaplandırılır. “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusu; kuruluşun var oluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon; kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak cevaplandırılır. “Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?”

sorusu, stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler, faaliyetler ve projeler çerçevesinde cevaplandırılır. “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusu, yönetimin tüm faaliyetlerine ilişkin bilgilerin toplanıp değerlendirilmesi, llmesi ve raporlanması ile ilgilidir (DPT 2006:8).

Stratejik planlamanın durum analizi, misyon, ilkeler, vizyon ve stratejik amaç ve hedefler aşamaları çalışmanın bu bölümünde iki ayrı başlık altında açıklanacak olup, bundan sonraki aşamalarında yer alan; stratejiler, faaliyet ve projeler, kaynak ihtiyacının belirlenmesi, performans lme ve değerlendirme, performans izlemesi gibi konular aynı zamanda performans esaslı btlemenin işleyiş süreci içerisinde yer aldığından performans esaslı btlemenin işleyiş sürecinde incelenecektir.

1.3.1.1. Durum Analizi

Durum Analizi oluşturmak stratejik planlamanın ilk aşamasıdır. Kurum içi ve kurum dışı analizin temel amacı, kurumsal faaliyetleri ve bu faaliyetler neticesinde elde edilecek sonuçları etkileyebilecek olan bugünkü ve geleceğe yönelik durumların tanımlanmasıdır (Devlet Planlama Ofisi 2002:20). Kurumun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.

Kurumun i ve dış analizi yani kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi, dış çevreden gelen fırsat ve tehditlerin belirlenebilmesi için SWOT analizi kullanılmaktadır. SWOT; İngilizce “**Strength**” (Kurumun güçlü yönlerinin tespit edilmesi), “**Weakness**” (Kurumun güçsüz ve zayıf yönlerinin tespit edilmesi), “**Opportunity**” (Kurumun sahip olduğu fırsatların ortaya konması) ve “**Threat**” (Kurumun karşı karşıya olduğu tehdit ve tehlikeleri ifade etmektedir) kelimelerinin başharflerinden adını alan bir analiz yöntemidir.

Kurum içi analiz yapılırken, kuruluşun var olan kaynaklar çerçevesinde ortaya koyduğu performansı ve sorunları göz önüne alarak kurumsal potansiyeli belirlemek amacıyla, geçmiş yıllarda ortaya konulan performansın değerlendirilmesinin yanı sıra,

kurumun hangi alanlarda güçlü veya zayıf olduğu ortaya konulur. Bu şekilde belirlenen güçlü ve zayıf yönler, geleceğe yönelik önemli bir bilgi kaynağı olma özelliğini taşır. Bir çok kaynakta, kurum içi analizde özellikle dikkat edilmesi gereken alanlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1 - Kuruluşun Yapısı

- Kuruluşun örgüt yapısı
- Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları
- Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler
- Kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler
- İzleme ve değerlendirme sistemi

2 - Beşeri Kaynaklar

- Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı
- Personelin eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimi

3 - Kurum Kültürü

- İletişim süreçleri
- Karar alma süreçleri
- Gelenekler ve değerler

4 - Teknoloji

- Kuruluşun teknolojik alt yapısı
- Teknolojiyi kullanma düzeyi

5 - Mali Durum

- Mali kaynaklar
- Bütçe büyüklüğü
- Kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıkları

Kurumun; olumsuz dış değişkenlerden minimum etkilenmesi, olumlu dış değişkenlerden ise maksimum faydalanabilmesi için organizasyonun bulunduğu politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik değişiklikleri tahmin edebilmek ve bu gelişmelerin yönü ve hızını dikkate alarak, organizasyon için en uygun stratejilerin belirlenebilmesi gerekmektedir. Bu nedenle organizasyonun dışında meydana gelen olayların, gelişmelerin

kısaca kurum dışında kalan her şeyin değerlendirilmesi adına kurum dışı analiz yapılır. Yine birçok kaynakta kurum dışı analiz yapılırken dikkat edilmesi gereken temel noktalar da aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

- Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler
- Kuruluşun faaliyet alanında ülkemizdeki durum ve gelişmeler
- Dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği
- Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum
- Kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler

1.3.1.2. Misyon, İlkeler, Vizyon ve Stratejik Amaç Ve Hedefler

Misyon bir kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eden varlık sebebi olmakla birlikte kurumun hangi alanlarda faaliyette olduğunu sınırını da belirten bir kavramdır. Genel olarak misyon bildirimini, kuruluşun üst yönetimi ile planlama ekibinin birlikte hareket etmesiyle geliştirilmektedir. Kurum çalışanları ise, belirlenmiş misyon çerçevesinde kendilerine verilmiş görevleri tanımlayabilmelidirler. Kuruma ait misyon belirlenirken dikkat edilmesi gereken noktalar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilmelidir.
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlamalıdır.
- Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenmelidir.
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilmelidir.
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanmalıdır.

İlkeler, kuruluşun temel değerlerini, diğer bir deyişle kurumsal değerleri, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade eden bir kavramdır. İlkeler temelde aşağıda sıralanan özellikleri taşımalarıdır;

- Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşünceleri belirtmelidir.
- Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.
- Temel değer ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır.

Vizyon geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade etmektedir. Kuruluşun uzun vadedeki amaç ve hedeflerini ortaya koyan vizyon, bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsur olup, kurumun stratejik yükümlülüklerini tanımlar. Vizyon belirlenirken dikkat edilmesi gereken temel noktalar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Özgün olmalı, kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edilebilmelidir.
- Kurum personeli kadar diğer insanların da dikkatini çekebilmelidir.
- Kısa ve akılda kalıcı olmalıdır.
- Gerçekteki başarı durumunu ortaya koymalı ve ideal olanı tanımlayabilmelidir

Stratejik amaçlar, bir belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilir. Stratejik amaçların özellikleri aşağıdaki gibi sayılabilir:

- Misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalıdır.
- Kuruluşun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalıdır.
- Gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Kuruluşun şimdiki durumundan gelecekteki arzu edilen durumuna dönüşümünü sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen noktayı açık bir şekilde ifade etmeli, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
- Stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamaları için bir çerçeve sunmalıdır. Hedeflerin gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmalıdır.
- Kuruluşun öncelikleri ve durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

Stratejik hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir stratejik amaı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir. Hedefler, stratejik amaçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bu nedenle, hedefler ulaşılması öngörülen çıktılara dönük, ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik hedefler, kısaca aşağıdaki özellikleri taşımalıdır;

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- lülebilir olmalıdır.
- İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- Zaman erevesi belli olmalıdır.

1.3.2. Performans Programı

Performans programı, kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan stratejik planlar doğrultusunda bir mali yılda gerçekleştirilmesi düşünülen öncelikli stratejik amaç ve hedefleri, bunlara uygun performans hedeflerini, faaliyetlerin neler olduğu ve bunların hangi kaynaklardan finanse edileceğini ve performans kriterlerini bünyesinde bulunduran programı ifade eder.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için btçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri btçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Özetle, performans programı, bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Yeni sistemde Program dönemi bir yıldır. İdare performans programı kapsamında her bir stratejik hedef için performans hedefi belirlenmesi zorunluluğu

bulunmamaktadır. Sınırlı sayıda performans hedefi ve faaliyet belirlenmesi öngörülmektedir. Performans programı idare düzeyinde hazırlanır, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerden oluşur, yıllık olarak hazırlanır, bütçe içi ve bütçe dışı tüm finansman kaynakları dikkate alınır, önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi süreci üst yöneticiden harcama birimlerine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru işler.

1.3.2.1. Performans Göstergeleri

Performans programlarında; stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçmeye yarayan performans göstergelerine yer verildiği bir önceki bölümde ifade edilmişti (BUMKO, 2009a). Performans göstergeleri ise girdi göstergeleri, çıktı göstergeleri, verimlilik göstergeleri sonuç göstergeleri ve kalite göstergelerinden oluşur. Bu göstergeler kısaca aşağıdaki gibi açıklanabilir:

Girdi göstergeleri: Bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır.

Çıktı göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen amaçlar ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı veya üretilen mal veya hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir.

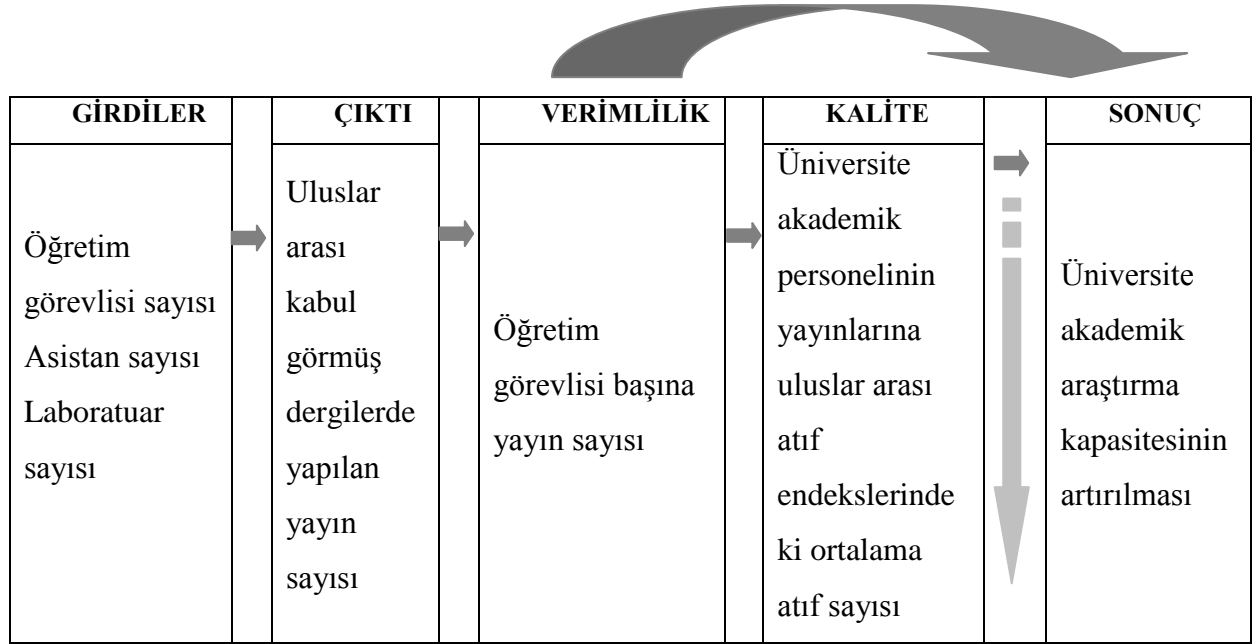
Verimlilik göstergeleri: Birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir.

Sonuç göstergeleri: Elde edilen çıktıların, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesi etkinlik ile ifade edilmektedir. Sonuç göstergeleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir.

Kalite göstergeleri: Mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir (güvenilirlik, doğruluk, davranış biçimi, duyarlılık ve bütünlük gibi ölçüler) (Hastürk, 2006).

Performans göstergeleri somut bir örnek çerçevesinde açıklanabilir. Örneğin üniversitelerde yapılan akademik araştırma faaliyetleri ele alındığında, varsayımsal bir üniversite için aşağıdaki göstergeler belirlenebilir. Şekil incelendiğinde araştırma faaliyetleri sonucunda elde edilen çıktı uluslararası kabul görmüş dergilerde yapılan yayın sayısı iken, üniversite akademik personelinin yayınlarına uluslararası atıf endekslerindeki ortalama atıf sayısı kalite göstergesi olmaktadır. Çünkü yayın sayısı çıktıyı gösterirken yayınlara yapılan atıflar, aslında yayınların kalitesi hakkında bilgi verir. Çıktı düzeyini etkilemek kurumun elinde iken, sonuç göstergeleri dışsal faktörlerden, örneğin toplumun araştırma faaliyetlerine ne kadar önem verdiğiinden etkilendiğinden kurum tarafından doğrudan doğruya belirlenemeyebilir (Yenice, 2006b).

Şekil 1. 4. Performans Göstergeleri Örnekleri



Kaynak: Ebru Yenice, Sayıştay Sergisi, Sayı 61.

➔ Dışsal Faktörler:
toplumda araştırma
faaliyetlerine verilen önem.

Performans göstergelerinin sahip olmaları gereken özellikler aşağıda maddeler halinde belirtilmektedir:

- *Anlamlı ve bağlantılı:* Misyona, amaç ve hedeflerle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler vermesi,
- *Kurumsal olarak kabul görmüş:* Kurum içinde politika ve bütçe kararlarının alınmasında yararlanması,
- *Dengeli:* Performans hakkında net bir tablo ortaya koyması bakımından farklı göstergeleri içermesi,
- *Açık, iyi tanımlanmış ve basit:* Kolayca anlaşılması, kolay hesaplanması, kolay yorumlanması, yanlış anlamalara meydan vermemesi,
- *Güvenilir, tutarlı, güncel ve zamanlı:* Dayandığı verilerin doğru ve inanılır olması; verilerin doğru olması ile zamanında veri üretilmesi arasında denge kurulması,
- *Karşılaştırılabilir:* Kurum içi ve dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayeselere elverişli olması,
- *Doğrulanabilir:* Veri toplanmasına/üretimine ilişkin süreçler kuşku uyandırmaması ve açık biçimde belgelendirilmesi,
- *Ters etki yaratmaması:* Olumsuz, istenmeyen veya yararsız eğilimleri teşvik etmemesi

Performans göstergelerinin bir kuruma sağlayabileceği potansiyel faydalar ise şu şekilde özetlenebilir;

- İstikrarın sağlanması ve geleceğe yönelik beklentilerde belirsizliklerin ortadan kaldırılması,
- Yasama organına ve kamuoyuna bilgi sunulması,
- Kurum için önem arz eden alanların tanımlanması yoluyla verimli kaynak kullanımının sağlanması,
- Planlama, bütçeleme ve değerlendirme ilişkisinin kuvvetlendirilmesi. (Anders, 1997).

1.3.2.2. Performans İzleme Ve Performans Bilgi Sistemi

Performans bilgileri; temel politika ve öncelikler, amaç ve hedefler, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler, idarenin toplam kaynak ihtiyacı, diğer hususlar, eklerden oluşur.

Performans hedefi ise kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Performans hedefi:

- Belirlenen öncelikli stratejik amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,
- Performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında, üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,
- İdarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,
- Kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,
- Belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,
- Çıktı-sonuç odaklı olmalıdır.

Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren hedeflerdir. Her birimin mutlaka performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi zorunlu değildir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmamaktadır. Stratejik hedeflerin performans programında performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür. “Müşteri memnuniyeti” hiçbir şekilde performans hedefi olarak belirlenmemelidir. Belirli hedeflere yönelik “müşteri memnuniyeti” ölçülmek isteniyorsa bu sadece performans göstergeleri yoluyla yapılmalıdır. İdare tarafından tek başına yönetmesi ve kontrol etmesi mümkün olmayan hususlara performans hedefleri arasında yer verilmemelidir (BUMKO, 2009a).

1.3.2.2.1. Performans İzleme

Performansın izlenmesi; girdiler, çıktılar, sonuçlar, performans gösterge ve ölçüleri, performans amaç ve hedefleri ile ilgili bilgilerin sistematik bir şekilde toplanmasını ifade eder (Kusek ve Rist, 2004). Oluşturulan izleme sistemi ile, amaç ve hedeflerdeki sapmalara zamanında müdahale edilebilecek, istenilen sonuçların elde edilebilmesi kolaylaşacaktır.

Zamanında müdahale, PEBS'in başarısı için çok önemlidir. Kamu kurumları tarafından ortaya konulan performans programları, bir yıllık zaman dilimi içerisinde hangi faaliyetlerin gerçekleştirilebileceği konusunda vatandaşlara, tüm kamuoyuna açıklayıcı bilgi sunmakla yükümlüdür ve performans programında yer alan stratejik amaç ve hedefler, performans hedefleri her ne kadar gerçekçi belirlenmeye çalışılsa da varsayımların gerçekleşmemesi durumunda, sonuçlar istenildiği gibi çıkmayacaktır. Böyle bir durumda performans izleme sistemi yardımıyla sapmalara zamanında müdahale edilebilir. (Işık, 2003).

Performansın izlenmesi bir sistem dahilinde yürütülmesi gereken bir süreçtir. Temel olarak performans izleme sisteminin işleyiş süreci aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

- Amaçların açıkça belirtilmesi,
- İzleme yapmak için sonuç göstergelerinin seçilmesi,
- Cari durum hakkında temel bilgilerin toplanması,
- Belirli amaçların konulması ve bunlara hangi tarihte ulaşılabileceğinin belirlenmesi,
- Amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirmek için düzenli olarak bilgi toplanması,
- Analiz ve sonuçların raporlanması (Kusek ve Rist 2004).

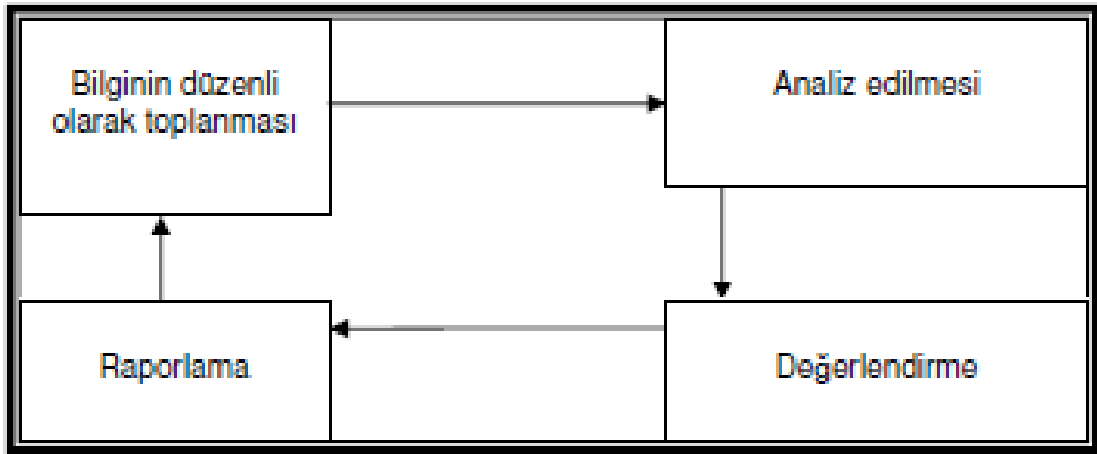
Performans İzleme Faaliyetinin Faydaları

- Parlamentoya karşı kurum ve kuruluşların daha hesap verilebilir olmasını sağlar.
- Faaliyetlerin amaçlarının açıklanmasını sağlar.
- Faaliyetler ve bunların kaynakları ile amaçlar arasında bağlantı kurulmasını sağlar.
- Performans göstergeleri ile ilgili sürekli bir şekilde bilgi toplanmasını ve bunların sonuçlarla karşılaştırılmasını sağlar.
- Yöneticilere işleyiş süreci ve karşılaşılan problemlerle ilgili rapor sunulmasını sağlar.

1.3.2.2.2. Performans Bilgi Sistemi

Performansın düzenli bir şekilde izlenebilmesi için kurumların bünyesinde bir performans bilgi sistemi oluşturulması gereklilik haline gelmiştir. Performans bilgi sistemi kurumların performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması amacıyla kurulmalı, ayrıca kurum faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsamalıdır. Dolayısıyla sistem, hem kullanılan kaynaklardan üretilen ürün ile hizmetlere hem de kullanıcıların bunlardan sağladığı kısa ve uzun dönemli faydalara kadar idari faaliyetlerinin tüm yönlerini izleyecek şekilde oluşturulmaktadır.(BÜMKO, Aralık 2004)

Şekil 1. 5. Performans Bilgi Sistemi



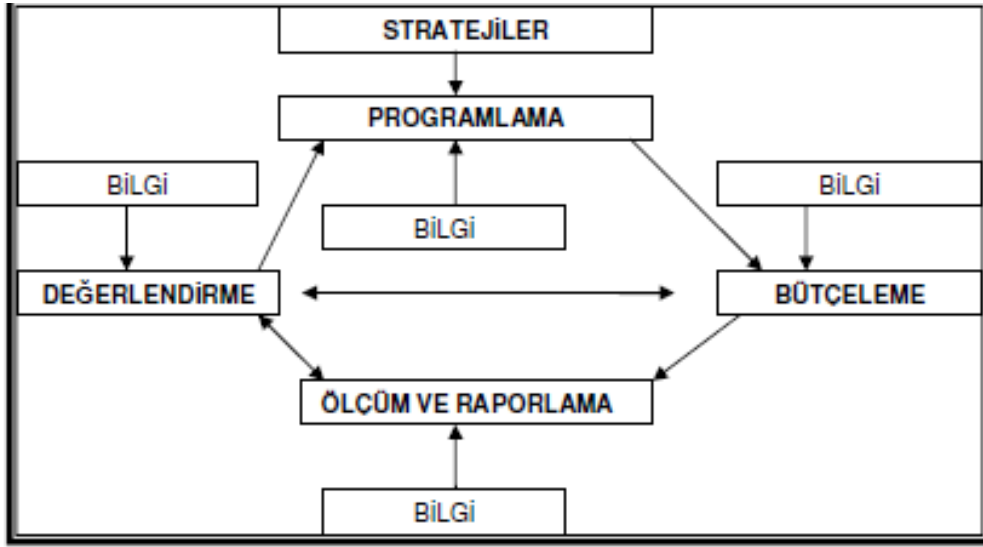
Kaynak:http://www.sp.gov.tr/documents/3_2_Maliye_Bakanligi_Ertan_ERUZ_Performans_Esasli_Butceleme_Yapi-Rehber-Pilot_Uygulama.ppt#332,1

Performans bilgi sistemi, PEBS'in etkinliği açısından son derece önemlidir. Etkin bir performans bilgi sisteminde bilginin düzenli bir şekilde toplanması, değerlendirmeye tabi tutulması ve raporlanması gereklidir. Düzenli bir bilgi akışının sağlanmasının yanısıra, toplanan verilerin performansı yansıtılabilmeleri açısından analize tabi tutulması, bu şekilde elde edilen performans bilgisinin raporlanması hesap verilebilirlik ve mali saydamlık açısından önemlidir.

Performans bilgisinin bir diğer önemli özelliği de sürekli olmasıdır. Bilginin zaman içinde gerekliliğini koruması halinde, ne tür eğilimlerin var olduğunun (örneğin performansın zaman içinde artıp artmadığının) saptanmasında faydalı olabilir. (Kaya ve

Aral, 2000) Bu bilgi kamu kurumlarının hesap verebilirliğinin sağlanması açısından da gerekli olup, parlamentonun ve kamuoyunun kurum üzerinde baskı oluşturmaya da olanak sağlamaktadır.

Şekil 1. 6. Bütçe Sürecinde Performans Bilgisinin Önemi



Kaynak: Simbarashe I. MANDIZVIDZA, An Examination and Analysis of The Application of Performance-Based Budgeting Systems in California Urban Transit Agencies, (Doktora Tezi), University OfLa Verne, USA, 2005, s.56.

Şekil’de de gösterildiği üzere bütçeleme sürecinin her aşamasında performans bilgisinin kullanıldığı gözlemlenebilmektedir. Bu nedenle, strateji oluşturmaktan, bütçelemeye, raporlamaya ve değerlendirmeye kadar geçen tüm süreçte performans bilgisinin elde edilmesi ve kullanılması sistemin etkin şekilde işleyebilmesi için gereklidir.

1.3.3. Faaliyet Raporu

Kamu kurumları tarafından hazırlanmakta olan faaliyet raporu PEBS sürecinin son aşaması olmakla birlikte mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biridir. Stratejik plana sahip bir kamu kurumu her yıl uygulamasının değerlendirilmesine yönelik faaliyet raporu hazırlamak zorundadır. Bu raporların hazırlanmasında temel sorumluluk kurumun üst yöneticisine ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkililerine aittir. Bununla birlikte her kamu kurumunda faaliyet raporunun hazırlanması çalışmalarını birimler bazında yürütülmekte,

ilgili birimlerden gelen performans bilgileri neticesinde kamu kurumunun dönem sonu faaliyet raporu hazırlanmış olmaktadır. Bu raporlar, içerdikleri performans bilgileri sayesinde geribildirim mekanizması görevi görmekte ve uygulayıcılara performans amaç ile hedeflerinin ne düzeyde başarıldığı konusunda bilgi vermektedir.

Faaliyet raporları performans amaçları planında ifade edilen performans amaçları ile elde edilmiş performansların karşılaştırıldığı ve başarısız amaçları gerçekleştirmek için atılması gerekli olan adımları içeren iki kısımdan oluşmaktadır. Performans raporu olarak da ifade edilebilecek faaliyet raporları mevcut performansı, bir performans amacının başarılmama nedenini ve tahmini başarıma sürecini kapsamaktadır. Böylece faaliyet raporları tıpkı çok yıllık bütçe lemede olduğu gibi hem geçmiş yıl uygulama sonuçlarını hem de gelecek dönem dahilinde performans hedeflerinin gerçekleştirilme düzeylerini ortaya koymaktadır. Bu yönüyle faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzer nitelik taşımakta ve başarısız hedeflere ne zaman ulaşılacağı hususunda topluma hesap vermektedir. Böylece faaliyet raporlarının benzer türdeki raporlardan farkı ortaya çıkmaktadır. Çünkü sadece faaliyet raporunda uygulama sonuçları ile birlikte ulaşılabilen hedeflere ulaşmaya yönelik taahhütler resmileştirilmektedir. Ayrıca hazırlanan her faaliyet raporu kurumun mevcut stratejik planına yönelik geribildirim sağlayarak bu planların doğru şekilde revize edilmesine olanak sağlamaktadır. (Özen, 2008)

1.3.4. Performans Ölçümü ve Denetimi

Performans ölçümü etkin hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiğini gösterir. Bu nedenle performansın ölçülmesi yoluyla hesap verilebilirliğin sağlanması için uygun bir zemin sağlanmış olmaktadır.

Performans denetimi ise PEB sürecinin doğrudan bir aşaması olmamakla birlikte, sistemin işlerliği açısından önemli unsurlardan biridir. Aslında PEB'in uygulanabilirliği açısından performansa dayalı denetim, stratejik planlama gibi temel bir araç değildir. Ancak, performansın doğru şekilde ortaya konulabilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verilebilirliğin tesisi gibi nedenler performans denetimini gerekli kılmaktadır.

1.3.4.1. Performans Ölçümü

Performans ölçümü, bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Girdilerin, çıktılarının, sonuçların ve sürecin ölçülmesi yoluyla, bir kuruluşa ait faaliyet ya da programın verimlilik veya etkinliğinin değerlendirilmesi olarak da tanımlanabilecek olan performans ölçümü genel olarak, önceden belirlenen hedefler doğrultusunda kurum veya kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetlerin, istenilen sonuçlara ulaşmış olup olmadığının değerlendirilmesinde önemli bir yönetim aracı olarak işlev görmektedir (Sigmaweb).

Performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgiler, kurum hakkında geleceğe yönelik önemli ipuçları olup, söz konusu bilgiler kurum içi ve kurum dışı amaçlar bakımından da son derece önemlidirler. Başka bir deyişle, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgi, kurumun daha etkin biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur. Performans ölçümünün sağlayabileceği diğer faydalar ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (orau.govpbmhandbook1-1):

- Yöneticilere kurumlarını daha iyi yönetmeleri için elverişli bilgiler sağlar.
- Yönetim uygulamalarının gelişmesini, başka bir deyişle yöneticilerin önceden belirlenmiş sonuçlara ulaşmak üzere programlarını daha etkili biçimde yürütmelerini sağlar.
- Planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere işaret etmek suretiyle çözümler geliştirilmesine yani süreklilik temelinde bir gelişme sağlanmasına yardımcı olur.
- Kurum çalışanları ile kurum performansı arasında bağlantı kurar ve onların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmede güven duymalarını sağlayarak onları motive eder.
- Bütçe hazırlama sürecine açıklık getirmek suretiyle, desteklenecek faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasına ve ayrılacak fonların belirlenmesine yardım eder.
- Dışa dönük raporlama yoluyla kamuoyunun ilgisinin kurum hizmetlerine çevrilmesini, böylece kurum hizmet kalitesinin artmasına katkıda bulunur.

- Programların daha anlaşılır olmasına ve böylece vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin hazırlar.
- Hangi alanların gelişime ihtiyaç duyduğu, nelerin daha iyi yapılabileceği ve bunların nasıl geliştirilebileceği konularında yol göstericidir.
- Kararların hayali değil, gerçeğe dayanması hususunda yardımcı olur.

Performans ölçüm sistemi oluşturulurken özellikle dikkat edilmesi gereken hususlar da birçok kaynakta aşağıdaki gibi özetlenmektedir(ora.govpbmhandbook1-1):

Amaçların açıklanması: Performans ölçüleri, kullanıcılar tanımlandıktan sonra ve bunların amaçları belirlendikten sonra seçilmelidirler. Burada nihai amaç, kullanıcıların anlamlı sonuçlara ulaşmalarını sağlamak ve sunulan hizmetlerin performansı hakkında daha iyi karar almalarını sağlamak olmalıdır.

Temel Bilgiye Odaklanması: Amaçlar açıklandıktan sonra, gereksiz bilgilerden kaçınmak amacıyla farklı performans ölçüleri arasında öncelik sıralaması yapılmalıdır. Genellikle bu aşamada, var oluş amacına uygun önceliklere odaklanması önerilmektedir.

Kurumların İhtiyaçlarının Sıralanması: Kurumlar için anlamlı ve güncel performans bilgileri oluşturabilmek için amaçların sıralanması, performans izleme yöntem ve sürecinin oluşturulması yoluyla performans ölçümüne ihtiyaç vardır. Bu aşamada kurumla ilgili bilgilerin titizlikle toplaması gerekir.

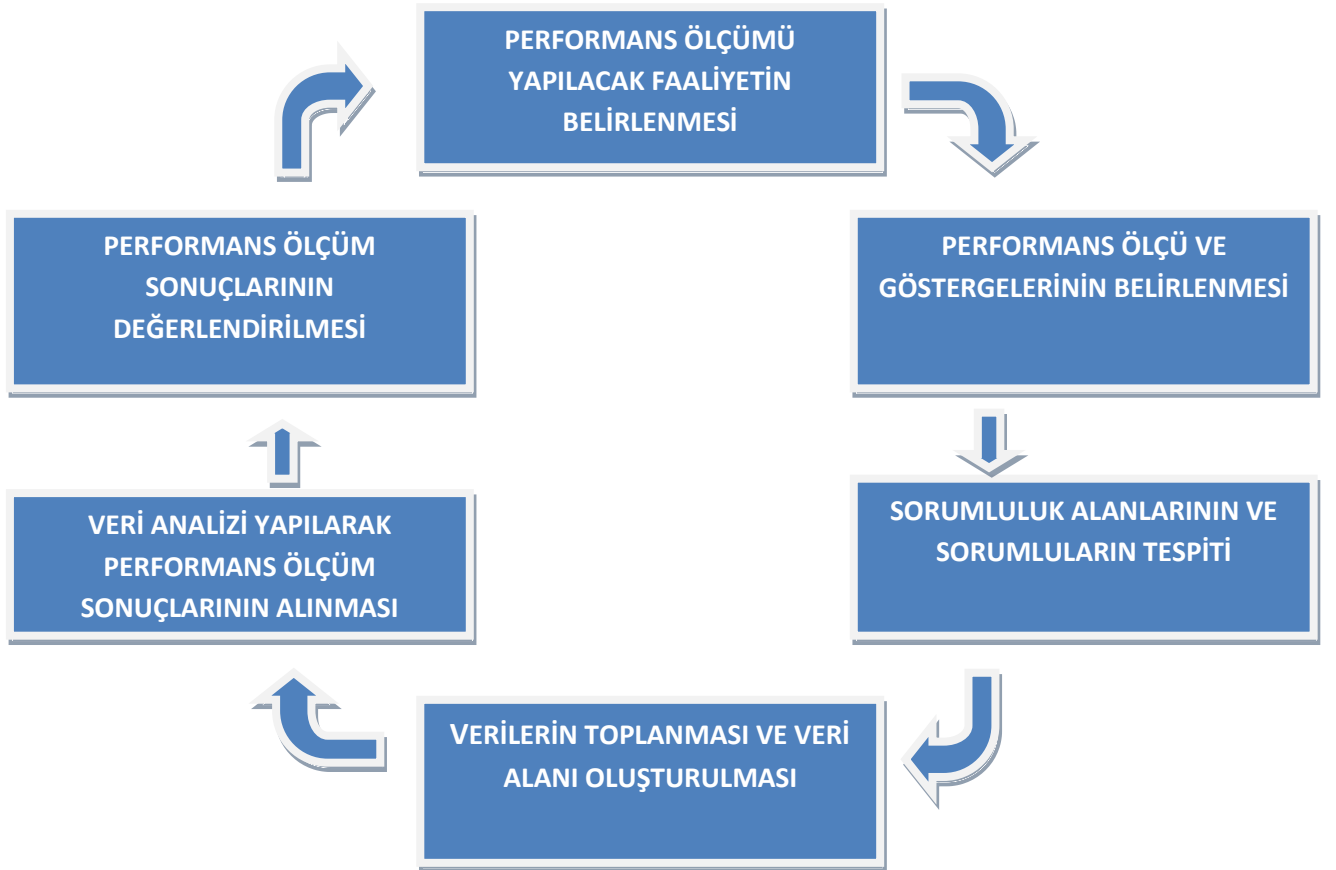
Performans Konusundaki Bakış Açılarının Kıyaslanması: Farklı faaliyetler farklı ihtiyaçları meydana getirir. Kapsamı dar olan faaliyetler için, birkaç performans ölçüsü yeterli olabilecek iken, daha kapsamlı faaliyetler için çok sayıda performans ölçüsüne ihtiyaç duyulabilir. Bir kurumun performans ölçüleri genellikle kurum içi ve kurum dışı oluşturulan ölçülerin uygun bir şekilde harmanlanmasıyla oluşturulur.

Performans Ölçülerinin Gözden Geçirilmesi: Kurumun amaçlarında, amaçlar arasındaki önceliklerde, performans bilgilerine karşı bakış açılarında zamanla değişim meydana gelebileceği için performans ölçülerinin güncellenmesi konusunda sürekli ve etkin bir çalışmaya ihtiyaç vardır. Daha kısa bir ifadeyle, performans ölçülerinin, önceliklerdeki ve kamu politikalarındaki değişimi yansıtacak şekilde gözden geçirilmeleri ve güncellenmeleri gerekir.

Temel Bilgilerin Güvenilirliğinin Denenmesi: Temel bilgilerin sağlam, kanıtlanabilir, önyargılardan uzak ve karşılaştırılabilir olması, performans ölçülerinin de güvenilir ve uygun bilgilere dayanması en önemli gerekliliklerden biridir.

Performans ölçüm süreci sistemli bir şekilde çalışmayı gerektirmekte olup, farklı aşamalardan oluşmaktadır.

Şekil 1. 7. Performans Ölçüm Süreci



Kaynak: Vakıf Üniversiteleri Birliği, Kürşat Aydoğan, 25–26 Temmuz 2009 - Yükseköğretim Çalıştayı, Yükseköğretimin finansmanı: Dünyadaki Uygulama.

Performans ölçümü, kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşmış veya ulaşmadığı ile 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. Performans değerlendirmesi program değerlendirmesini de içine alan öndeğerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme ile kurum içi ve kurum dışı değerlendirme gibi pek çok türü kapsayan daha geniş bir kavramdır. Performans değerlendirilmesi yoluyla; kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması, başarısızlık ile karşılaşılması durumunda nedenlerinin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi, geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgilerin sağlanması amaçlanmaktadır (Yenice, 2006a).

Tablo 1. 2. Performans Esaslı Bütçe

Kuruluş	X Kurumu		
Program	Kurum Tanıtımı		
Performans Hedefi	Öğrenci Sayısının %4 artırılması		
	Önceki yıl	Cari yıl	Sonraki yıl
Cari			
Sermaye			
Transferler			
TOPLAM	xxx TL	xxx TL	xxx TL

Kaynak: Bahadır Yıldız, Performans Yönetimi ve Bütçeleme'den Kültür Bakanlığı örneği, Kurum olarak üniversiteye uyarlanmıştır.

1.3.4.2. Performans Denetimi

Genel olarak denetim; gerçekleşmiş sonuçları belirlenen amaç ile standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek, değerlendirmek, gelecekte doğabilecek hataların önlenmesine yardımcı olmak ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek gibi hedeflere yönelik

uygulanan planlı bir süreçtir. (Polat, 2006) Performans denetimi ise performans programı ve faaliyet raporları bağlamında performansın düzenli olarak denetlenmesi aşamasıdır.

Performans denetiminin yürütülmesinde çeşitli amaçlar gözetilmektedir. Bu amaçlar;

- Kamu sektöründe mali yönetimin geliştirilmesine yönelik yöntemleri belirlemek,
- Düzenli ve doğru bilgi akışıyla kamuda karar almayı geliştirmek
- Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik raporlama prosedürlerini oluşturma çabalarını teşvik etmek şeklinde belirtmek mümkündür.(Tekin, 1998)

Performans esaslı bütçeleme sürecinde performans denetimi iç ve dış denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. İç denetim birimleri kurum içinde teşkilatlanarak görev yapmakta, dış denetim ise denetlenen kurumun dışındaki birimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde dış denetim hizmetlerini genellikle o ülkedeki üst denetim kurumu olan Sayıştay yürütmektedir. (Yenice, 2006)

Kurumun tüm faaliyetlerini kapsayan ve kurumdaki tüm çalışanlar tarafından yürütülen iç kontrol sistemini iç denetçiler tarafından denetlenmektedir. Yönetim kontrolü olarak ifade edilen ve kurumun amaç ile hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda güvence sağlayan yönetim araçlarının toplamı olarak tanımlanan iç kontrol, iç denetçiler tarafından denetime tabi tutulmaktadır. İç denetçilerin, iç kontrol faaliyetleri aşağıdaki gibi özetlenebilir;(Arcagök, 2006)

- Mali bilgilerin raporlanmasında doğruluk ve güvenilirliğin incelenmesi,
- Faaliyetlerin mevzuata, plana ve kontrol prosedürlerine uygunluğunun denetlenmesi,
- Kamusal varlıkların korunmasına ilişkin işlemlerin incelenmesi,
- Kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi,
- Faaliyetlerin plan ve programlara uygun şekilde yürütülüp yürütülmediğinin değerlendirilmesi,
- Uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflerle uyumlu olup olmadığının araştırılması ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi.

1.4. Peb Sisteminin Ülkelere Göre Uygulanma Şekilleri

Performans bütçe uygulamalarının ilk örnekleri ABD’de görülmüştür. İngiltere, İsveç, Avustralya, İrlanda, İskandinav ülkeleri ve Fransa gibi ülkeler performans bütçe uygulamalarını son yirmi yılda yoğunlaştırmışlardır.(Özyıldız, 2000) Bu bölümde çeşitli ülkelerdeki PEB uygulamalarına yer verilmiştir.

1.4.1. Amerika Birleşik Devletleri

Daha önce de belirtildiği gibi, bütçeleme süreci ile performans yönetiminin bütünleştirilmesi yaklaşımının kamuoyunda gündeme gelmesine yol açan ilk adım yine ABD’de atılmıştır. Performans Bütçe mantığının zaten çok iyi bilinmesine karşın, Osborne ve Gaebler’in 1992 yılında yayınladığı ‘Reinventing Government’ kitabıyla sonuçlara dayalı bütçeleme, tekrar büyük bir popülerite kazanmıştır (Program Review & Investigations Committee, 2001: 10). Bunun arkasından 1993 yılındaki ABD 101. Kongresinde, Federal devlette stratejik planlama ve performans ölçümü uygulamalarının başlatılmasına yönelik GPRA (Government Performance And Results Act - Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası) kabul etmiştir. Bu kanunun amacı, yöneticilere hesap verme zorunluluğunu getirmek yoluyla halkın devlete olan güvenini artırmak, program performanslarını ölçmek ve bunları halka açıklamak ile hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyeti sağlamaktır. 1993’ yılındaki GPRA yasası ile tüm kamu birimlerinin (Kirmanoğlu ve Çak, 2000:322); beş yıllık stratejik plan geliştirmeleri, ölçülebilir amaçları olan yıllık performans planları geliştirmeleri, gerçekleşen sonuçları gösteren yıllık performans raporları hazırlamaları zorunlu kılınmıştır. GPRA’nın bu esasları doğrultusunda ABD’de yıllık performans planları bütçe talepleri ile ilişkilendirilmiştir. Performans planlarına göre, her kuruluş kendi bütçesinde belirtilen program faaliyetlerini içeren bir yıllık performans planı hazırlayacaktır. Bu planda ulaşılmak istenen hedefler nesnel, niceliksel ve ölçülebilir bir şekilde belirtilmelidir. Aynı şekilde bu hedeflere ulaşmak için gereken girdiler ve çıktılar ile performans göstergeleri de tanımlanmalıdır.

Belirlenen hedeflere ulaşılma konusundaki ilerlemeyi raporlayan yıllık performans raporlarında performans seviyesi ile bütçe harcamaları arasında ilişki kurulmuştur (ABD Sayıştay -GAO, 1996: 34). Kaliforniya’da, söz konusu yaklaşımlar doğrultusunda kamu yönetiminde bütçeleme süreci ile performans kavramını bütünleştirmiştir. Önce ulaşılmak

istenen sonuçlara göre stratejik kararlar belirlenmiş ve bunlar programlar haline dönüştürülmüştür. Her program için somut olarak ölçülebilen performans ve kalite hedefleri ortaya konmuştur. Örneğin, “Kentın sokaklarının temizliği ele alınabilir. Bütün sokakların sabahın erken saatinde temizlenmiş olması stratejik bir karar, bu kararın somut hedefi örneğin, sokakların % 95’inde çöp ve atıkların sabah saat 08.00’de toplanmış olması gibi ifade edilmektedir. Sokak temizliği programı için yıllık bir bütçe ayrılmakta, ancak bu bütçe araç alımı, personel ve idari giderler gibi programın istenen sonuca varmasında söz konusu olabilecek tüm giderleri içermektedir. Birim bu çerçevede içinde çalışmak, elde ettiği sonuçların ve performansının hesabını vermekten sorumlu tutulmaktadır. Bu arada kendisine ayrılmış olan bütçenin kullanımında esneklik de tanınmıştır. Birimin yöneticisi bu kaynağı eleman alma, araç alma ya da bina kiralama gibi kullanma, önceliği birinden ötekine kaydırma yetkisine sahiptir. Birimin çalışmaları sürekli denetim altındadır. Örneğin, saat 08.00’de alanın % 95’inin temiz olması gibi sokak temizliği ölçütü tesadüfi yöntemle sürekli olarak ölçülerek izlenmektedir. Performans bütçesinin işletilmesi ve takibi özel geliştirilmiş bilgisayar yazılımlarının desteğinde sağlanmaktadır.” (TESEV, 2004)

1.4.2. İngiltere

İngiltere’de merkezi kamu yönetimi birimleri, 1982 yılından itibaren, “Mali Yönetim İnisiyatifi” olarak adlandırılan bir dizi yönetim enformasyon sistemi uygulamaya başlamıştır. Bu sisteme göre, her bir kamu dairesi için; kamu dairesi için hedef koymak, çıktıyı ölçülebilir hale getirme, harcanan paranın karşılığını alma kavramını yerleştirmek, hesap verme sorumluluğunu getirme ve bunları mümkün kılacak enformasyon sistemini yaratma ve bütçe sistemi ile uyum sağlama işlemlerinin yapılması gerekir (Gören, 2000: 320) . Performans esaslı bütçe uygulaması, 1998 yılı sonunda, 1999-2001 yıllarını kapsayacak şekilde başlatılmış olup kamu kurumlarının tümünde beş yüzün üzerinde hedef belirlenmiş ve bunlar bir kitapçıkla kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Bu sistemin işleyişine ilişkin olarak (Özyıldız, 2000: 85); “Başkanlığını Hazine Bakanı’nın yaptığı bakanlıklar arası bir komite, hedeflerin belirlenmesi ve uygulamaların izlenmesinde etkin bir rol oynamıştır. Kamuoyuna açıklanan hedeflerin belirlenmesinde bu komisyon ve alt birimlerin yöneticileri ortak hareket etmişlerdir. Okulların, hastanelerin,

yerel yönetimlerin ve polis birimlerinin hedefleri tek tek belirlenmiş, bu hedeflere ulaşmada, yönlendirici bir denetim anlayışı uygulanmış ve kurumlara uygun “benchmark” lar verilerek hedeflere ulaşmaları konusunda yardımcı olunmuştur. Belirlenen hedeflere ulaşamayan yöneticilere yaptırım uygulanmakta ve görevden alınmaları dahi söz konusu olabilmektedir.”

Bu yeni bütçe uygulaması kapsamında birimlere tahsis edilen kaynaklar üç yıllık sürece göre kamuoyuna duyurulmaktadır. Mali yılsonunda kuruluşların yaptıkları tasarruflar, bir sonraki yıl hedeflerine ulaşmak şartıyla kurum yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmaktadır. Bu sayede, Hazine ve ilgili kurumlar arasında kaynak tahsisi ve kullanımına ilişkin geleneksel bürokratik çatışmaların azalacağı öngörülmekte, katı teftişçi yaklaşımların yerine karar alıcıları yönlendiren bir yapı hedeflenmektedir. İngiltere’de Hazinesinin performans hedefleri şu şekilde örneklendirilebilir (Özyıldız, 2000: 85); “İngiltere Merkez Bankası’nın (Bank of England) % 2,5 olarak belirlenen yıllık enflasyon hedefine ulaşmasına uygun politikalar belirlemek, net kamu borçlanmasının GSYİH’nın % 40’nın altında kalmasını sağlamak.”

1.4.3. İsveç

İsveç’te performansın ilk kez sistematik olarak ölçümüne 1970’li yılların başlarında başlanmıştır. Program bütçeleme yaklaşımı ile başlatılan pilot projelerle bütçe sürecinde reform yapılması hedeflenmiştir ancak bu girişimlerden beklenen sonuç alınamamıştır. Performans değerlendirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak 1991 yılında başlatılan daha geniş kapsamlı bir yaklaşım, yıllık raporların kullanımı ve bütçe işleminin bir parçası olarak üç yıllık bir dönemi kapsayan performansın incelenmesine dayandırılmıştır. 1993 yılından itibaren tüm kuruluşlara, performans raporu ve mali analizlerini içeren yıllık bir rapor yayınlama zorunluluğu getirilmiştir. Performans raporu, kuruluşun hükümet tarafından belirlenen performans hedefleriyle ilgili olarak elde ettiği sonuçlara dair bilgi ve yorum içermektedir. Ulusal Muhasebat Dairesi tarafından ele alınan yıllık raporlar bütçe sürecinde kullanılmak üzere hükümete sunulmaktadır (Basbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 1998).

Bütçeleme sürecinde, kamusal hizmetleri verimlilik çerçevesi içinde değerlendirmiş, kamu kurumlarına faaliyetlerinde daha fazla serbestlik tanımış ve bunun

sonuçlarını izlemeye tabi tutmuş ve faaliyetlerinin sonuçlarını kamuoyunun bilgisine sunmuştur. Mali yönetim reformu kapsamında, kurumlara sağlanan ödeneklerin miktarıyla değil ödeneklerin amaçlanan sonuçları ne kadar yansıttığının analizi üzerinde yoğunlaşmıştır. O nedenle performans konusu önem kazanmış, bütçe reformlarının önemli bir unsurunu oluşturmuştur. Buna göre, kurumlar genel ödeneklerle finanse edilmekte, atama, ücretlendirme, terfi ile teçhizat, mal ve hizmet alımları gibi konularda serbest bırakılmaktadır. Karşılığında ise faaliyetlerinin sonuçlarını yıllık raporlarda bildirmek zorunda bırakılmışlardır. Performans yönetimi konusunda Maliye Bakanlığı bütünsel anlamda sorumlu tutulmuştur.

Kurumlar yıllık raporlarında maliyetlerini ölçmek ve raporlamak için tahakkuk bazlı muhasebe sistemini kullanmak zorunda bırakılmışlardır. Böylece maliyetleri hakkında sağlıklı bilgi edinebilmek mümkün olabilmiştir. Yıllık raporlarda mali bilgiler ile performans bilgileri birleştirilerek performans bilgilerinin tümünün kamuya açık hale getirilmiştir (İsveç'te Performans Bütçeleme: Bir Reform Programının Ana Hatları).

1.4.4. Fransa

Fransa'da 1980'den beri performans değerlendirmeleri ve incelemeleri performans yönetiminin en önemli araçlarından biri olmuştur. 1989 yılında yayınlanan Rocard Genelgesi ile kamu sektöründe önemli reformlar yapılmış ve kamu hizmetinin modernizasyonu başlatılmıştır. En önemli yenilik sorumluluk merkezlerinin oluşturulmasıdır. 1990'ların başında önce bir deneme anlamında önerilen bu uygulamada, Paris'teki bakanlıkların taşra örgütlerindeki birimlerin merkezle imzaladıkları ve genelde üç yıl süreli olan anlaşmalara göre hizmet hedeflerini, performans ölçütlerini ve diğer koşulları belirlenmiştir. İlgili birimle ana bakanlık her yıl bir araya gelerek çalışmaların performansı ele alınarak bunun daha önce belirlenen hedeflerle ne ölçüde çakıştığı incelenmiştir. 1995'te uygulamanın sonuçlarının olumlu olduğunu düşünen hükümet bu uygulamayı zorunlu kılmıştır (TESEV, 2004)

Bununla beraber, uygulama, kuruluşların rollerinin yeni baştan tanımlanması gibi bir diğer sonucu üretmiştir. Bu bağlamda merkez, stratejik konular üzerinde durarak, taşra kuruluşları için program amaçları saptayarak onlara ihtiyaçları doğrultusunda kaynak tahsisi ve elde edilen sonuçları değerlendirme gibi yönetsel işlemlere yoğunlaşmıştır.

Ayrıca, taşradaki icracı kuruluşlara belli sınırlamalarla gelecek yıl bütçelerine bir önceki yıldan aktarma yapma imkânı verilmiştir. Mali kontrolde yapılan değişikliklerle bu işlev merkezden bölgelere kaydırılmış olup kontrolde harcamalarda mali usullere uygunluğun değerlendirilmesine öncelik verilmiştir. Bunun sonucu olarak da her birimin başarı derecesi, harcamalarda gösterdiği performans ve usullere uygunluk düzeyi belirlenerek, buradan birime tanınacak esneklik kararlarına ulaşılmıştır. Sorumluluk merkezleri uygulamasında başarıya ulaşıldığını gösteren çeşitli unsurlar, yapılan bazı araştırmalara göre şöyle sıralanmıştır: Yönetimin kalitesinde dikkat çeken bir iyileşme gözlenmiştir, hizmetler daha iyi ve daha tatmin edici biçimde sunulmaktadır, birimlerin yöneticileri kaynaklarını daha esnek bir çerçevede kullanabilmektedirler, yöneticilerin maliyet bilinci artmıştır, yapılan işin amacına ve elde edilen performansa daha fazla dikkat edilmektedir. (TESEV, 2004)

1.4.5. Hollanda

(kaynak) Bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı, Merkezi Planlama Örgütü ve Sayıştay'ın birlikte görev aldığı Hollanda'da (Oral, 2005:83,83), performansın sistematik olarak ölçülmesi ile ilgili ilk gelişmeler 1976 yılında “Devlet Bütçeleme ve Muhasebe Kanunu” ile başlamıştır. Bu kanunda uygun olan alanlarda performans göstergeleri oluşturulmasına yer verildiği, ancak bu girişimlerin uzun süre bugünkü kadar gelişmiş ve kapsamlı bir şekilde uygulanmadığı belirtilmektedir (Mol ve Krujif, 2004:1; aktaran: Oral, 2005:84).

1993 yılında Maliye Bakanlığı bütçenin sınırlarını belirleyebilmek için bir çalışma gurubu oluşturmuştur. Bu çalışma gurubunun asıl amacı yeni bir bütçe sistemi oluşturmak ve çalışma sonucunda bu konuyla ilgili önerilerde bulunmaktır. Çalışma gurubunun çalışmaları sonucunda bütçeleme sürecinde köklü değişiklikler öngörülmüş (Blöndal ve Kristensen, 2002:44; aktaran; Oral, 2005:81-105) ve 1999 yılında hükümet tarafından parlamentoya bütçe dokümanlarının sunumunda, yapısında ve içeriğinde önemli değişiklikleri öngören ve bütçe dokümanlarını ve sürecini daha politika odaklı ve bu konuda daha fazla bilgi üreten bir süreç haline getirmeyi hedefleyen bir teklif sunulmuştur. Bu teklifin ardından yapılan çeşitli düzenlemeler çerçevesinde Hollanda'da günümüzde uygulanan PEBS'e geçilmiştir. Bu konuda her geçen yıl yeni düzenlemeler yapılarak oluşturulan sistem geliştirilmeye çalışılmaktadır (Oral,2005:84,85).

Hollanda'da uygulanmakta olan PEBS diğer ülkelere benzer şekilde performans yönetimi anlayışıyla beraber yürütülmektedir. Ayrıca sistem ABD'de olduğu gibi programların üzerine oturtulmuş, bütçe döngüsünün politika ve hedeflere odaklı bir hale getirilmesi için kurulan yeni sistem, yeni dokümanlar oluşturmak yerine, bütçe sürecini ve dokümanlarını değiştirmek yoluyla oluşturulmuştur. Bu da sistemin mümkün olduğunca basit bir sistem olmasını sağlamıştır. Az bir zaman zarfında iyi bir sistem yaratmayı başarmış olan Hollanda PEBS programları üzerine oturmuştur. Ancak bu başarıda daha önce performans yönetimine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerin ve politikacıların kararlılığının katkısının olduğu da göz ardı edilmemelidir (Oral, 2005:106).

Hollanda hesap verebilirliği sağlamak için Yeni Zelanda gibi ülkeler tarafından da benimsenmiş bir yöntem olan politika yapan birimleri uygulama birimlerinden ayırmayı seçmiştir. Bu yöntemin altında, devlet sistemini özel sektördeki benzeyen bir sistem haline getirmek, devletin hak sahibi olduğu ve politika birimlerinin devletin temsilcisi olduğu, devletin politika hedeflerine ulaşabilmek için uygulama birimlerinden çıktı satın aldığı, bu konumundan dolayı uygulama birimlerini kontrol etme ve onlardan hesap sorma yetkisi olduğu fikri yaratılmaktadır. (Oral, 2005:106). Hollanda'da orta vadeli planlar ve stratejik planların aksine politika oluşturulması ve uzun vadeli hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi siyasi süreçle birleştirilmiştir (Oral, 2005:86). Ayrıca sistemde hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirme aracı olarak performans sözleşmeleri kullanılmaktadır. Çekirdek bakanlık ile bünyesindeki ajans arasında çıktıların miktarı, kalitesi gibi konular üzerine performans sözleşmeleri yapılmaktadır. Ancak bu konuda Hollanda'nın yapması gereken daha çok düzenleme vardır. Öncelikle sözleşme modelini benimsemek ajanslar için zorunluluk değildir. Ayrıca sözleşmede belirlenen performansa uyulmadığı zaman uygulanan bir yaptırım bulunmamaktadır. Bu konuda yapılan tek yaptırım aracı kamuoyunun tepkisini alabilecek, kamuya açık olan ajansların performans sonuçlarını içeren ajans yıllık raporlarıdır (Oral, 2005:106). Tahakkuk esaslı muhasebeye geçiş yönünde çalışmaların sürdürüldüğü Hollanda'da şu an yürütülmekte olan çalışmalar sonlandırıldığında bütçenin ve hesap vermeyi sağlayan dokümanların yapıları performans ve sonuç odaklı hedefle ilgili olarak tekrar ayarlanacaktır. Bütçe maddeleri 600'den 200'lere inecektir. Her bir bakanlığın bütçesi belirlenecek unsurları 50 içerecektir (Kristensen ve diğ., 2002:23).

Günümüzde Hollanda'nın OECD ülkeleri arasında PEB konusunda en başarılı ülkelerden biri olarak ön plana çıktığı belirtilmektedir (Oral, 2005:85). OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda PEB'yi uygulayan ve bütçe ödeneklerini çıktı ve sonuçlara bağlamayı başarabilen çok az ülkeden biri olarak gösterilmekte olan Hollanda'nın kısa bir zaman sürecinde sağladığı başarının sebebi olarak, PEBS'e geçiş ile ilgili reformların, performans yönetimine geçiş yönünde yapılan reformların ve hesap verebilirlik ile saydamlığın artırılmasına yönelik reformların birlikte yapılmasının etkili olduğu vurgulanmaktadır. (Oral, 2005:105)

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YÜKSEK ÖĞRETİM SİSTEMİ, VAKIF ÜNİVERSİTELERİ VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UYGULANIŞI

2.1. Türkiye’de Yüksek Öğretim Sistemi

Üniversite, bilimsel özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte-enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur (Tek, 1987). Yükseköğretimin topluma kazandıracakları; iktisadi büyüme, gelir dağılımını iyileştirme, sosyal adalet, demokrasi ve güvenlik olarak özetlenebilir (Aydoğan, 2009). Gelişmekte olan ülkelerde ise bilimin uluslararası yapısı sayesinde dünyadaki gelişmeleri hem en yakından takip eden hem uygulayıcı olan hem de farklı alanlarda uygulayıcıları yetiştiren kurumlar olarak topluma kazandıracakları büyük önem arz etmektedir.

Türkiye’de yükseköğretim sistemi 1981 yılında yürürlüğe giren 2547 sayılı ‘Yükseköğretim Kanunu’ kapsamında yürütülür ve yükseköğretim sistemi tüm ortaöğretim üstü (post-secondary) eğitim programlarını kapsamaktadır: önlisans, lisans, yüksek lisans ve doktora programları. Hem devlet üniversiteleri hem de özel kâr amacı gütmeyen vakıf üniversiteleri aynı yükseköğretim kanunu ile yönetilirler. Yükseköğretim üst kuruluşları Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ve Üniversitelerarası Kurul (ÜAK)’dur (Durman, 2007). Bugün Türkiye’de; 103’ü devlet, 62’si vakıf olmak ve 7’si Vakıf Meslek Yüksekokulu olmak üzere toplam 172 üniversite bulunmaktadır. Üniversiteler toplamı hariç, 2002–2010 öğretim yılları itibarıyla üniversitelere bağlı 630 yükseköğretim birim sayısı bulunmaktadır. 2006 yılından itibaren yıllar bazında kurulan üniversite, fakülte, yüksekokul ve enstitü sayıları Tablo 3’de yer almaktadır (Milli Eğitim Bakanlığı, 2010).

Tablo 3’e göre 2006 yılında 15 devlet üniversitesi, 1 vakıf üniversitesi olmak üzere toplam 16 üniversite kurulmuş, bunu 17 devlet üniversitesi ve 5 vakıf üniversitesi olmak üzere toplam 17 üniversite ile 2007 yılı takip etmiştir. 2008’de toplam 15 üniversite kurulurken, 2009’da da 9 üniversite kurulmuştur. 2010’da hiç üniversite kuruluşu olmamış, sadece fakülte, yüksekokul ve enstitü sayılarında artış olmuştur.

Tablo 2. 1. 2006 Yılından İtibaren Kurulan Üniversite, Fakülte, Yüksekokul ve Enstitüler

2006 YILI					
	ÜNİVERSİTE	FAKÜLTE	Y.OKUL	ENSTİTÜ	TOPLAM
DEVLET ÜNİ.	15	25	7	39	86
VAKIF ÜNİ.	1	5	2	2	10
TOPLAM	16	30	9	41	96
2007 YILI					
DEVLET ÜNİ.	17	46	9	39	111
VAKIF ÜNİ.	5	31	6	12	54
TOPLAM	22	77	15	51	165
2008 YILI					
DEVLET ÜNİ.	9	43	7	19	78
VAKIF ÜNİ.	6	32	8	12	58
TOPLAM	15	75	15	31	136
2009 YILI					
DEVLET ÜNİ.	-	17	16	3	36
VAKIF ÜNİ.	9	59	8	24	100
TOPLAM	9	76	24	27	136
2010 YILI					
DEVLET ÜNİ.	-	25	19	18	62
VAKIF ÜNİ.	-	-	3		3
TOPLAM	-	25	22	18	65

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı, 2006 yılından itibaren kurulan üniversite, fakülte, yüksekokul ve enstitüler.

2.2. Türkiye’de Vakıf Üniversitelerinin Mevzuattaki Yeri

1984 yılında faaliyete geçen Bilkent Üniversitesi, kâr amacı gütmeyen bir vakıf yükseköğretim kurumu olarak türünün ilk örneğini oluşturmuştur. Bu kurumun üniversite niteliği ise 1992 yılında çıkarılan 3785 sayılı yasa ile belirginlik kazanmıştır (YÖK, 2007). Türkiye’de üniversitelerin kuruluş ve sürekliliğine ilişkin koşullar öncelikle Anayasa’da yer almıştır. Burada Vakıf Üniversitelerine ilişkin ayırım da ayrıca vurgulanmıştır: “Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile... Kanunda gösterilen usul ve esaslara göre, kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından, Devletin gözetim ve denetimine tâbi yükseköğretim kurumları kurulabilir... Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra Millî Eğitim Bakanlığına sunulur ve "merkezi yönetim bütçesinin" bağlı olduğu esaslara uygun olarak işleme tâbi tutularak yürürlüğe konulur ve denetlenir. Vakıflar tarafından kurulan yükseköğretim kurumları, malî ve idarî konuları dışındaki akademik çalışmaları, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden, Devlet eliyle kurulan Yükseköğretim kurumları için Anayasada belirtilen hükümlere tâbidir” (1982 Anayasası; Madde 130).

Kamu tüzel kişiliğine sahip vakıf yükseköğretim kurumları, kendilerine ait mal varlıklarına ve bunlar üzerinde her türlü tasarruf hakkına sahiptir ve Vakıf tüzel kişiliğinin herhangi bir şekilde sona ermesi halinde vakıf yükseköğretim kurumunun tüzel kişiliği devam eder. Türkiye’de özel üniversiteler Vakıf Yükseköğretim Kurumları (VYK) Yönetmeliği’ne dayanarak kurulur ve işletilir. Bu yönetmelikte özel üniversite tanımı, ‘vakıf yükseköğretim kurumu’ adı altında: “Kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile Vakıflar tarafından kurulmuş bulunan üniversite ile yüksek teknoloji enstitüsü ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, meslek yüksekokulu konservatuarlar, araştırma uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olmayan meslek yüksekokuludur” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımda yer alan vakıf ise: “4721 sayılı Medeni Kanun hükümleri uyarınca kurulmuş, amaç ve faaliyetleri arasında yükseköğretim kurumları kurmaya ilişkin hüküm bulunan, 2547 sayılı Kanun (Yüksek Öğretim Kanunu) ve bu Yönetmelik hükümleri uyarınca yükseköğretim kurumlarını ve bunlara bağlı birimleri kuran veya kurmak için başvuran tüzel kişiliğe sahip mal topluluklarıdır” olarak tanımlanmıştır. VYK Yönetmeliğinde vakıf üniversitesi olarak tanım açılmıştır: “Vakıf üniversitesi gelirlerini sadece kendi üniversitelerini ve mülkiyeti

üniversitelere ait kurum ve kuruluşları geliştirmek amacıyla harcamak kaydıyla, vakıflar tarafından kanunla kurulmuş bulunan kamu tüzel kişiliğine sahip, yüksek düzeyde araştırma, eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan, fakülte, enstitü, yüksekokul, meslek yüksekokul, destek, hazırlık okulu veya birimleri, benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur”. Bir vakıf üniversitesi kurabilmek için aranan ilk koşul yeterli özkaynağa sahip olunmasıdır. Kâr amacı gütmese de gerçekleştirmek istediği amacın gerektirdiği kaynağın mevcudiyetinin ilk koşul olması hem kuruluş hem de süreklilik anlamında doğaldır. Yeterli özkaynak varlığı görüldükten sonra bir ‘vakıf senedi’ verilmesi söz konusudur. Vakıf senedi, anılan vakfın yükseköğretim kurumu kurabileceğine ve kurulmasını müteakip yeterli mal varlığının mülkiyetini bu yükseköğretim kurumuna bedelsiz devredeceğine ilişkin bir senettir. Diğer mali koşullar ise kuruluş için gereken bina, araç-gereç ve diğer eğitim-öğretim tesis ve malzemelerinin hazır bulunduğunu, hazır olmayanların sağlanması için yeterli kaynağın tahsis edildiğini, bu mal varlığının kurulacak yükseköğretim kurumuna kurulmasını müteakip eğitim-öğretim faaliyetine başlamadan önce en geç üç yıl içerisinde tahsis edileceklerin tahsis edileceğine, mülkiyeti devredileceklerin devredileceğine ilişkin yetkili organların noter onaylı kararı ve bununla ilgili belgeler; taahhütleri arasında, bir üniversite kurulması için mülkiyeti devredilecek asgari düzeyde yeterli mal varlığı dışında emlak ve mallar varsa bunlara ilişkin kira, aidat ve benzeri her türlü ödemelerin kurucu vakıf tarafından karşılanıp ödeneceğinin taahhüt edilmiş olması ve bu ödemelerin kurucu vakfın uhdesinde kalan taşınır ve taşınmaz mal varlığı ile karşılanabilecek durumda olması; kurulacak yükseköğretim kurumlarına bağlı birimlerden her birinin, ilk defa hizmete gireceği yıla ait her çeşit cari masrafların, on iki aylık tutarının beyanı ile bunların her yıl en az % 20’sini karşılayacak taşınır ve taşınmaz malların, ekonomik değerleri olan bir hakkın veya gelirin mevcut olduğunu ve bunların yükseköğretim kurumuna tahsis edildiğini veya yükseköğretim kurumunun mamelekine gireceğini gösterir belge ile vakfın veya müşterek hareket eden vakıfların son iki yıllık bilançoları yer almaktadır. YÖK tarafından oluşturulacak Vakıf Yükseköğretim Kurumları Koordinasyon Komisyonu, böyle bir kurumun kurulup kurulmaması konusundaki görüşünü bir raporla Yüksek Öğretim Kurumu Başkanlığı Genel Kuruluna sunar ve Kurul raporu müzakere ederek başvuruyu karara bağlar. Vakıflar kendilerine kazanç sağlamak amacı ile yükseköğretim kurumu kuramazlar. Kurulmuş yükseköğretim kurumlarından herhangi bir suretle gelir, kazanç ve hak elde edemezler. Vakıf yükseköğretim kurumunun her çeşit gelirleri

kurulmuş bulunan yükseköğretim kurumunda kalır ve geçici ya da dolaylı olarak dahi hiç bir suretle vakıf mamelekine veya hesaplarına intikal edemez. Vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumları emlak vergisinden muafırlar, bağış ve diğer şekillerde iktisap edecekleri taşınmaz mallar, tapuda yükseköğretim kurumlarının tüzel kişilikleri adına tescil edilir, eğitim-öğretim ve araştırma tesisleri, öğretim üyesi lojmanları, öğrenci yurtları, sosyal ve kültürel tesisler kurmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile hazineye veya muvafakatlari alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesisler tahsis edilebilir, kurumlarının giderlerine katkıda bulunmak amacıyla; bütçede yer alan ödenekle sınırlı olmak üzere, Maliye Bakanlığınca Devlet yardımı yapılır. Yardım alan vakıf yükseköğretim kurumu her yıl Nisan ayı sonuna kadar bir önceki yılın gelir ve giderlerini Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ile Yükseköğretim Kuruluna göndermek zorundadır. Gerekli hallerde bu konuyu denetlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir (VYK Yönetmeliği, 2005).

Vakıf veya birden fazla vakfın yükseköğretim kurumu kurma kararının Yükseköğretim Kurulu Başkanlığına sunulabilmesi için Vakıflar Genel Müdürlüğünün olumlu yazısı aranmaktadır. Vakıflarca kurulacak yükseköğretim kurumlarının, vakıf yönetim organı dışında en az yedi kişiden oluşan bir mütevelli heyeti bulunur. Mütevelli heyet vakıf yükseköğretim kurumunun tüzelkişiliğini temsil eder. Yükseköğretim kurumunda görevlendirilecek yöneticiler ve öğretim elemanları ile diğer personelin sözleşmelerini yapar, atamalarını ve görevden alınmalarını onaylar, yükseköğretim kurumunun bütçesini onaylar ve uygulamaları izler, ayrıca vakıflarca hazırlanan yönetmelik hükümlerine göre diğer görevleri yürütür.

Vakıf yükseköğretim kurumuna doğrudan doğruya bağış ve yardım yapılabilir. Vakıf tarafından kurulacak yükseköğretim kurumunda akademik kurul, senatoların; yönetim kurulu, üniversite yönetim kurulunun, en yüksek düzeyindeki yönetici, rektörlerin yetkisini kullanır ve görevlerini yapar (Yüksek Öğretim Kanunu, 1981).

Vakıf Üniversitelerinde Yönetim Kurulu, faaliyet plan ve programlarının uygulanmasını sağlamak; üniversiteye bağlı birimlerin önerilerini dikkate alarak yatırım programını, bütçe tasarısı taslağını incelemek ve kendi önerileri ile birlikte mütevelli heyetine sunmakla yükümlüdür (Yüksek Öğretim Kanunu, 1981). Vakıf yükseköğretim

kurumunun mütevelli heyet tarafından onaylanan ayrıntılı bütçesinin bir örneği ile bütçenin uygulanmasına ilişkin esaslar ve harcamaya ilişkin yetkileri gösterir mütevelli heyet kararları Yükseköğretim Kurulu'na gönderilir. Mali yıl sonu gerçek harcamalar yeminli mali müşavirce usulüne uygun olarak incelenip, tasdik edilir ve Yükseköğretim Kurulu'na en geç müteakip yılın Mart ayı sonuna kadar gönderilir.

Vakıf yükseköğretim kurumuna ait taşınmaz mallar yükseköğretim kurumu tüzel kişiliği adına tapuya tescil edilir, her türlü araç, gereç ve demirbaşlar noter tasdikli ayniyat kayıt defterine kaydedilir ve kayıtlar usulüne uygun olarak muhafaza edilir. Vakıflar tarafından kurulmuş yükseköğretim kurumlarına eğitim-öğretim ve araştırma tesisleri, öğretim üyesi lojmanları, öğrenci yurtları, sosyal ve kültürel tesisler kurmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile hazineye veya muvafakatları alınmak suretiyle kamu tüzel kişilerine ait arazi ve tesisler tahsis edilebilir (VYK Yönetmeliği, 2005).

2.3. Vakıf Üniversitelerinin Kamu Hizmeti Niteliği

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 26. maddesi 1. fıkrası: “Herkes, eğitim hakkına sahiptir... Yüksek öğrenim, yeteneğe göre herkese eşit olarak sağlanır” şeklindedir. Devlet üniversitelerinin talebi karşılayamaması sonucu bu ihtiyacı karşılayan vakıf üniversitelerinin gelişmesiyle eğitim olanakları çeşitlenmiş ve belli bir ücrete tabi olsa da yukarıda yer verildiği gibi yeteneğe göre herkese eşit olarak sağlanması gereken bir kamu hizmeti olan eğitimin, vakıf üniversitelerinde eşitliği koruması anlamında belli bir oranda bursluluk imkanı tanınması kavramı konulmuştur. İradelerin değeri ancak yönelindikleri amaca göre belirtilebilir, idare edenin iradesi bu sıfatla hiç bir kuvveti haiz değildir; fakat bir kamu hizmetinin organize edilmesi ve işlemesi amacına yöneldiği ölçüde değer ve kuvvet kazanır. Böylece kamu hizmeti kavramı egemenlik kavramının yerine geçmiş bulunmaktadır. Devlet artık emreden bir egemen kudret değildir; ellerinde tuttıkları kuvveti kamu hizmetlerini kurmak ve işletmek için kullanmakla ödevli bir takım fertlerdir... (Duguit, 1954).

Kamu hizmetinde halkın genel ve ortak gereksinimlerinin karşılanmasından bahsedilmektedir (Murat ve Bağdigen, 2008). Kamu hizmeti; kamuya yararlı, nesnel, sürekli, değişken ve gelişen, kamu kuruluşlarınca veya onların gözetimi altında yürütülen, kamusal finansman tabi, siyasal tercihlere göre belirlenen bir hizmettir. Yarı kamusal

hizmetler ise, devlet veya diğerk kamu tüzel kişilerinca üretilmekle birlikte, bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikteki olan ve bu nitelik nedeniyle fiyatlandırılabilen hizmetlerdir. Bu hizmetlerin, yararlanıcılarına doğrudan yararları yanında, toplum üyelerine sağladıkları marjinal ya da ek katkıları da bulunmaktadır. Eğitim hizmetleri yarı kamusal hizmetlerdendir. İdare hukukunun benimsediğı tasnif biçimine göre ise kamu hizmetleri, idari, iktisadi ve sosyal kamu hizmetleri ile bilimsel-kültürel, olmak üzere konularına göre ayrılmaktadır. İdari kamu hizmetleri, kamu yönetiminin yani idarenin geleneksel hizmetleridir ve eğitim hizmetleri bu sınıftadır; dolayısıyla Üniversiteler de bir idari kamu hizmeti yürütmektedirler (Söyler, 2008).

2.4. Vakıf Üniversitelerinin Finansman Şekli

Kamu hizmeti olarak eğitimin finansman şekli kamu ekonomisi teorisinin ilgi alanı içinde bulunmaktadır. Türkiye’de üniversiteler genel olarak kamu kaynaklarıyla, harçlarla, özel kaynaklarla, üniversite-sanayi işbirliği ile finanse edilmektedir. Vakıf üniversitelerinin finansman kaynakları; kurucu vakfın katkıları, öğrenci harçları (katkı payları), devlet yardımları ile özel bağış ve yardımlardır (Söyler, 2008). Diğerk gelir kaynakları ise üniversiteler tarafından sağlanan hizmetler ve araştırma bütçeleri olarak sayılabilir (Durman, 2007).

Bir ülkede eğitime ya da yükseköğretime ayrılabilcek kaynakları eğitimin nispi maliyeti, sosyal tercihler, milli gelir düzeyi gibi öğeler belirler. Eğer yükseköğretime yönelik kişisel talep kapasiteyi aşıyorsa; burada üç neden söz konusu olabilir. Eğitimin nispi maliyeti yüksektir, kişisel tercihler sosyal tercihleri aşmaktadır veya milli gelir düzeyi yeterli kaynak ayırmaya elverişli değildir. Ya da bu üç unsurun bir bileşkesi söz konusudur. İşte üç unsur göz önünde bulundurularak yükseköğretimin finansman biçimini belirlemektedir.

Yüksek öğretimin finansman biçimi ülkeden ülkeye ve gelişmişlik düzeyine göre değişmekle birlikte üç grupta toplanabilir.

(1) Yükseköğretim harcamalarının devletçe finanse edilmesi yolu “Doğrudan Finansman”: Yükseköğretimin örgütlenmesini de devlet üzerine almıştır.

(2) Yükseköğretimin kişi ve toplum açısından yararları göz önünde bulundurularak (karma mal niteliğine daha uygun düşen) kamusal harcamaların bir kısmının veya tamamının fiyatlandırılarak harç ve resimlerle öğrencilerden tahsilleri “Kısmi Finansman”.

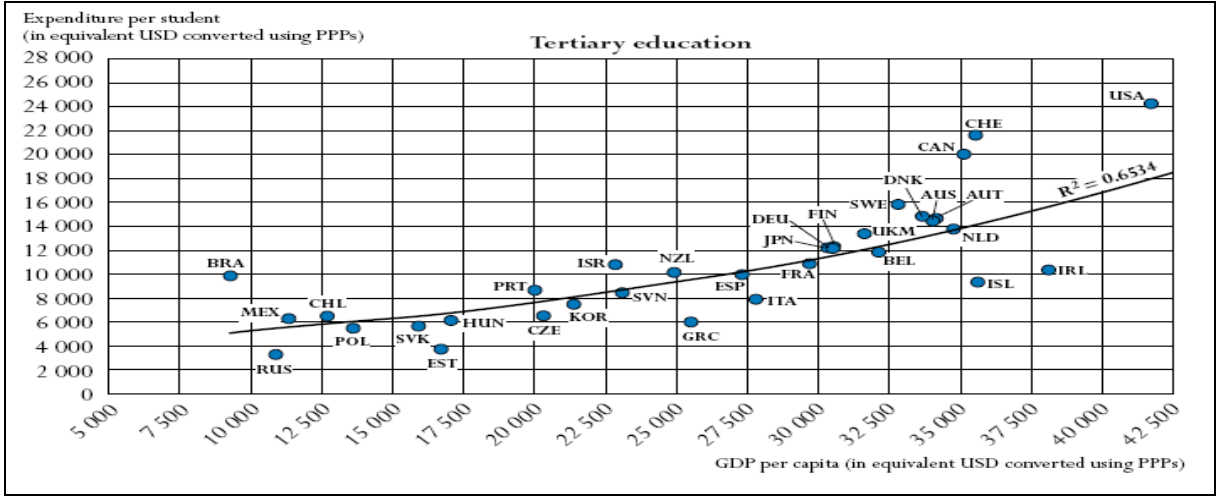
(3) Üçüncü yol Dolaylı Finansman biçimidir. Yükseköğretim hizmetinin üretimini devlet veya özel kesim üzerine almaktadır. Yükseköğretime olan talebe ve arza bağlı olarak finansman yolu belirlenmektedir (Tek, 1987).

Özel sektör araştırma faaliyetlerini giderek daha fazla düzeyde desteklemektedir. Üniversite sanayi işbirliği giderek yaygınlaşarak yeni finansman alanları yaratılmaktadır. Zira yükseköğretim hizmetinin sunulmasındaki mevcut anlayış, iktisadi ve sosyal değişimler ile bilgi ekonomisinin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde istikamet almaktadır. Bu yöneliş yükseköğretim kurumlarını uzman yetiştirmeye ve özel sektörle işbirliğine sürüklemektedir. Özellikle gelişmiş ekonomilerde yaşanan endüstriyel üretim anlayışından bilgiye dayalı üretim anlayışına geçişin, iş hayatına olan etkisi de yükseköğretim kurumlarını bu yola itmektir.

Yükseköğretimin finansmanında dünya uygulamalarına bakacak olursak: Sadece vergi yolu ile finansman sağlayan ve öğrenciden ücret almayan ülkeler; Almanya, Fransa, Danimarka, İsveç, İrlanda; Öğrenim ücreti uygulayan ülkeler; ABD, Kanada, Avustralya, İngiltere, İtalya, Japonya, Hollanda, İspanya, Yeni Zelanda. Bu ülkelerden ABD’de yüksek öğrenim harcı yanında yüksek yardım görülürken; Avrupa’da farklı iki yaklaşım mevcuttur: Almanya, Fransa, Danimarka Finlandiya gibi ülkelerde öğrenim ücreti yokken; İngiltere, Hollanda, İtalya gibi ülkelerde öğrenim ücretleri artırılmış, borçlanma sistemleri geliştirilmiştir. Uzak Doğu’da ise öğretim harçları yüksektir ve yetersiz destek görülmektedir.

Aşağıdaki grafik öğrenci başına harcama ile GSYİH ilişkisini vermektedir. Görüldüğü üzere öğrenci başına harcama miktarı arttıkça GSYİH da artmaktadır ve en yüksek oran Amerika Birleşik Devletleri’ndedir:

Şekil 2. 1. Öğrenci Başına Harcama/GSYİH



Kaynak: Vakıf Üniversiteleri Birliği, Kürşat Aydoğan, 25–26 Temmuz 2009 - Yükseköğretim Çalıştayı, Yükseköğretimin finansmanı: Dünyadaki Uygulama.

Vakıf üniversitelerinde katkı payları oranının finansmanın ne kadarını sağladığını görmek için YÖK'ün belirlemiş olduğu ve dönemsel olarak bu Kuruma iletilen “Vakıf üniversitelerinde eğitim-öğretim kalitesinin izlenmesinde kullanılacak kriterler”den olan öğrenci başına yapılan ortalama yıllık harcamanın öğrenciden alınan ortalama ücrete oranına (oran hesabında burslu öğrenciler, tam bursa dönüştürülerek öğrenci sayısında hariç tutulmaktadır) bakılabilir. Öğrenci başına harcama, öğrenci başına alınan ücrete oranlamaktadır ve elde edilen oranın yükseldikçe harcama tutarının alınan ücreti aştığı; oran düştükçe alınan ücretin harcamayı ne kadar aştığı görülmektedir.

Tablo 2. 2. Öğrenci Başına Yapılan Ortalama Yıllık Harcamanın Öğrenciden Alınan Ortalama Ücrete Oranı (%)

Sabancı Üni.	İst. Arel Üni.	Koç Üni.	Bilkent Üni.	Haliç Üni.	Doğuş Üni.	Bilgi Üni.	Yeditepe Üni.	Başkent Üni.	Çağ Üni.	Atılım Üni.	Çankaya Üni.	Fatih Üni.
144	137	133	111	98,4	92,0	91,7	87,1	83,2	75,0	75,0	73,0	63,0

Kaynak: Vakıf Üniversitelerinin YÖK'ün belirlemiş olduğu “Eğitim Öğretim Kalitesinin İzlenmesinde Kullanılacak Kriterler” kapsamında YÖK'e göndermiş olduğu bilgilerden tablolaştırılmıştır.

Tablodan da görüleceği üzere vakıf üniversitelerinin finansmanında öğrencilerden alınan katkı paylarının oranı oldukça yüksek olmakla birlikte bir birliklilik de bulunmamaktadır. İncelediğimiz 13 üniversitede oranlar 144% ile 63% arasında değişmektedir.

Vakıf üniversitelerinde öğrenci katkı payları yanında kurucu vakıf katkısı, devlet yardımı, özel bağış ve yardımlar ile üniversitenin sunduğu hizmetlerden elde ettiği gelir ile finansman sağlandığı ifade edilmişti. Eğitim amaçlı kuruluş kaynaklarının etkin ve verimli kullanımının denetiminin, bu kurumların şeffaf ve hesap verebilir bütçe sistemleri geliştirmesinin gereği burada ortaya çıkmaktadır. Vakıf üniversiteleri aynı zamanda üniversite sistemi içinde özerkliği temsil etmektedir. Bu özerklik elbette eğitim sistemi, bilimsel araştırmalar, özgür ifade vb. yönlerden gelişimi destekleyecektir. Ancak sınırlı kaynakların kullanımı ile birlikte ele alındığında bu özgürlüklerin finansman ve performans yönünden belli bir kontrole tabi tutulması toplum çıkarlarının korunmasını da sağlayacaktır. Bahsedilen kontrol birebir müdahale şeklinde değil, şeffaf ve hesap verilebilir bir yapı içinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların önüne geçerek etkin kaynak kullanımını sağlama şeklinde olacaktır. Kontrole kaynaklık edecek sistem ise 'PEBS'dir. Amaç ve hedefler belirlendikten sonra kaynakların bu hedef ve amaçlar doğrultusunda tahsisi ve kullanımı ile performans ölçümü sayesinde ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılma durumu görülecektir.

Batı Avrupa'da, üniversitelerin rolü ve işlevini etkileyen bir paradigma değişimi yaklaşık olarak son otuz yıldır yaşanmakta olup, üniversitelere etkileri ise hesap verebilirlikle birlikte özerkliği de artırmak olmuştur. Türkiye'de özerk üniversite yönetişimi, üniversite liderlerinin, kurumlarının misyonunu ve amaçlarını ulusal stratejiye uygun olarak tanımlamalarını ve üzerinde uzlaşmış hedefleri karşılamak için sorumluluk almalarını gerekli kılacaktır. Bu, aslında, yakın zamanda başlatılan ve yıllık olarak YÖK'e sunulan kurumsal planlar ile uygulamaya konmuştur. Kurumsal stratejik planlar üretilmesi kavramının özünde, münferit kurumsal planlar ve hedeflerin kurum çeşitliliğine neden olması ve üniversite liderlerinin, ulusal düzeydeki düzenlemelerin çok fazla müdahalesi olmaksızın hedeflerine ulaşmaları için yetkilendirilmeleri yatmaktadır. Türkiye için bir sonraki adım, yasalar ve YÖK tarafından getirilen düzenleyici yükü azaltmak ve idari ve bütçe yönetimi sorumluluklarını üniversite liderlerine aktarmak olacaktır (Visakorpi, Stankovic, Pedrosa ve Rozsnyai, 2008).

Üniversite özerkliği, büyük ölçüde mali özerkliğe bağlı bulunmaktadır. OECD üniversite özerkliğini sekiz temel kritere bağlamıştır ve bu kriterlerden ilk beşi mali özerklikle ilgili kriterlerdir:

1. Gayrimenkul ve diğer donanımların mülkiyetine sahip olmak,
2. Borçlanarak fon yaratabilmek,
3. Yaratılan kaynakları amaçları doğrultusunda harcayabilmek,
4. Çalışanların ücretlerini belirleyebilmek,
5. Öğrenci harçlarını saptayabilmek,
6. Akademik programları ve ders içeriklerini belirleyebilmek,
7. Akademik personelin işe alınmasına karar vermek,
8. Öğrenci kontenjanlarını belirleyebilmek (Söyler, 2009).

"Özerklik" yüksek öğretim kurumlarının iç işleyişlerine, mali işlerine ve yönetimlerine ilişkin kararlar almada ve eğitim, araştırma, dışa yönelik çatışmalar ve diğer ilgili faaliyetlerde kendi politikalarını oluşturmada devlet ve toplumun tüm diğer güçleri karşısındaki bağımsızlıkları anlamına gelir." Bu tanım çerçevesinde üniversite özerkliği üç temel özerklik içerir: "yönetimde özerklik", "mali özerklik" ve "akademik özerklik." İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 40. yıldönümünde 6-10 Eylül tarihleri arasında Lima'da toplanan Dünya Üniversiteler Servisi (WUS) Altmış sekizinci Genel Kurulu, insan hakları alanında, başta insan Hakları Evrensel Beyannamesi, Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Antlaşması, Uluslararası Temel ve Politik Haklar Antlaşması ve Eğitimde Ayrımcılığa Karşı UNESCO Antlaşması olmak üzere Birleşmiş Milletler'in ve diğer evrensel ve bölgesel örgütlerin oluşturdukları geniş kapsamlı uluslararası standartları gözeterek, üniversite ve akademik kuruluşların, insanların ekonomik, sosyal, kültürel, temel ve politik haklarını yaşama geçirilmesini takip etmekle yükümlü olduklarına inanarak, tüm diğer insan haklarından yararlanılmasında ve insanca kişilerin ve bireylerin yetişmesinde eğitim hakkının önemini vurgulayarak, eğitim haklarından yalnızca, akademik özgürlüğün var olduğu ve yüksek öğretim kurumlarının özerk oldukları bir ortamda tam anlamıyla yararlanılabileceğini göz önüne alarak ve eğitime ilişkin şu ilkeleri kabul ederek, her insan eğitim hakkına sahiptir, eğitim insan kişiliğinin ve onurunun tam gelişimini sağlamaya yöneliktir ve insan haklarına, temel özgürlüklere ve barışa duyulan saygıyı pekiştirir. Eğitim tüm insanların özgür ve eşitlikçi bir toplumun kurulmasına etkin biçimde katılmalarını sağlar ve tüm uluslar, tüm dini ve etnik gruplar ile tüm ırklar

arasında anlayışı, hoşgörüyü ve dostluğu geliştirir, eğitim kadınlarla erkekler arasında karşılıklı anlayışı, saygıyı ve eşitliği geliştirir, eğitim, toplumsal eşitlik, barış, tüm ulusların eşit gelişimi ve çevrenin korunması gibi çağdaş toplumların ana hedeflerinin kavranmasında ve bunlara ulaşılmasında bir araçtır, her devlet, her tür ırk, renk, cinsiyet, dil, din, politik ya da başka görüş, milliyet veya toplumsal köken, ekonomik durum ya da başka bir statüye ilişkin olarak herhangi bir ayrımcılık yapmadan eğitim hakkını güvence altına almalıdır. Her devlet, ulusal gelirin uygun bir miktarını eğitim hakkından tam anlamıyla yararlanılabilmesini sağlamak amacıyla ayırmalıdır, eğitim olumlu bir toplumsal değişimin aracıdır. Dolayısıyla, eğitim her ülkenin toplumsal, ekonomik, politik ve kültürel durumundan kopuk olmamalı, bütün hak ve özgürlüklerin tam olarak edinilmesine yönelik bir biçimde statükonun değiştirilmesine katkıda bulunmalı ve daimi biçimde değerlendirilmeye açık tutulmalıdır. Bu Bildirgede kullanıldığı biçimiyle: akademik özgürlük, akademik bir çevre üyelerinin tek tek ya da toplu halde bilgiyi araştırma, inceleme, tartışma, belgeleme, üretme, yaratma, öğretme, anlatma veya yazma yoluyla edinmelerinde, geliştirmelerinde ve işletmelerindeki özgürlükleri anlamına gelir. "Özerklik" yüksek öğretim kurumlarının iç işleyişlerine, mali işlerine ve yönetimlerine ilişkin kararlar almada ve eğitim, araştırma, dışa yönelik çatışmalar ve diğer ilgili faaliyetlerde kendi politikalarını oluşturmada devlet ve toplumun tüm diğer güçleri karşısındaki bağımsızlıkları anlamına gelir.

Yüksek öğretim kurumları, kişilerin ekonomik, sosyal, kültürel, temel ve politik haklarının gerçekleşmesini gözetir ve bilim ve teknolojinin bu hakları zedeleyecek biçimde kötüye kullanılmasını önlemek için çaba gösterir. Yüksek öğretim kurumları ilgilerini toplumun karşı karşıya bulunduğu çağdaş sorunlara yöneltirler. Bu amaçla, bu kurumların müfredatları ve faaliyetleri bir bütün olarak toplumun ihtiyaçlarına yanıt verir. Yüksek öğretim kurumları, kendi toplumlarında politik baskıları ve insan hakları ihlallerini kınamalıdır. Yüksek öğretim kurumları diğer benzeri kurumlar ve kendi akademik çevreleri içindeki bireylerle, baskıya maruz kaldıkları zaman dayanışma içinde olmalıdırlar. Bu dayanışma maddi ya da manevi olabilir ve baskı kurbanlarına sığınma, iş ya da eğitim olanakları sağlamayı içermelidir. Yüksek öğretim kurumları, bilimsel ve teknolojik bağımlılığı önlemek ve bilginin edinilmesi ve kullanılmasından dünyadaki tüm akademik çevrelerin eşit konuma sahip olmalarını sağlamak için çaba göstermelidirler. Bu kurumlar bölgesel, politik ya da benzeri diğer engelleri aşan uluslararası bir akademik

işbirliğini teşvik etmelidirler. Akademik özgürlükten gerektiği gibi yararlanmak ve yukarıdaki maddelerde sözü geçen yükümlülüklere uymak, yüksek öğretim kurumlarının üst düzeyde özerkliğe sahip olmasını gerektirir. Devletler, yüksek öğretim kurumlarının özerkliğine müdahale etmemekle ve toplumdaki diğer güçlerin müdahalelerini de önlemekle yükümlüdürler. Yüksek öğretim kurumlarının özerkliği, ilgili akademik çevrenin tüm üyelerinin aktif katılımını içeren demokratik bir özyönetimle gerçekleşir. Akademik çevrenin tüm üyeleri, herhangi bir ayırım yapılmaksızın akademik ve idari işlerin yürütülmesinde yer alma hakkına ve olanağına sahiptirler. Yüksek öğretim kurumlarının tüm yönetim organları özgürce seçilir ve akademik çevrenin değişik kesimlerinden temsilcileri içerir. Özerklik, eğitim, araştırma, dışa yönelik çalışmalar, kaynakların kullanımı ve diğer ilgili faaliyetlerle ilgili politikaların belirlenmesine ve yürütülmesine ilişkin kararları kapsamalıdır (Aktan; belirsiz tarih).

2.5. Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği

Bütçe esas itibari ile gelir gideri gösteren bir belgedir. Bütçe bir kurumun belli bir dönemine ait (genellikle yıllık) gelir ve giderlerini gösteren bir tahmin belgesidir; bütçenin kurumun geleceğine yönelik bir mali plan olması, tahmin niteliğini ortaya koymaktadır. 5018 sayılı Kanunda bütçe: “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde tanımlanmıştır.

Bütçe, planlanan gelir ve harcamaları içerir. Kontrol etmek istediğimiz performans ise harcanan paranın karşılığı olarak yorumlanır. Yeni yaklaşımlar gündeme geldiğinde vergi mükellefinin parasının nasıl harcandığı ve paranın değerinin karşılığının alınıp alınmadığı hakkında Parlamenta yönelik raporlama bakımından güvenilir hesap verme düzenlemelerinin mevcut olduğundan emin olunması gerekir. Bu, hizmetin kamu veya özel sektör kuruluşunca sunulup sunulmadığı üzerinde durmaksızın kamu parasının izlenmesi anlamına gelmektedir (İngiltere Sayıştay, 2006).

Bütçenin klasik fonksiyonları iktisadi ve mali; hukuki; denetsel ve siyasi fonksiyonlarıdır. Bütçenin çağdaş fonksiyonları yönetsel; planlama; makroekonomik (konjonktürel, telafi edici, kalkınma, istikrar sağlama fonksiyonu); bütçenin gelir ve kaynak tahsisi fonksiyonudur. (Tek, 1987). Çağdaş fonksiyonlar klasik fonksiyonlardan farklı olarak kamunun ekonomi içindeki etkinliğini daha da artıran işlevlerdir. Klasik bütçe

ilkeleri genellik (adem-i tahsis, gayri safılık ilkesi); birlik; yıllık olma; ön izin; bölümler itibariyle onama; denklik; açıklık, alenilik; doğruluk, samimiyet ilkesidir. Bütçenin çağdaş ilkeleri makroekonomik istikrar; performans ve mali kontrol; planlama; uluslar arası standartlara uygunluk; toplama; yeknesaklık; fiskalite (mali uygulama, mali uygunluk); giderlerde tahsis ilkesidir. Çağdaş ilkeler içinde yer alan performans ilkesi, bütçenin hazırlanırken ve uygulanırken performans bütçeleme ilkelerine göre bütçede yer alan kaynakların asgari düzeyde kullanılmasını ya da kullanılan kaynaklar ile en fazla çıktının elde edilmeye çalışılmasıdır. Mali kontrol ilkesi ise, elde edilen uygulama sonuçlarının yine belirlenen performans kriterlerine göre değerlendirilmesidir, diğer bir ifade ile kontrolüdür. 5018 sayılı Kanununun 13. maddesi c fıkrasında bütçe: “bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda – maliyet analizlerine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir” ifadesi ile hüküm bulur. Planlama ilkesi ise yine 5018 sayılı Kanuna göre bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirilmesini ifade eder” şeklinde yer almaktadır. 5018 sayılı Kanuna göre bütçe türleri; merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi); mahalli idareler bütçesi ve sosyal güvenlik kuruluşları bütçesi şeklinde ayrılmaktadır (Bülbül, Ejder ve Şahan, 2005).

Türkiye’deki 5018 sayılı Kanunla Kamu mali yönetimi adeta özel kesim yönetim şekline döndürülmeye çalışılmıştır. Yürütmenin başında olanlar, yani bakanlar, yapılan stratejik planlar ile programların gerçekleşmesi için üst yöneticilerine bütçeyi devreder. Üst yöneticiler ödenekleri kullandıktan sonra, yani bütçe yılı sona erdiğinde, ödeneklerin plan ve programlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı konusunda ilgili bakanlara hesap verir. Bugün harcamaların parlamento tarafından denetimi, esas olarak Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kesin hesap denetimi şeklinde yapılmaktadır. Plan Bütçe Komisyonu, iş yükü çok ağır olan bir komisyondur. Bütçeyi yapma yanında, mali ilişkisi olan her türlü kanun tasarı ve teklifleri de bu komisyonda görüşülmektedir. Bu bakımdan etkin bir kesin hesap denetimi yapmaya zamanı kalmamaktadır.

Performans bütçe sisteminde, çıktı ve sonuç esastır. Bu bütçe sistemi, üç kademe gerçeştirilir:

Bunların birincisi, bütçelerin yapılacak işlere göre sınıflandırılmasıdır.

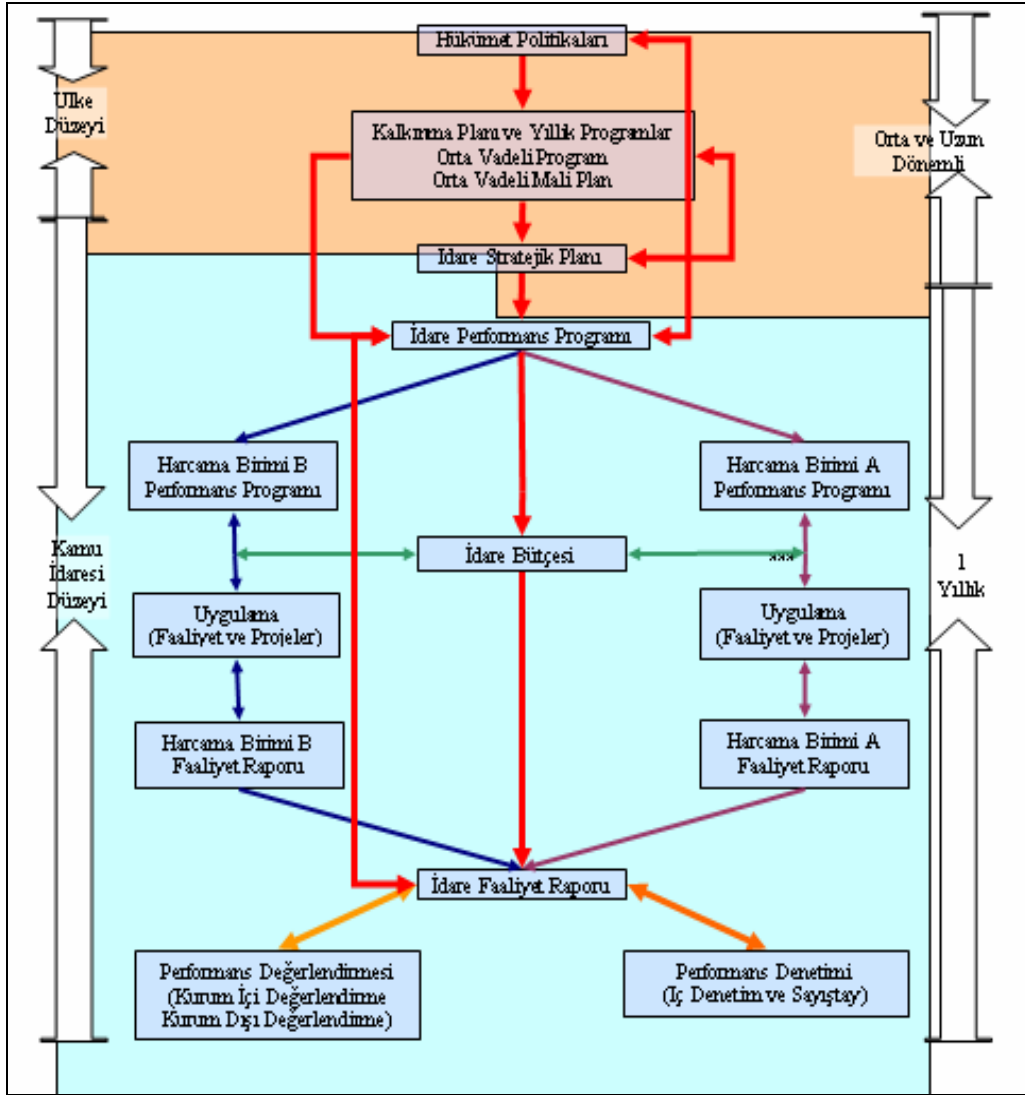
İkinci aşama, tespit edilen işlerin maliyetinin tespit edilmesidir.

Üçüncü ve son aşama ise, elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir.

Sistemin yararlı yanlarını; bütçe devresi sonunda ilgili idarenin ve harcamacı kişinin performansını ortaya çıkarması, hesap verme mekanizması için gerekli ortamın sağlanması, şeklinde özetlenebilir. Sistemin sakıncalarını ise; uygulayıcıların genellikle sistemi benimsememeleri, istenilen sonuca ulaşmanın uzmanlık istemesi, performans ölçütlerinin her zaman gerçeği yansıtmaması ve performansı ölçmenin oldukça ağır iş yükü getirmesi, şeklinde özetlenebilir. Böyle bir durum nedeniyle, dünyada standart bir PEBS kabul edilmiş olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Ancak uygulamalarda karşılaşılan başlıca sistemler; Stratejik plan ile bütünleştirilmiş performans bütçe modeli, Performans sözleşmesine dayalı modeller, Bütçe formatına (kanun yapısına) dönüştürülmüş modeller, şeklinde ifade edilebilir. Türk Performans Bütçe Sistemi, daha çok yukarıda belirtilen birinci uygulama şeklinde daha uygun bulunmaktadır. Yani sistem, stratejik plan ile bütünleştirilmiş performans bütçe sistemine daha yakın bulunmaktadır (Mutluer, 2009).

Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi çalışanların daha iyi karar almalarına ve kaynakların daha etkili bir şekilde kullanımına yardımcı olmaktadır. Performans ölçümüne dayalı bir yönetim sistemi olarak karşımıza performans yönetim sistemi, bütçe sistemi olarak ise PEBS çıkmaktadır. Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi sorunu bizi iki ayrı kavrama götürmektedir. Bu kavramlar çıktı ve sonuç kavramlarıdır. Geleneksel bütçe sistemlerinde çıktılarından ve sonuçlardan ziyade girdilerle ilgili düzenlemelere dayanılmaktadır. Ülkeler performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarında ise temel olarak çıktılarına ya da sonuçlara dayalı bir sistem geliştirmektedir. Bu yüzden performans esaslı bir yönetim ve bütçeleme anlayışı, karşımıza sonuç odaklı ve çıktı odaklı olarak adlandırılan sistemler olarak çıkabilmektedir. Uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar olmasına rağmen tüm bu sistemlerin özü performans ölçümüne dayanmaktadır ve performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme olarak adlandırılabilir. Performans yönetimi ve PEBS girdiler ve maliyetlere olduğu kadar, çıktılar ve sonuçlara da dayanmaktadır (Oral, 2005).

Şekil 2. 2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin İşleyişi



Kaynak: Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004.

PEBS, Kurum hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir tekniktir. Amaçların gerçekleştirilmesi için önerilen programların maliyetlerini ve her program altında yerine getirilen işleri ölçen kantitatif verilerin gösterildiği bir bütçedir. Bu tip bütçede çalışma programlarına ve hizmetlere ağırlık veren özel fonksiyonların gerektirdiği üretim araçlarını tam ve doğru şekilde yansıtan ve faaliyetlerin başarılabilmesi için örgütsel sorumluluklar belirlenmektedir. PEBS, ana amaç ve hedefleri ile programların maliyetleri üzerinden gerektirdiği ödenek miktarını ve her program içinde yapılacak işlerin, faaliyetlerin ve üretilecek maddelerin, birim maliyetleri üzerinden hesabını belirtmektedir (Hastürk, 2006).

PEBS (PEBS), kaynakların Kurum idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir. PEBS'in dört temel unsuru bulunmaktadır: planlama, bütçeleme, izleme ve değerlendirme ve raporlama. PEBS; kamu açısından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun (KMYKK) "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9. maddesi ile hüküm altına alınmıştır (BUMKO, 2009a).

PEBS'in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi için gerekli unsurların olmasının gerekliliğinin anlaşılması ve performans bütçeleme sisteminin daha geniş bir kapsamda sadece bütçe hazırlanması ve uygulanması değil, tüm bütçe döngüsü içinde düşünülmesi, performans yönetimi ve PEBS'i birbirine çok yakın iki kavram haline getirmiştir. Performans yönetimi ve PEBS aynı zemini paylaşmaktadır. Her ikisi içinde iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulması, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans esaslı bütçeleme kaynak kullanımı yani mali sorumluluk açısından performansın ölçülmesini, performans yönetimi ise hem mali hem de idari sorumluluk açısından performansın ölçülmesini gerektirmektedir. Burada en önemli unsur olarak karşımıza performans ölçümü çıkmaktadır. Bütün kararların merkezden verilmesi yerine, merkezi kurumlar çerçeveyi ve genel kuralları belirleyen politika belirleyici kurumlar haline gelmelidir. İdarecilere, belirlenen uzun vadeli politikalar çerçevesinde kendi kısa vadeli hedeflerini belirlemeleri ve bu hedefler doğrultusunda kaynak kullanabilmeleri konusunda karar alma süreçlerinde esneklikler tanımak gerekmektedir. Bu sayede performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi mümkün olabilecektir. Performans ölçümünün doğru bilgileri üretmesi ve faydalı bir şekilde yerine getirilmesi için kamu yönetim anlayışının aynı unsurlar üzerine oturması gerekmektedir. Tüm bu gereklilikler, performans yönetimi daha kapsamlı bir kavram olmasına rağmen performans esaslı bütçeleme ile performans yönetimini birbirine yaklaştırmaktadır. Performans yönetiminin de unsurları olan, açık ve ölçülebilir hedefler belirlemek, hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçebilmek için göstergeler oluşturmak ve karşılaştırma ve değerlendirme yapabilmek için gösterge hedefleri koymak, aynı zamanda stratejik planlamanın da unsurlarıdır. Buradan yola çıkarak stratejik planlamanın performans yönetiminin bir parçası olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Amaç ve hedefler belirlediği için stratejik planlamanın performans esaslı bütçelemeye

yardımcı ve tamamlayıcı bir süreç olduğunu söylemek doğrudur ancak stratejik planlama yapmanın temel amacı, kaynak dağılımını hedeflere bağlamak değil, hedeflere bağlı bir planlama yapmaktır.

İlgili mali yılın sonunda bütçe uygulama sonuçlarının hedeflerle bağlantılı bir şekilde değerlendirilmesi, denetimi ve raporlanması gerekmektedir. Bu aşamada PEBS ile ilgili olarak kullanılan araçlar değerlendirme, performans denetimi ve performans raporları şeklinde sıralanabilir. Performans esaslı bir yönetim ve bütçeleme anlayışının, karşımıza sonuç odaklı ve çıktı odaklı olarak adlandırılan sistemler olarak çıkabildiği yukarıda ifade edilmişti. Çıktıların ön planda olduğu PEBS'in özelliği, bütçede ödenek tahsislerinin çıktı hedeflerine göre yapılmasıdır. Örneğin, eğitim alanında, on bin üniversite öğrencisine ilgili mali yılda eğitim verilmesi hedefine kaynak tahsis edilmesi çıktı esaslı bir kaynak tahsisi olacaktır. Sonuç esaslı bütçelemede ise kaynak tahsisleri sonuç hedeflerine yapılır. Kaynak tahsisinin ilgili yılda “yaşam standardının artırılması” gibi bir hedefe yapılması örnek olarak verilebilir (Oral, 2005).

Tablo 2. 3. Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri

Türü	Performans Bilgisi ve Kaynaklar Arasındaki Bağlantı	Planlanan veya Gerçekleşen Performans	Bütçe Sürecindeki Temel Amaç
Sunuma Yönelik Bütçeleme	Herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır	Performans hedefleri ve/veya sonuçları	Hesap verebilirlik
Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme	Dolaylı bağlantı bulunmaktadır	Performans hedefleri ve/veya sonuçları	Planlama ve /veya hesap verebilirlik
Doğrudan (formüle dayalı) Bütçeleme	Doğrudan bağlantı bulunmaktadır	Performans sonuçları	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD'den aktaran Sibel Yılmaz, Bütçe Dünyası Dergisi, 2007.

5018 sayılı Kanunda PEBS: “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve

vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” şeklinde yer almıştır.

Kanunda geçen ‘stratejik plan’, Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı, ifade etmektedir. Kanunda üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu addedilmiştir (KMYKK, 2003).

5018 sayılı Kanunda kısaca yer verilen PEBS ayrı bir yönetmelikle detaylı olarak düzenlenmiştir. 2006 yılında yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu kapsamda yer verilen 'performans programları', stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Kamu idareleri performans programlarını stratejik planlarına uygun olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlar; bütçeler performans programına uygun olarak hazırlanır; performans programları Maliye Bakanlığına ve Müsteşarlığa gönderilir (Stratejik Planlamaya İlişkin Yönetmelik, 2006).

Devlet üniversiteleri için performansa dayalı bütçe tesis edilmesine yönelik hükümler 5018 sayılı Kanun bağlamında 2006 yılının başında yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre üniversitelerin bütçe ödenekleri, YÖK, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (yatırım bütçesi için) arasında yapılan bir anlaşma temelinde ve TBMM'nin onayını takiben tahsis edilir, ancak ödenekler, kullanımı bakımından üçer aylık dilimler halinde serbest bırakılır. Keza gene bu kanun uyarınca devlet üniversiteleri, önceden belirlenmiş göstergeler çerçevesinde izlenen ve değerlendirilen, belirli hedeflere sahip yıllık stratejik plan sunmaktadırlar. 5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle de PEBS'e ilişkin detaylar oluşturulmuştur. Bu çerçevede, PEBS'e ilişkin önemli bileşenler ve uygulamalar şekil 10'da ortaya konulmakta ve aşağıdaki başlıklarda sunulmaktadır.

Şekil 2. 3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi



Kaynak: Karacan, Erhan, DPT Uzmanlık Tezleri, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Ankara, 2010

Üniversiteler çeşitli kaynaklardan kendi gelirlerini yaratmaktadırlar ancak bütçe fazlası ve açıklarını ele almada haricen belirlenmiş düzenlemeleri takip etmek mecburiyetindedirler. Yönetim özerkliği ile uyumlu olduğu takdirde, bütçeleme üniversiteler için değerli bir yönetim aracı olabilir. Bütçeleme, üniversite yönetiminin, ulusal önceliklere uygun olarak tespit edilmiş kurumsal hedeflere ulaşmak için kaynakları öncelik sırasına göre düzenlemesine olanak sağlayabilir. Torba bütçe ve fon bulma kapasitesi, kurumsal özerkliğin kilit unsurlarıdır.

Yaklaşık 2000 yılından bu yana, Avrupa’da yürütülen üniversite bütçeleme tartışmalarında ele alınan konulardan birisi “tam maliyetleme”dir. Tam maliyet bütçeleme, bir yükseköğretim kurumunun her bir birimindeki her faaliyetle ilişkili işgücü, doğrudan ve dolaylı masraflar ve marjinal maliyetlerin toplam maliyetinin tespit edilmesi ve gelirler ile harcamaların buna göre bütçelendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu fikrin arkasında, daha fazla hesap verebilirlik gereksinimi ve üniversiteler için kamu finansmanının azaltılması olmasının gerçeğine bağlı olarak, mali sürdürülebilirlikleri için bizzat sorumluluk alabilecek,

daha profesyonel bir biçimde yönetilen üniversiteye duyulan ihtiyaç yatmaktadır. Türkiye’de performansa dayalı fonlama yapısına doğru yapılan değişiklik ancak diğer düzenlemelerin de esnetildiği ve stratejik planlamanın, amaçları ve öncelikleri elde etmek için gerekli araçlarla birleştirildiği takdirde etkili olacaktır.

İç bütçe tahsis planlarının, tahsisat için tanımlanmış kriterlerle kullanımı, üniversite camiasında karşılıklı anlayış ve sorumluluk kültürünü zenginleştirecektir. Bütçe tahsisatında mütekabil bir artış sağlamadan, öğrenci alımını esaslı şekilde artırmaya yönelik ulusal düzeyde alınan karar üniversiteler açısından önemli bir terslik olmuştur. 2005 yılında gayrisafi yurtiçi hasıladan (GSYİH) yükseköğretime ayrılan payın % 1.09’a sıçramasıyla (bu oran 1995’de %0,9 ve 2004’te %0.93’tü) son yıllarda yükseköğretim harcamalarında keskin bir artış olsa da, bu rakam hâlâ Lizbon Gündemi’nce (Lizbon stratejisi) belirlenen GSYİH’nın %2’sinin yükseköğretim harcamalarına ayrılması hedefinin uzağındadır. Türkiye açısından bu durum, yükseköğretime ayrılan bütçenin hatırı sayılır ölçüde genişlemeye devam etmesi gerektiği anlamına gelmektedir (Visakorpi ve diğerleri, 2008).

Kamu Kurumlarında Performans Esaslı Bütçe Sisteminin uygulamaya başlamasıyla özel bütçeli yüksek öğretim kurumları da PEBS’e geçmiştir. Yüksek öğretim kurumları, 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler arasında sayılmaktadır. Özel bütçe; bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen her bir kamu idaresinin bütçesidir. Özel bütçeli kuruluşlar, ayrı tüzel kişiliği haizdirler; mevzuatla; sosyal, bilimsel, teknik, kültür gibi alanlarda görevlendirilebilirler; kendilerine özgü mal varlığı vardır; kendi gelir kaynakları vardır; nakit idarelerini kendileri yürütür. PEBS’te gelir, gider ve finansman cetveli yer alır. Gider cetveli, kurumların ilgili bütçe döneminde gerçekleştirecekleri hizmetlerde kullanabilecekleri ödenekleri gösteren cetveldir. Gelir cetveli, kurumların ilgili bütçe döneminde elde etmeyi hedefledikleri gelir tahminleri ile bunlara ilişkin gelir kodlarının yer aldığı cetveldir. Finansman cetveli, bütçenin açık veya fazla vermesinin konusudur. İdarelerin nakit imkanları ile bu imkanlardan harcanması öngörülen tutarları gösteren cetveldir.

Gider = Gelir + Finansman

$$(A) = (B) + (F)$$

PEBS analitik bütçe sınıflandırmasını uygular. Kurumsal sınıflandırmada, bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınmıştır. Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Finansman tipi sınıflandırma harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösterir. Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur. Bu sisteme göre harcama ve borç vermenin kodlaması, kurumsal kodlama, fonksiyonel kodlama, finansman tipi kodlama, ekonomik kodlama, gelirin kodlaması ve açık/fazlanın finansman kodlaması yapılmaktadır (BUMKO, 2010).

Şekil 2. 4. 5018 Sayılı Kanunla Belirlenen Bütçe Takvimi

Mayıs Sonu	DPT'nin Orta Vadeli Programı Hazırlaması ve Bakanlar Kurulu Tarafından Kabulü
15 Haziran	Maliye Bakanlığının Orta Vadeli Program ile Uyumlu Orta Vadeli Mali Planı Hazırlayıp YPK tarafından Kabul Edilmesi
Haziran Sonu	Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı Tarafından; Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise DPT Tarafından Hazırlanması ve Resmi Gazete'de Yayımlanması
Temmuz	Harcamacı Birimlerin Bütçe Teklifleri Hazırlaması ve Maliye Bakanlığı ile DPT'ye göndermesi
Ağustos Sonu ve Eylül	Maliye Bakanlığı ve DPT ile Harcamacı Birimler Arasında Bütçe Görüşmelerinin Yapılması
Ekim'in İlk Haftası	Yüksek Planlama Kurulu'nun Toplanarak Makro Ekonomik Göstergeleri ve Bütçe Büyüklüklerini Görüşmesi
17 Ekim	Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Milli Bütçe Tahmin raporunun Meclise Sunulması
11 Aralık	Bütçe Tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonunca İncelenmesi, Tasarının Genel Kurula Gönderilmesi
31 Aralık	Bütçe Tasarısı Üzerinde Genel Görüşmelerin Yapılması Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısının Metnini Maddeler, Gider ve Gelir Cetvellerini Kamu İdareleri İtibariyle Görüşüp Bölümler Halinde Oylanması

Kaynak: BUMKO Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi, Batman, Ardahan, Karaman'da yeni kurulan üniversiteler için Bütçe Hazırlama, Uygulama ve E-Bütçe Eğitimi, Mart 2010.

5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvelde yer alan yükseköğretim kurumları, özel bütçeli idareler arasında sayılmakla birlikte bütçeleme anlayışı açısından farklılıklar arz etmektedir. 5018 sayılı Kanun özel gelir-özel ödenek uygulamasını sadece genel bütçeli kurumlar için öngörmüştür. Bu kapsamda, 2547 sayılı Kanununun 43/(d), 46, 58, ek 25, ek 26, ek 27 ve 3843 sayılı Kanununun 7. maddeleri uyarınca tahsil edilen tutarlar ve diğer gelirler yükseköğretim kurumu bütçesine öz gelir olarak kaydedilerek gelir gerçekleştirmelerine göre kullanılır. İdareler, OVMP'de belirlenen ödenek teklif tavanlarına uygun olarak bütçe tekliflerini hazırlamaktadır. Bütçe hazırlık sürecinde uyulması gerekli ilkeler bütçe hazırlama rehberinde ve yatırım programı hazırlama rehberinde yer almaktadır.

Bütçe hazırlama rehberinde; genel ilkeler, standartlar, bütçe hazırlık çalışmalarında kullanılacak formlar, ABS'ye ilişkin rehber diğer hususlar yer almaktadır. Bütçe hazırlama rehberinde; bütçe hazırlık sürecinde idarelerin uymaları gereken genel ilkelere yer verilmektedir, genel ilkelerin yanı sıra yükseköğretim kurumları için özel düzenlemeler de mevcuttur. Bütçe tekliflerinin değerlendirilmesi sırasında tavanı aşan ilave ödenek teklifleri formu ile gelir ve gider bütçe fişleri özellikle önem arz etmektedir.

Yükseköğretim kurumlarının bütçeleme anlayışında yapılan değişiklik sonucu bütçe fişleri kurumsal düzeyde hazırlandığından birimlere ilişkin ihtiyaçların tespit edilmesi önem arz etmektedir. Gelir ve gider bütçe fişleri, hizmet maliyeti ile gelir tahminlerinin hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı ve somut verilere dayandırılmalıdır. Bütçe ödeneklerinin etkin, verimli ve yerinde kullanımını sağlamak amacıyla ödeneklerin dağılımında dikkate alınacak hususlar; harcama birimlerinin önceki yıllar ödenekleri, harcama kapasiteleri, yıl içi ihtiyaçları, öğrenci sayıları, hizmet veya fiziki mekan genişlemeleri, harcama birimlerinin performanslarıdır (BUMKO, 2010).

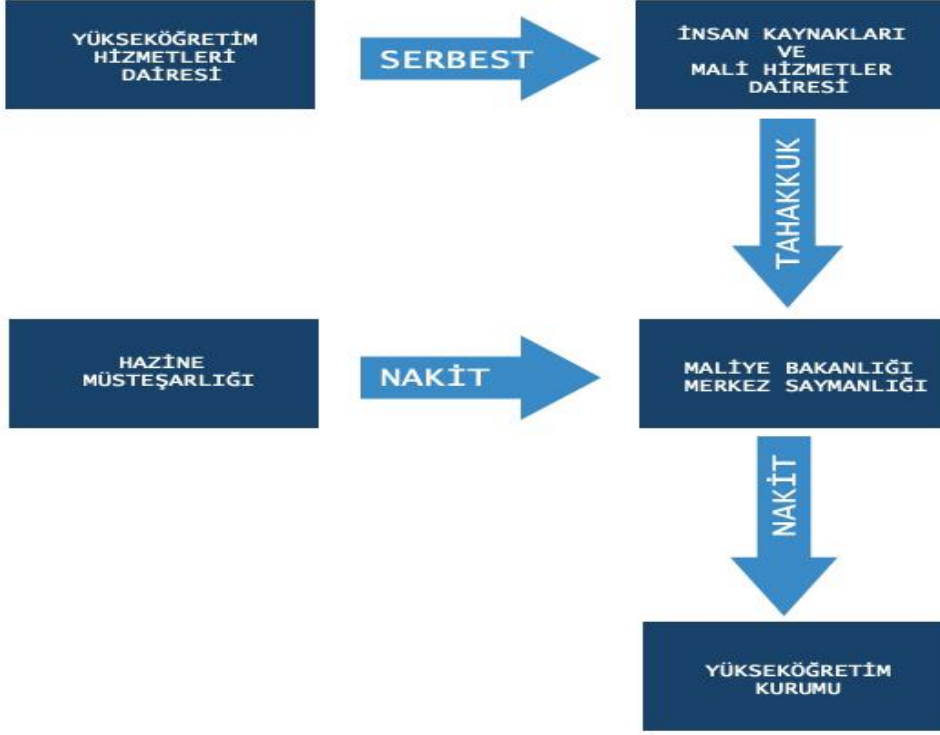
Tablo 2. 4. Özgelirler

Fonksiyonlar	Gelir	Net Finansman	Gider				Denge
			Personel	Mal ve Hiz.	Diğer	Toplam	
Taşınmaz Mal Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler	3.250.000		0	3.250.000	0	3.250.000	0
İkinci Öğretim Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler	75.000		51.000	0	0	51.000	24.000
Yaz Okulu Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler	1.350.000		945.000	405.000	0	1.350.000	0
Tezsiz Yüksek Lisans Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler	2.139.000		1.389.000	100.000	0	1.489.000	650.000
Bilimsel ve teknolojik araştırma hizmetleri	1.200.000		0	1.850.000	0	1.850.000	-650.000
Döner Sermaye Gelirlerinden Ayrılan Tutarlar ile Yürütülecek Hizmetler	0		0	0	0	0	0
Alınan Baçış ve Yardımlarla Yürütülecek Hizmetler	0		0	0	0	0	0
Uluslararası Ortak Eğitim ve Öğretim Program Gelirleri ile Yürütülecek Hizmetler	1.000.000		743.000	257.000	0	1.000.000	0
Sağlık, kültür, spor faaliyetleri	28.048.000		5.447.000	19.625.000	3.000.000	28.072.000	-24.000
Toplam	37.062.000	0	8.575.000	25.487.000	3.000.000	37.062.000	0

Kaynak: BUMKO Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi Batman, Ardahan, Karaman'da yeni kurulan üniversiteler için Bütçe Hazırlama, Uygulama ve E-Bütçe Eğitimi, Mart 2010.

Bütçe uygulamasında yer alan Ayrıntılı Finansman Programı (AFP), idarelerin aylar itibariyle yapabilecekleri harcamalar ile gelir ve net finansmanlarının gerçekleşme hedefini göstermektedir. AFP'nin üç unsuru bulunmaktadır, AFP (Gider), AFP (Gelir), AFP (Finansman). Yükseköğretim kurumlarının saymanlık (muhasabe) hizmetleri ve nakit yönetimi kendileri tarafından yürütülmektedir. Yükseköğretim kurumlarında öz gelirlerin yetersiz olması sebebiyle nakit yönetimi açısından hazine yardımı tahsisi önem arz etmektedir. Maliye Bakanlığınca vize edilen AFP'lerde yer alan hazine yardımları ilk 3 aylık dönem hariç olmak üzere bloke tutulmaktadır. Bloke tutulan hazine yardımları, yükseköğretim kurumları tarafından 3'er aylık dönemler itibarıyla hazırlanıp Maliye Bakanlığına gönderilen hazine yardımı talep tablosu dikkate alınarak serbest bırakılmaktadır. Hazine yardımı talep tablosunu 3 bölümden oluşmaktadır. Gelir ve giderlere ilişkin bölümde, önceki aylara ait sütunlarda gerçekleştirmelere yer verilecektir; Hazine yardımı gerçekleşmesi olarak, serbest bırakılan hazine yardımı miktarı değil, merkez muhasabe birimlerince gönderilen nakit miktarı esas alınmalıdır (BUMKO, 2010).

Şekil 2. 5. Hazine Yardımı



Kaynak: BUMKO Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi Batman, Ardahan, Karaman’da yeni kurulan üniversiteler için Bütçe Hazırlama, Uygulama ve E-Bütçe Eğitimi, Mart 2010.

Bütçe uygulama sürecinin ana unsurlarını oluşturan bütçe işlemleri, serbest bırakma, revize, aktarma, ekleme, gelirlı ödenek kaydı, gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı, likit karşılığı ödenek kaydı, şartlı bağış ve yardımların ödenek kaydı, ödenek devri, iptal işlemleri şeklindedir (BUMKO, 2010).

5018 sayılı Kanuna göre bütçenin denetim şekilleri de değışmiştir. Buna göre bütçe denetim harcama öncesi kontrol ve iç denetimden oluşan iç kontrol sistemi ve dış denetim olarak ayrılmıştır. Ayrıca yasama organı tarafından yapılan denetim de buna dahil edilmelidir. İç kontrol sistemi kurum faaliyetlerine ilişkin tüm gelir giderler ile kuruma ait tüm varlık ve yükümlülüklerin amacına ve mevzuata uygun şekilde gerçekleşmesini sağlamak için kurulan sistemdir (Bülbül ve Akhisar, 2005). 5018 sayılı Kanun ile iç

kontrol mekanizması Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. İç kontrolün amaçları da kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesi, Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek olarak belirlenmiştir. 5436 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 58. maddesi değiştirilerek mali kontrol süreci yerine ön mali kontrol adı altında iç kontrolün bir parçası şeklinde harcama öncesi yeni bir denetim ve inceleme sistemi getirilmiştir. Bu bağlamda ihdas edilen ön malî kontrol mekanizması; harcama birimlerindeki işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerden oluşmaktadır. Ön malî kontrol süreci; malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşacaktır (Çobanoğlu, 2006).

2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2004 yılında 8 kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlaması hedeflenmiş ve Maliye Bakanlığınca, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca yürütülecek stratejik planlama çalışmaları ile bir bütünlük sağlayacak şekilde performans esaslı bütçe çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Kararda seçilen pilot kurumlar şunlardır: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Denizli İl Özel İdaresi, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet İstatistik Enstitüsü, İller Bankası, Kayseri Büyükşehir Belediyesi, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Hacettepe Üniversitesi. Pilot kurumların belirlenmesinden sonra 5018 sayılı Kanun kabul edilmiş ve mali sistemimize bütçe sistemi olarak PEBS'i getirmiştir (Oral, 2005). Dolayısıyla, performans bütçe sistemini ilk uygulamaya başlayan yükseköğretim kurumu Hacettepe Üniversitesidir. Ek 1'de Hacettepe Üniversitesinin 2011 Mali Yılı Özgelirler Harcama Durumu Tablolarına yer verilmiştir.

Hacettepe Üniversitesinde performans bütçe uygulaması kapsamında özellikle 2007 yılında yapılan çalışmalarla istenilen verim elde edilmiştir. Bu kapsamda İkinci Stratejik Plan Çalışmaları ile birinci plandaki hazırlama yönteminden vazgeçilmiştir, paydaşlar ve anabilim dalı ve bölüm düzeyinde çalışmalara başlanmıştır, Maliye Bakanlığı işbirliği ile 5 harcama biriminde "Birim Stratejik Planları" hazırlanmıştır. Aynı 5 harcama biriminde

“2006 Mali Yılı Performans Programları” hazırlanmıştır. Edinilen tecrübe ışığında diğer harcama birimlerinden de stratejik planlarını hazırlamaları istenmiştir. Harcama birimleri stratejik planlarından ve 2005–2009 Stratejik Planından hareketle 2007–2011 Stratejik Planı hazırlanmıştır. Performans Programı çalışmalarına Ocak ayında çalışmalara başlanmıştır. Harcama birimlerinde öncelikli amaç ve hedeflerin belirlenmesi için toplantılar yapılmıştır. Bu toplantılardan elde edilen bilgiler bir ekip tarafından değerlendirilmiş ve 2007 mali yılı öncelikleri belirlenmiştir. Faaliyet ve projeler tespit edilmiştir. Kaynak ihtiyacı oluşturulmuştur. Performans Programı çerçevesinde OVP (Orta Vadeli Plan) ve OVMP (Orta Vadeli Mali Plan) çerçevesinde ekip tarafından öncelikli amaç ve hedefler değerlendirilmiş ve 2007 mali yılı öncelikleri belirlenmiştir. Performans hedefleri belirlenmiştir. Faaliyet ve projeler ile bunların düzeyleri belirlenmiştir. Faaliyet ve projelerin kaynak ihtiyacı tespit edilmiştir. Performans göstergeleri belirlenmiştir. “2007 Mali Yılı Teklif Performans Programı” hazırlanmıştır. Teklif performans programı bütçe ile birlikte incelenmek üzere Maliye Bakanlığına sunulmuştur. Görüşme neticesinde elde edilen bilgilerle 2007 Mali Yılı Taslak Performans Programı” hazırlanmış ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmuştur. 2007 Mali Yılı Bütçesi çerçevesinde “2007 Mali Yılı Nihai Performans Programı” hazırlanmış ve internet sayfasına konularak kamuoyuna açıklanmıştır (BUMKO, 2007). Üniversite bütçesinde (A) cetveli gelirleri gösterirken, (B) cetveli gelir tahminlerini gösterir. Üniversite bütçeleri de merkezi yönetim kapsamındaki diğer kurumların bütçeleri gibi tüm sınıflandırmalarda (kurumsal, fonksiyonel, finansal, ekonomik) kullanılan kodlara göre hazırlanmakta ve Maliye Bakanlığı ile kurumlar arasında yapılan bütçe görüşmelerinde de bu kod detaylarına çalışılmaktadır (Gökdemir, 2009). Merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçilmesiyle, bütçe sistemi uluslararası standartlara uygun bir kapsama kavuşurken, çok yıllık bütçeleme sisteminin entegre edilmesiyle de, daha saydam ve öngörülebilir bir bütçe politikası uygulamaya konulmuş olmaktadır. Ancak üniversitelerin yapısı nedeniyle esnek ve mali özerkliği kapsayan bir bütçe anlayışının korunarak bu değişimin uygulanması gerekmektedir. ‘Bütçe Sınıflandırması’ ile birimler tarafından teklif edilecek ödenek talepleri, her bir birimin yapmakta olduğu hizmetleri gözden geçirerek ihtiyaç duyulmayan, öncelik taşımayan veya tekrar niteliği taşıyan hizmetlere dair ödenek talepleri engellenmiş olacaktır. İlk denetim yükseköğretim kurumlarına verilen bütçe ödeneklerinin tespitinin kolaylaşması, ikincisi ise mali yönden getirilen denetim sistemlerinin etkinleşmesidir (DPT, 2008).

Analitik Bütçe Sınıflandırması uluslararası standartların belirlendiği GFS: Government Finance Statistics ve ESA 95: European System of Integrated Economic Accounts'a uygun olarak hazırlanmıştır. Ayrıca 5018 sayılı Kanunda ise analitik bütçe sınıflandırılması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır.

Kurumsal sınıflandırmanın temelinde siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi, performans sorumlularının tespiti, anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiş olup, bütçe türleri itibarıyla gruplandırma bunun istisnasıdır. Siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri kabul edilmiştir. Dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama benimsenmiştir. (bkz. Ek1)

- Birinci düzey, bakanlıklar ile anayasal olarak eşdeğer kurumları ve bütçe türlerini belirlemektedir.
- İkinci düzey, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumları ifade etmektedir.
- Üçüncü düzey kodlar, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar.
- Dördüncü düzey kodlar, destek ve lojistik birimleri ile politikaları uygulayan birimleri tanımlar.

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. (bkz. Ek1)

- Birinci düzey, devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır.
- Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde programlara bölünmektedir.
- Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir.
- Dördüncü düzey açılarak muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

Finansman tipi sınıflandırmaya genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulmuştur. Devirli ödenekleri izlemek için geliştirilmiştir. Harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösterir. Tek haneli koddan ibarettir. (bkz. Ek1)

Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulmuştur. Devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlar. Altı haneli ve dört düzeyli kod grubundan oluşur. (bkz. Ek1) Bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlar (Demirel, 2007).

Bütçe ödeneği = faaliyet maliyetleri + faaliyetlere dağıtılamayan giderler + transfer edilecek ödeneklerden oluşur. Bu rakam, aynı zamanda performans programının bütçe içi kaynaklar toplamına eşit olacaktır. Performans programı toplam maliyeti = bütçe içi kaynaklar + bütçe dışı kaynaklardan oluşur. Bütçe dışı kaynaklar; döner sermaye, bütçe dışı diğer kaynaklar, AB fonları gibi yurtdışı bütçe dışı kaynaklar olmak üzere 3 ayrı başlıkta girilir. Bütçe dışı kaynakların sisteme girişi; birimler itibariyle ayrı ayrı, ekonomik sınıflandırma ayırımına gidilmeden toplam olarak yapılır. Üniversitelerde kurumsal sınıflandırmada birim detayı kaldırılmasına rağmen, bu modüldeki veri girişi birim bazında yapılabilir, yetkili kullanıcılar yetkili oldukları birimlere veri girişi yapabilir. Tüm kuruma yetkilendirme yapılması halinde ise yeni sistemde oluşturulacak kurumsal kodlamadaki torba birimden topluca giriş yapılabilir (BUMKO, 2009b).

2.6. Üniversiteler Açısından PEB Sisteminin İçerdiği Sorunlar

5018 sayılı yasanın 3. maddesinin özel gelirleri, yalnızca genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarda belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan gelirlerle sınırlaması, 2006 yılından itibaren üniversiteleri, öğrenci katkı payı gelirleri ve ikinci öğretim gelirleri ile oluşturulan özel ödenek uygulamasını yapamaz hale getirmiştir. 2006 Bütçe Yasası'nın 15. maddesi ile bu altı tür özel gelir-özel ödenek uygulaması 2006 yılından başlamak üzere değiştirilmiştir. Anılan maddeler uyarınca tahsil edilen tutarlar ve diğer gelirlerin yükseköğretim kurumları bütçelerine öz gelir olarak kaydedileceği, kaydedilen bu tutarlar karşılığı ilgili yükseköğretim kurumu bütçesine konulan ödeneklerin gelir gerçekleştirmelerine göre kullanılacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ile yükseköğretim kurumlarının kısmi paralı uygulaması devam edecek, ancak yükseköğretim kurumları kendi ürettikleri gelirlerini harcama kalemlerine tahsisli olarak kullanamayacak, sadece ödenek tahminlerinde öngörüldüğü kadar gider yapabileceklerdir. Öğrenci katkı paylarının ve özellikle ikinci öğretim katkı paylarının torba bütçe kaynağı olarak uygulanması imkanı

artık kalmamıştır. Genel bütçenin üniversitelere yaptığı hazine yardımı da, bu üretilen altı özel gelir kaleminin öz gelir haline dönüştürülmesi ile oluşan öz gelir toplamı kadar azaltılmış bulunmaktadır (YÖK, 2007).

Gelirler, yurtiçinden veya uluslar arası kuruluşlardan elde edilen, geri ödemesiz karşılıklı veya karşılıksız bütün tahsilatı içerir. Gelirler; cari ve sermaye olarak ikiye ayrılır. Cari gelirler vergi gelirleri ile vergi dışı gelirleri kapsar. Sermaye aktifleri satışları ile devlet dışı kaynaklardan yapılan sermaye transferleri ise sermaye gelirlerine dahil edilir. Gelirler, düzeltici işlemler dışında brüt olarak gösterilirler. Hibeler; karşılıksız, geri ödemesiz ve zorunluluk esasına dayanmayan tahsilattır. Hibelerin kredilerden farkı herhangi bir geri ödeme yükümlülüğü getirmemesidir. Aynı olarak edinilen hibe biçimindeki mallar ve hizmetler devlet mali istatistiklerine dahil edilmezler. Hibeler finansmanda değil, gelirler bölümünde sınıflandırılırlar. Toplam finansman, devletin ilerideki döneme ilişkin geri ödeme yükümlülükleri ile elindeki likit varlıklar arasındaki farkı yansıtır. Bu sınıflandırma, kaynağı ne olursa olsun bütün borçlanmaları finansman kapsamında ele alır. Finansman, itfayı yani devletin borç ana para geri ödemesini kapsar ancak, faiz ödemeleri finansmana değil devlet harcamalarına dahil edilir (Demirel, 2007).

Devlet üniversitelerinin merkezi yönetim bütçesi esaslarına tabi olması; "... tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde gösterilmesini, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesinin esas olduğunu, gelir ve gider denkliliğini, bütçeyle verilen harcama yetkisinin kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılmasını ...". öngörmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun üniversitelerin finansal yönetimlerine getirdiği yenilikler aşağıda sıralanmaktadır:

1. Farklı mevzuata tabi olarak bütçeleştirilen, harcanan, muhasebeleştirilen kamu kaynakları bu yasa altında toplanmıştır (Öğrenci Sosyal Hizmetler, Döner Sermaye ve Sosyal Tesis kaynakları gibi),
2. Birden çok yılı kapsayan bütçe hazırlanmasına geçilerek bütçe hazırlanmasında orta erimli bakış açılarının hesaba katılması sağlanmıştır,
3. Harcamaların denetiminde anlayış değişikliğine gidilmiştir. Bu anlayış çerçevesinde denetim; üst yönetici tarafından atanan denetçi tarafından gerçekleştirilen iç denetim, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır,

4. Belge üzerinde yapılan denetim anlayışı, yerindelik ve performans denetimi şekline dönüştürülmüştür;
5. Harcamalardan sorumlu görevliler yeniden tanımlanmış ve sorumlulukların yaygınlaştırılması yoluna gidilmiştir, dekanlar ita amiri olmuşlardır;
6. Harcamaların ön denetimi ve ödemesini gerçekleştiren Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe Dairesi Başkanlığı, Saymanlık Müdürlüğü gibi birimler kaldırılmış, mali hizmetlerin kurum yapısı içinde oluşturulan Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmesi sağlanmıştır.

Yıllardır uygulanan sistemin değiştirilmesi, geçiş döneminde belli rahatsızlıkları beraberinde getirmekle birlikte, sistemin oturması ve merkezi idarenin (Başbakanlık, Maliye Bakanlığı gibi) müdahaleci baskılarının sona ermesinden ve Kanunun tam olarak anlaşılmasından sonra getirilen sistemin sağladığı kolaylıklar daha açık olarak görülebilmektedir. 2005 verilerine göre devlet üniversitelerinin gelir kaynakları içinde bütçenin payı % 57, üniversite döner sermayesinin payı % 38, öğrenci katkısının payı % 4, diğer gelirlerin payı ise sadece % 2 dir. 1990 sonrası eğilime bakıldığında, bütçe finansman payının % 80'lerden bu düzeye düştüğü, döner sermaye gelirleri ile finansmanın ise % 20'lerden hemen hemen iki katına çıktığı görülmektedir. Devlet, üniversiteleri kendi ürettiği kaynaklarla bir başka ifadeyle özel finansmanla baş başa bırakmak eğilimindedir. Öte yandan, 2547 sayılı yasanın 55. maddesi, üniversitelerin gelir kaynaklarının başında "...her yıl bütçeye konulacak ödenekleri..", bir başka ifadeyle bütçe ile finansmanı saymaktadır. Normal örgün öğretim, paralı denilmesine rağmen ikinci örgün öğretim, açıköğretim, bunların ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyleri 5018 sayılı yasa ile getirilen özel bütçe uygulamasına kadar, iki temel kamusal finansman kaynağıyla finanse edilmekteydi. Bunlar hazine yardımı ve yasada kullanılan ifadeyle öğrenciden alınacak harç ve ücretlerdir. Bunların dışında kalan finansman biçimleri, sosyal tesis ve faaliyetlerden elde edilen gelirler, yayın ve satış gelirleri, taşınır ve taşınmaz malların gelirleri, döner sermaye gelirleri gibi fiyatlama yoluyla özel finansman ile bağış ve yardımlardır. Bu gelirler 2007 sonunda kaldırılmakta, yasa hükmüne bağlanan döner sermaye dışında kalanlarının tümü, yeni bütçe rejiminde öz gelir olarak ele alınmaktadır. Üniversitelerin ikinci büyük gelir kaynağını döner sermaye gelirleri oluşturmaktadır. Üniversitelerin kamu hizmetini üreterek, bu faaliyetleriyle kaynak yaratabilmesi için, 5018 sayılı yasayla kaldırılmış olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 49.

maddesine göre kurulan döner sermaye işletmelerinden yararlanılmaktadır. Döner sermaye gelirleri, 2547 sayılı yasanın 55. maddesindeki yükseköğretim kurumlarının gelirleri içine biraz da zorlama olarak eklenen ve her yıl bütçe yasaları ile uygulaması düzenlenen bir gelir türünü oluşturmaktadır. Döner Sermayeler, ilk kurulmaya başladıkları yıllarda Sayıştay vizesinden ve denetiminden, Devlet Satınalma Kanunlarından, Muhasebe-i Umumiye Kanunundan muaf tutularak büyük esneklik içinde etkinlik gösterebilmiş; ancak bu muafiyet ve esnekliklerin zaman içinde aşama aşama yok edilmiş olmaları sonucunda genel bütçe kavram ve usulleri içine alınmıştır. Bu süreç devam etmektedir. 5018 sayılı yasanın genel ilkesinin uygulanması sonucu 31 Aralık 2007 sonrasında bu işletmelere son verilmiştir. Bütçe içinde devletçe verilen kaynakların yanı sıra, öğrencilerden alınan katılım payları ve ücretler de yer alacaktır (YÖK, 2007).

Bunun yanında Maliye Bakanlığı BUMKO ve YÖK'ün birlikte hazırladıkları yeni sistemde üniversitelerin bütçelerinde daha fazla inisiyatif kullanabilecekleri "birim" bazlı bütçeleme yerine "kurum" bazlı bütçeleme ile üniversitelerin bütçe yapısının sadeleştirilmesi ve yeni sisteme 2010'da geçilmesi planlanmış ancak planlanan zamanda geçiş sağlanamamıştır. Yeni bütçe tek tek fakültele verilen ödeneklerin toplulaştırılarak üniversitelere verilmesi ile oluşacak ve üniversite de yıl içinde, birimler arasında ödenekleri ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden dağıtabilecektir. Verilen ödeneğin ne kadarının mal ve hizmete harcanacağı, ne kadarının personele harcanacağı önceden belirlenecektir, daha önce de bu aktarımlar vardı ancak daha zordu. Üniversite bütçeleri "bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi" olarak tanımlanmaktadır. Maliye Bakanlığı üniversite bütçelerini sadeleştirme gerekçesi olarak 1700 sayfalık ülke bütçesi kitabının üçte ikisinden fazlasını 1350 kapsayan üniversite bütçelerini, her fakülte ve yüksekokul ile idari birimin tek tek yazılması nedeniyle bazı üniversitelerin 17 sayfayı bulan bütçesinin, yeni modelle birkaç sayfaya düşeceği ve üniversitelerinde benimsediği yeni sistemde her üniversite için bütçenin toplam rakamları ile bazı zorunlu birimlerin rakamları yer alacağı gerekçe olarak belirtilmektedir. Üniversitelerin detaylı düzeyde hazırlanmasından vazgeçilmesi üniversite bütçelerinin yapısını değiştirerek var olan bütçe sistemine aykırı bir durum oluşturulmaktadır. Var olan sistemin devam edebilmesi için harcama birimlerinin geçmiş

yıl aldıkları ödeneklerinin yeni bütçe artışı oranında detaylı çalışarak altyapı oluşturulması gerekirken, ödeneğin Rektörlük emrine detaylandırmadan verilmesi var olan bütçe sistemi açısından çeşitli sıkıntılar yaşatacaktır. Diğer taraftan; üniversitelerde personel maaşları üniversitelerin bilgi işlem dairesi başkanlıkları tarafından merkezi olarak basılmaktadır. Mal ve hizmet alımlarından, yakıt, hizmet alımları, benzin, demirbaş ve yapım işleri zaten rektörlük idari mali işler tarafından karşılanmaktadır. Yapılan bu düzenleme ile üniversitelerde bütçe ve harcamalar merkezileşecektir. Bu durum ise yeni soru ve sorunlara yol açacaktır. Bütçe sadeleştirilirken aynı zamanda torbalaştırılıyor mu? Torba bütçelerde ödenekler oldukça geniş kapsamlı kategorilere göre tahsis edilir. Kategoriler biraz daha ayrıntıda her bir bakanlık veya dairenin ödeneği harcayacağı yerler konusunda bir kısıtlama yoktur. Bakanlık ve daire yöneticisine harcamaları yapma konusunda oldukça fazla takdir yetkisi tanımaktadır. Harcamaların nerelere yapıldığı ile ilgili bir kısıtlama olmadığında, bütçe uygulaması sonunda da harcamanın nerelere yapıldığı konusunda bilgi edinilmesi için ciddi denetim yapılması gerekmektedir. Üniversitelerde yapılmak istenen modelin torba bütçe olarak düşünülmemesi gerektiğinin altı çizilerek, “Torba bütçede temelde, verilen 100 lira, ister personele ister başka bir yere harcama yapılabileceği” belirtilmektedir. Bu modelde verilen ödeneğin mal ve hizmette, yatırıma, personele ne kadarı verileceği baştan belirlenerek, harcanması istenmektedir. Bütçe toplu olarak üniversiteye verilerek, nereye ne kadar harcama yapılacağına karar yetkisi üniversitenin kendisine bırakılacak, bu durumda da üniversite bütçeleri sadeleştirilirken, torba bütçe yapısına yaklaşp, yeni performans bütçe sisteminden uzaklaşılacaktır.

5018 sayılı Kanununun 5436 sayılı Kanun teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırmaya idarelerde harcama yetkilisinin üst yönetici veya üst yöneticinin belirleneceği kişiler tarafından mahalli idarelerde içişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine yürütülebileceği ayrıca hüküm altına alınmıştır.

Özel Bütçeli kuruluş olan üniversitelerde Rektörler üst yönetici olarak belirlenmiştir. Bütçeyle ödenek tahsis edilen Genel Sekreterlik, Daire Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Fakülte, Yüksekokul, Meslek Yüksekokulu, Enstitü, Hastane, Merkez, Bölüm, Savunma uzmanlıkları harcama birimi bu birimlerin yöneticisi olarak atanan veya görevlendirilen

kişiler aynı zamanda o birimin harcama yetkilisidirler. Üniversitelerde benimsenen yeni sistemde her üniversite için bütçenin toplam rakamları ile bazı zorunlu birimlerin rakamlarının yer alacağı, birimler arasında ödenek aktarmayı rektörler kendisi yapabileceği, böylece üniversiteler ödenek aktarımı için Maliye Bakanlığına gitmeyeceği belirtilmektedir. Yapılan düzenleme de üniversite yapılanması içinde belirlenen harcama yetkililerine bütçe ile ödenek tahsis edilmediğinden (veya ödenek gönderme belgesi ile kendisine ödenek verilmediğinden) harcama yapamayacaklardır. Rektörlere verilen inisiyatifin kullanma yönünün nasıl olması gerektiği konusunda da bir yöntem belirlenmemiş olması bu bütçe ödeneğinin Rektörlük Makamı tarafından kullanılabilmesi ve birimlerin harcama yetkililerine yasa ile ödenek teslimi yapılmadığından harcama yetkilisinin 1050 Sayılı Kanunda belirtilen ita amiri uygulamasına geri dönüldüğü şeklinde değerlendirilmektedir. Diğer taraftan üniversite Bütçelerinin Rektörlük Makamına bırakılması ve Rektörün üniversitenin üst yöneticisi olması, yardımcılarında da harcama yetkilinin birleştirilmesi suretiyle harcama yetkililiği verilmeyeceğinden, Rektörlere verilen bu yetkinin nasıl kimin tarafından yerine getirileceği konusunda boşluk doğacaktır. Üniversitelerde yapılmak istenen en son bütçe uygulaması ile ödeneklerin dağıtım inisiyatifinin Rektörlere bırakılması ve paranın nasıl neye göre dağıtılacağı belirsiz oluşu üniversite harcama birimlerine düzenli ödenek aktarımı yapılmaması durumunda harcama birimlerinin performans bütçe hazırlayamayacaklardır. Bu durumda performans bütçenin esas amacının ve işlemlerinin temeli olan harcama birimlerinin birim maliyetlerinin hesaplanmayacak olması performans bütçe uygulamasının üniversitelerde uygulanmayacağı anlamına gelmektedir. (Gökdemir, 2009).

Ödenek dağılımları yapılırken; Rektör, rektör yardımcıları, üniversite senatosunun giderleri ile araştırma projelerine ilişkin ödenekler, rektörlük altındaki “Özel Kalem”de; genel sekreter ve genel sekreter yardımcılarının giderlerine ilişkin ödenekleri ise genel sekreterlik altındaki “Özel Kalem”de yer alacaktır; Yükseköğretim kurumu adına yurt dışına eğitime gönderilen araştırma görevlilerinin yurt içi maaşlarına ilgili harcama biriminde; bunların yurt dışı maaşları, yollukları ve diğer giderlerine ise rektörlük altındaki “Özel Kalem”de yer verilecektir; 5018 sayılı Kanununa göre atanan ve doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak denetim faaliyetlerinde bulunan iç denetçilerin giderlerine ilişkin ödenekler, rektörlük altındaki “Özel Kalem” de ve ilgili fonksiyonda yer alacaktır; toplu projelerden gayrimenkul sermaye üretim giderleri ve büyük onarımlara, Yapı İşleri ve

Teknik Daire Başkanlığı altında, makine-teçhizat ve bilgisayar alımı ile bunlara ilişkin büyük onarımlara, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı veya ilgili diğer yardımcı harcama birimleri altında yer verilecektir, diğer projeler ise ilgili harcama birimi altında izlenecektir, öğrencilerin beslenme, barınma, sağlık, kültür ve spor faaliyetlerine ilişkin fonksiyonlarda yer alan ödenekler, Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı altında, diğer giderler fonksiyonunda yer alan ödenekler ise Sağlık, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı altında ve/veya harcamaların yapılacağı ilgili harcama birimlerinde izlenebilecektir, bütçe ödeneklerinin etkin, verimli ve yerinde kullanımını sağlamak amacıyla ödeneklerin dağılımında, harcama birimlerinin önceki yıllardaki ödenekleri, harcama kapasiteleri, yıl içi ihtiyaçları, öğrenci sayıları, meydana gelen hizmet veya fiziki mekan genişlemeleri, harcama birimlerinin performansları ve hizmetlerin yerindeliği gibi kriterler esas olmak üzere yükseköğretim kurumları tarafından oluşturulabilecek diğer objektif kriterler dikkate alınacaktır, Bütçe ödeneklerinin dağılımı yapılırken yukarıda sayılan esaslarla birlikte ödeneğin gönderileceği harcama birimi tarafından gerçekleştirilmiş ve/veya gerçekleştirilecek ihaleli işler öncelikle dikkate alınacaktır. Harcama yetkilileri, dağılımı yapılan ödenekler çerçevesinde söz konusu işlerle ilgili harcama talimatı düzenleyebilir ve taahhüde girişebilir. Yükseköğretim kurumları tarafından ekonomik sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde hazırlanarak Bakanlık e-bütçe sistemine girişi yapılan ödeneklerin dağılımı, üst yönetici tarafından ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi itibarıyla yönetim kurulunun bilgisine sunulacaktır. Üst yönetici, yapılan ödenek dağılımı konusunda, yönetim kurulunda temsil edilmeyen harcama birimlerinin en üst yöneticilerini de bilgilendirecektir. Üst yönetici tarafından onaylanan ödenek dağılımı Bakanlık e-bütçe sisteminde onaylanacaktır. Bütçe ödeneklerinin onaylanan dağılımı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları tarafından harcama birimlerine yazılı olarak bildirilecektir. Öz gelirlere ilişkin ödeneklerin dağılımı ve kullanımında 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve ilgili diğer mevzuatta yer alan esaslar dikkate alınacaktır. Ödenek dağılımları, gerekli görülmesi halinde üst yönetici onayı ile değiştirilebilecektir. Yapılan bu değişiklik, ilgili harcama birimlerine yazılı olarak bildirilecektir. Ödenek dağılımı değişiklikleri, harcama birimlerinin harcama ve taahhüt durumları dikkate alınarak gerçekleştirilecektir. Harcama birimleri, ödenek dağılımı ile planlanan ödenekler kadar değil, kendilerine Ödenek Gönderme Belgesi ile gönderilen ödenekler kadar harcama yapma yetkisine sahip olacaklardır. Harcama birimlerine gönderilecek ödenekler, ödenek dağılımları ile uyumlu olacaktır. Harcama birimlerine Ödenek Gönderme Belgesi düzenlemek suretiyle

gönderilen ödenekler, ödenek dağılımı ile belirlenen ödeneklerden daha fazla olamaz. Herhangi bir harcama birimine planlanan ödeneklerden daha fazla ödenek gönderilmesi ancak ödenek dağılımının değiştirilmesi suretiyle mümkün olabilecektir. Aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin % 20'sini aşmayan toplulaştırılmış tertip düzeyindeki ödenek aktarmaları yükseköğretim kurumları tarafından, % 20'yi aşan toplulaştırılmış tertip düzeyindeki aktarmalar ise Bakanlıkça sonuçlandırılacaktır. 2010 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karara uygun olarak 2010 Yılı Yatırım Programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projeler arasında aktarma yapılması halinde, bu aktarmanın gerektirdiği toplulaştırılmış tertipler arası aktarma işlemlerinde söz konusu % 20 oranı % 100 olarak uygulanır. Toplulaştırılmış tertip düzeyinde yer alan ödenekler, 5018 sayılı Kanun ve 5944 sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yer alan aktarma yasaklarına tabi olduğundan söz konusu tertiplere ilişkin aktarma işlemleri, ilgili tertiplerin yıl sonu harcama tahminleri dikkate alınarak yapılacaktır. Harcama birimlerinin yıl içinde ortaya çıkabilecek ödenek ihtiyaçları öncelikle AFP (Birim Detay)'nin değiştirilmesi ve/veya ödenek değişikliği yapılmak suretiyle karşılanacaktır. Toplulaştırılmış tertipte yer alan ödenekleri ilgilendiren her türlü bütçe işlemi (AFP revize, aktarma, ekleme vs.), yükseköğretim kurumları tarafından ödenek dağılımına ve AFP (Birim Detay)' ye yansıtılacaktır. Toplulaştırılmış tertipte yer alan ödenekleri değiştirmemek kaydıyla ödenek dağılımlarında yapılacak her türlü değişiklik üst yöneticinin onayı ile yükseköğretim kurumları tarafından sonuçlandırılacaktır (2011 Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği, 2010)

Vakıf üniversiteleri finansman modelinde, özde özel finansmana dayalı olmakla birlikte, bu kurumlara 2547 sayılı yasa ile giderlerine katkıda bulunmak amacıyla ve bütçedeki ödenekle sınırlı olmak kaydıyla hazine yardımı yapılması, kamusal finansman ögesinin de kullanıldığını göstermektedir. Vakıf üniversitelerinin mali özerkliği, bu üniversitelerin başlıca finansman kaynağı olan öğrenim ücretlerinin, vakıf yükseköğretim kurumlarının tüzel kişiliğini temsil eden mütevelli heyetçe tespit edilmesini gerektirmektedir. 2547 sayılı yasada bu yetki teyit edilmiş bulunmaktadır. Vakıf üniversitelerinin, mali ve idari konular dışında devlet üniversitelerinin yasal düzenlemelerine ve kurallarına tabi olmaları, kazanç amacına yönelik olmadan üniversite kurup işletmeleri anayasal olarak öngörülmesine karşın, devlet yardımı almaları ve devlet üniversitelerine 2547 sayılı yasanın 56. maddesinde sayılan ve bir finansal avantaj olarak

kabul edilebilecek mali kolaylıklardan istifade edebilmeleri tartışma konusu olmaktadır. Vakıf üniversitelerinin finansman yapısı hakkında yayınlanmış veriler bulunmadığından, öğrenim ücretleri ile devlet yardımlarının finansman yapıları içindeki payı hakkında herhangi bir görüş ileri sürülememektedir. Oldukça sınırlayıcı şartlarla verilen devlet yardımının üst sınırı, devlet üniversitelerine o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin örgün öğrenci sayısına bölünmesi ile bulunan tutarın, yardım yapılacak vakıf yükseköğretim kurumunda okuyan örgün öğrenci sayısı ile çarpılmasıyla bulunan tutarın % 30'udur. Bu kaynak, özellikle bilimsel araştırma ve öğretim üyesi yetiştirme işlevlerini yerine getirerek bilgi stokuna katkı sağlayan vakıf üniversitelerine verilen bir kamusal destek olarak kabul edilebilir. Gelirlerin dağılımları bakımından vakıf üniversitelerini iki gruba ayırmak mümkündür. İlk gruptaki vakıf üniversitelerinde güçlü bir vakıf bulunup gelirlerin büyük oranı, kurucu vakıf tarafından karşılanmaktadır. İkinci gruptakilerde ise, üniversite gelirlerinin büyük oranı öğrenci harçlarından sağlamaktadır. Vakıf üniversitelerinin sayıca büyük bölümü ikinci gruba girmektedir. Vakıf üniversitelerinin öğrenciden aldıkları öğrenim ücretleri, üniversitelere ve bir üniversite içinde programlara göre farklılık göstermektedir. Vakıf üniversitelerinin öğrenci başına harcamaları bakımından çok önemli bir farklılaşma içinde oldukları açıkça görülmektedir. Vakıf üniversitelerinin öğrenci başına yaptığı harcamalarda, 12 kata varan bir farklılık bulunmaktadır. Tabii bu farklılık, öğretim kalitesinde de bir farklılık yaratmaktadır. Vakıf Üniversitelerinin üçüncü kaynağını Devlet bütçesinden vakıf üniversitelerine tahsis edilen ödenekler oluşturmaktadır. Yapılabilecek devlet yardımı, kamu yükseköğretim kurumlarına o yıl tahsis edilen toplam bütçe ödeneklerinin örgün eğitimdeki öğrenci sayısına bölünmesiyle elde edilecek tutarın, ilgili vakıf yükseköğretim kurumunda okuyan örgün öğrenci sayısı ile çarpılması sonucu bulunacak miktarın % 30'unu geçememektedir. Gerçekleşen yardım, öngörülen en yüksek oran olan % 30'luk oranın çok altında kalmaktadır. Örneğin, 2002 yılında verilen devlet yardımı miktarı bu oranın oldukça altında, % 6 düzeyinde kalmıştır. 2005 yılında ise vakıf üniversitelerinden 15'i devlet katkısından yararlanmamış, yararlanan 10 üniversitenin aldıkları ödenek bütçelerinin yüzde 3,6'sı ile yüzde 0,9'u arasında değişmiştir. Yükseköğretim sisteminin tümünün finansman durumunun genel bir değerlendirmesi yapıldığında, ilk belirtilmesi gereken nokta Türkiye'nin yükseköğretime ayırdığı kaynakların azlığıdır. Eğer arzı artırıp, kaliteyi yükselterek, çağdaş bir iddia taşınmak isteniyorsa finansman modelinde önemli değişiklikler yapmak gerekecektir. Tabii ki, yalnız kaynakları artırmak yeterli olmayacak,

aynı zamanda bu kaynakların etkin bir biçimde kullanılması için yeni yaklaşımlar ortaya koymak gerekecektir. 5018 sayılı yasayla uygulanmaya başlanan yeni yaklaşımın bu bakımdan önem taşımaktadır (YÖK, 2007).

Maliye Bakanlığı, 31 Aralık 2005 tarihinde, “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)” yayınlamıştır. Bu tebliğde Özel Bütçeli İdarelerde de Harcama Yetkilileri belirlenerek tablo halinde yayımlanmıştır (aşağıda söz konusu tablonun sadece üniversitelere ilişkin bölümüne yer verilmiştir):

Tablo 2. 5. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Üniversite ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri	Rektör	Genel Sekreterlik	Genel Sekreter
		Daire Başkanlığı	Daire Başkanı
		Hukuk Müşavirliği	Hukuk Müşaviri
		Fakülte	Dekan
		Yüksekokul	Müdür
		Meslek Yüksekokulu	Müdür
		Enstitü	Müdür
		Hastane	Başhekim
		Merkez	Müdür
		Bölüm	Başkan
		Savunma Uzmanlığı	Savunma Uzmanı

Tablo 7’de Üniversite ve İleri Teknoloji Enstitülerinde Üst Yöneticinin “Rektör” olduğunu, bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama birimlerini sıralayarak harcama

yetkililerinin kimlerden oluşacağı belirlenmiştir. Tabloya göre hastanenin harcama yetkilisi Başhekim, fakültelerde ise dekanıdır. Bu tabloya bakılarak bazı üniversitelerin döner sermaye işletmeleri için farklı uygulamaların yapıldığı görülür. Harcama yetkilisini dekan olarak atayanların gerekçesi, hastanenin tıp fakültesinin bir alt birimi olduğu ve “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir” tanımına göre dekanın harcama yetkilisi olarak atanmasının doğru olduğu yorumu yapılmaktadır. Oysa burada gözden kaçan önemli bir husus vardır. Tablo Özel Bütçeli İdareler içindir ve Döner Sermaye İşletmelerini ilgilendirmemektedir. Döner Sermaye İşletmeleri için esas alınması gereken yönetmelik, “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’dir”. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 3 üncü maddesinde “Harcama Yetkilisi: Bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir işletmenin en üst yöneticisini veya anılan görevi yürütmekle görevlendirilen kişiyi” işaret etmektedir. Bir Üniversitede Döner Sermaye İşletmesi altında farklı kodlara sahip (örneğin 105 Hastane, 102 Mühendislik Fakültesi Dekanlığı, 103 Veteriner Fakültesi gibi) birimler yer almaktadır. Üniversitelerde Döner Sermaye İşletmesi tektir. Ancak bunlar ayrı işletmeler değildir. Bu cümlede geçen “her bir işletmenin” ifadesi, Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak işletilen farklı isimdeki hastaneler içindir. Örneğin Ankara’da bakanlığa bağlı birkaç hastane bulunmakta ve bunların işletmeleri birbirinden bağımsızdır. Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri doğrudan Rektörlüğe bağlıdır ve bu nedenle harcama yetkilisi rektördür. Maliye Bakanlığı da bu yönde yorum yaptığı, yeni kurulan Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliklerinden anlaşılmaktadır. Örneğin Siirt Üniversitesi’nin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 14.10.2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmış ve yönetmeliğin 7 inci maddesinde Harcama Yetkilisi için “İşletmenin harcama yetkilisi Rektördür. Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılara, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir” cümlesi yazılmıştır. Bilindiği üzere döner sermaye yönetmelikleri öncelikle üniversitelerin senatolarından onaylanmaktadır. Bilahare Yükseköğretim Kuruluna gönderilen bu yönetmelikler Maliye Bakanlığı’na ve Sayıştay’a gönderilerek görüşleri alınır, sonra Resmi Gazete’de yayımlanır. Bu durum Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin harcama yetkilisinin Rektör olduğunu teyit etmektedir. Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 9 uncu maddesinin; 2 inci paragrafında “(2) Harcama yetkilileri harcama yetkisini; yardımcılara, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere, kısmen veya tamamen

devredebilirler” ifadesi yazılmıştır. Yani bir Rektör yetkisini ya yardımcılara ya da hiyerarşik olarak bir alt kademede yöneticilere devredebilir. Oysa üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri yönetmeliklerindeki “...Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılara, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir” ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla yetki devrinde yönetmelikler arasında çelişkiler mevcuttur (Varol, 2008).

Bütçenin, Kurumun belirli bir dönemde yürüteceği iş ve işlemlere ilişkin olarak yasama organına bir taahhüdü olduğunu düşünürsek, PEBS’in kurumun “neyi” başardığının görülmesini sağlayacak bilgiyi sunduğunu söyleyebiliriz. Kuşkusuz PEBS, taşıdığı olumlu özellikler yanında sorunsuz bir sistem değildir. OECD tarafından yapılan Performans Bilgisi Anketi, performans bilgisinin yönetim ve bütçe sürecine dâhil edilmesinde çok az ülkenin tam anlamıyla başarılı olduğunu göstermiştir. Anılan ankette bu durumun temelinde yer alan nedenler; günümüzde kamu yönetimindeki odaklanmanın, çıktılardan sonuçlara doğru değiştiği; ancak ülkelerin çoğunun çıktılar konusunda daha fazla deneyime sahipken, sonuçlara ilişkin deneyimlerinin azlığı; sistemin, yönetimin her aşamasında esaslı değişiklikler gerektirmesi (uygulamadan, personele) ve performans bilgi kültürünün oluşturulmasının gerekliliği; performans bilgisinin doğru bir şekilde elde edilmesinin ve kullanılmasının yaygınlaştırılması için en az 4–5 yıllık devamlı bir çaba gerekmesi, bununla birlikte hükümetin önceliklerinin değişme olasılığı sorunu; performans bilgisi geliştirme ve kullanmanın para ve zaman yönünden maliyetli oluşu gibi unsurlar gösterilmektedir. Bu kapsamda performans esaslı bütçelemenin doğru biçimde uygulanabilmesi ve beklenen sonuçları vermesi için bazı “kritik başarı faktörleri”nin sağlanması önemlidir. Bu faktörler temel olarak şunlardır:

Değişime Karşı İsteklilik: Toplumun ve karar alıcıların kamu yönetimindeki bu yeni yapılanmaya, saydamlığa, çalışanların ve yöneticilerin performanslarının değerlendirilerek sonuç odaklı hesap vermeye, böylece hizmet kalitesinin artırılacağına olan inancının ve talebinin önemi büyüktür.

Politik Destek: Performans esaslı bütçeleme, klasik anlamda gelir ve harcamaların kontrolünün ötesinde yönetimin geliştirilmesine hizmet eden bir sistem olarak üst yönetim tarafından devamlı desteklenmeli ve sahiplenilmelidir. Aksi takdirde, performans bilgisinin oluşturulması, izlenmesi ve değerlendirilmesinde uygulayıcılarla politika yapıcıların ortak hareket etmemesi ve fikir birliği oluşturamaması sistemi başarısız kılabilir.

Vatandaş Desteği ve Katılımı: İdarenin paydaşlarının ve diğer vatandaşların desteği, performans yönetimini sadece bürokratik bir uygulama olma riskini azaltarak, verilerin güvenilirliğini ve doğruluğunu artırır.

Çalışanların Katılımı: PEBS'in sağlıklı bir şekilde uygulanması, sistemde faaliyetleri yürüten personelin bu konuda yeterli düzeyde katılımı sağlanmadan mümkün olmayacaktır.

Teşvik Sisteminin Varlığı: Çalışanların motivasyonunun artırılmasının başarıyı etkileyen bir unsur olduğu dikkate alındığında, belirli ölçüde teşvik yoluyla performans bilgisinin toplanmasından, kullanılmasına ve sonuçların değerlendirilmesine kadarki süreçte uygulamada etkinlik sağlanacağı söylenebilir.

Bilgi Teknolojisi: Performans bütçeleme ve yönetimi düzenli, doğru, güvenilir bilgiye zamanında ulaşımı sağlayacak bir teknolojik alt yapıyı gerektirir. Performans hedefleri ve bunlara ilişkin göstergelerin sağlıklı bir şekilde izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için bir veri tabanı ile performans bilgi sisteminin oluşturulması zorunludur.

Muhasebe Sistemi: Tahakkuk esaslı muhasebe PEBS sürecinde belirli bir hedefin gerçekleştirilmesi için gereken harcamaların daha doğru tespit edilmesini sağlar ve bu kapsamda istenen hizmetlerin sunulmasında planlama yapılmasını kolaylaştırır. Bu nedenle birçok ülke kamu yönetiminde tahakkuk esaslı muhasebe ve hatta tahakkuk esaslı bütçelemeye geçme eğilimindedir.

Yönetimsel Esneklikler: İdarelere, ihtiyaçların çokluğu ve kısıtlı kaynaklar varsayımı altında, karar alma süreçlerinde rasyonel davranabilmeleri, hedeflerinin seviyelerini doğru olarak belirleyebilmeleri için yeterli kaynak sağlanması, bunları kullanmalarını hızlandıracak ve kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. PEBS belirli bir geçmişe sahip olsa da, henüz ülkeler kendi kamu yönetim yapılarını göz önünde bulundurarak uygulanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Bu kapsamda sistemin unsurları ile kavramları yeniliğe ve geliştirilmeye açık bir nitelik taşımaktadır. Özellikle güven ve beklentilerle desteklenen performans ve sonuç odaklı anlayışın yaygınlaşması, beşeri sermayeye yapılacak yatırımla gelecek yıllarda sistemi çok daha etkili kılacak görünmektedir (Yılmaz, 2007).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ETKİNLİK ÖLÇME YÖNTEMLERİ VE VERİ ZARFLAMA ANALİZİ İLE VAKIF ÜNİVERSİTELERİNİN ETKİNLİK ÖLÇÜMLERİ

3.1. Etkinlik Ölçme Yöntemleri

Günümüz ekonomilerinde, güçlü rekabetle başa çıkmaya çalışan ve bu nedenle kaynaklarını en etkin şekilde kullanmaya zorlanan işletmeler, hedeflenen planlarından sapmalarını belirlemek, rakiplerinden daha iyi mi yoksa daha kötü mü olduklarına karar vermek için ölçümlere gerek duymuşlardır. Dolayısıyla etkinlik ve verimlilik analizleri, işletmelerin ürettikleri çıktılar ile bu çıktıları üretmek için kullandıkları girdiler arasındaki ilişkinin belirlenmesinde çok önemli yönetim araçları haline gelmişlerdir.(Kılıçkaplan, 2004)

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.(Bozdağ, Altan ve Atan, 2001)

Günümüzde kullanılan çeşitli etkinlik ölçme yöntemleri vardır. Bu yöntemler; oran analizi, parametrelili ve parametresiz yöntemler olmak üzere üç temel gruba ayrılır.(Baysal, Uygur ve Toklu, 2004)

3.1.1. Oran Analizi

Oran analizi etkinlik ölçümünde kullanılan yöntemlerden en basit ve yaygın olanıdır. Oran analizleri oldukça az bilgiye gereksinim duydukları için yaygın ve genellikle bir girdi ve bir çıktı ile sınırlandırılmış yapılardan dolayı oldukça dar kapsamlıdır. Diğer bir deyişle, oran analizinde her oran, etkinlikle ilgili boyutlardan sadece bir tanesini göz önüne alırken diğer boyutları göz ardı etmektedir. Oranlarla yapılan değerlendirmelerin bir başka zayıf yönü de, mutlaka bir şeylerle karşılaştırmaya gerek duymalarıdır. Örneğin; oran analizi ile etkinlik ölçümü yapılan bir işletmedeki sayısal sonuçlar, ya kendi içeriğindekiyle ya da diğer işletmelerin benzer değerleri ile ilişkilendirilmek zorundadır. Oran analizi ile yapılan ölçümlerde, bazı oranlar işletmeyi son derece etkin gösterirken bazı oranlar da 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 anlamlı bir şekilde ağırlıklandırılarak tek bir ölçütün türetilmesine fazlasıyla ihtiyaç duyulmaktadır.(Yeşilyurt ve Alan, 2003)

3.1.2. Parametrelî Yöntemler

Parametrelî yöntemlerde, etkinlik ölçümü yapılan karar birimine ilişkin üretim fonksiyonunun analitik bir yapıya sahip olduğu varsayımı yapılır ve bu fonksiyonun parametrelerinin belirlenmesine çalışılır. Parametrelî yöntemlerde genel olarak regresyon analizleri ile tahmin yapılırken, üretim fonksiyonu çoğunlukla tek çıktı ile birçok girdiyi ilişkilendirerek tanımlamaktadır. Regresyon analizi, birçok girdi ile çıktıyı içerebildiğinden oran analizinden daha üstün ve kapsamlı olarak nitelendirilebilir. Ayrıca birçok girdi ile birçok çıktının ilişkilendirildiği parametrelî yöntemler de geliştirilmiş olmasına rağmen, bu yöntemler yaygın kullanım alanı bulamamıştır. Regresyon analizinde, aralarında neden-sonuç ilişkisi olduğu bilinen bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin nedensel yapısı belirlenmeye çalışılır. Bu 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. (Yeşilyurt ve Alan, 2003)

Oran analizine göre daha kapsamlı olan regresyon analizinin zayıf yönleri aşağıdaki gibidir;

- Regresyon analizinde tek çıktı tanımlamasına bağlı olarak, çıktıların ortak bir birim temelinde tek bir değere indirilmesi zorunluluğu vardır. Buna bağlı olarak farklı birimlerin ortak bir birim olarak ifade edilmesinde güçlükler bulunmaktadır.
- Regresyon analizinde, etkinliğin değerlendirilmesi ortalama değerlerle tanımlanmaktadır ve buna bağlı olarak etkin sınırdan uzak kalan birimler dahi etkin çıkabilmektedir.
- Regresyon analizi üretim fonksiyonunu parametrik olarak (girdilere ya da çıktılara değişmez sabit katsayılar atayarak) tanımlarken, üretim birimlerine farklı

teknolojiler ya da amaç kombinasyonları belirleme olanağı tanımaz ve verimsiz birimleri tanımlayamaz.(Güran ve Cingi, 2002)

3.1.3. Parametresiz Yöntemler

Girdi ve çıktılardaki niteliksel farklılıklar etkinlik ve verimlilik hesaplamalarını zorlaştırmaktadır. Özellikle günümüzde kullanılan birbirinden farklı kaynaklar ve bunların sonucunda elde edilen birçok farklı ürün etkinliğin hesaplanmasını güçleştirmekte, bunun yanı sıra girdi ve çıktıların birimlerinin farklı olması da karşılaşılan zorluğu artırmaktadır.(Bozdağ, Altan ve Atan, 2001)

Parametrelili yöntemlere bir alternatif olarak ortaya çıkan parametresiz yöntemler, doğrusal programlama kökenli teknikler kullanarak hesaplama sonucunda elde edilen etkinlik değerinin etkinlik sınırına olan uzaklığını ölçer. Parametresiz yöntemler, üretim fonksiyonunun ardında herhangi bir analitik formun varlığını öngörmezler. Bu nedenle daha esnektirler. Ayrıca bu yöntemler, girdi ve çıktı ölçüm birimlerinden bağımsızdırlar. Bu özellikleriyle de işletmenin değişik boyutlarının aynı anda ölçülebilmesine imkan sağlamaktadırlar. Bu ölçütler her bir karar verme birimi için en uygun amaç kümesini belirler.

Parametresiz yöntemler, gözlem kümesi etkin olan ve olmayan şeklinde iki ana gruba ayrılmaktadır ve etkin olmayan birimlerin etkin hale dönüştürülmesinde, ne gibi önlemler alınmasına ilişkin önemli bilgiler üreterek kullanıcılara yol göstermektedir.(Cazals, Florens ve Simar,2002)

Parametresiz yöntemler, parametrelili yöntemlerde olduğu gibi üretim biriminin yapısı ile ilgili davranışsal varsayımlara girmek zorunda olmadıkları için görece avantajlıdırlar. Ayrıca, söz konusu yöntemlerin birden fazla bağımlı ve bağımsız değişken kullanabilme gibi bir üstünlükleri daha vardır. Buna karşın rassal hata terimi içermedikleri için; veri, ölçme ya da diğer nedenlerle oluşan hataları modele aktarır ve etkinlik sınırını yanlış tespit edebilirler.

Üç farklı parametrik olmayan etkinlik analiz yöntemi vardır (Özden, 2008):

- Veri zarflama analizi (VZA),
- Serbest atılabilir zarf analizi (Free Disposable Hull, FDH) ve
- Stokastik VZA.

Parametresiz yöntemlerden en yaygın olarak kullanılanı Veri Zarflama Analizi (VZA) dir. (İnan, 2000) VZA karar verme birimlerinin görelî etkinliklerinin ölçülmesi amacı ile kullanılan parametresiz bir etkinlik yöntemidir ve regresyon analizinden en önemli farkı, regresyon analizinin ortalamayı göstermesine karşın,VZA'nın en iyi performansla ilgilenip, sınır doğrusundan sapmalarla bütün performansları değerlendirmesidir. Ayrıca VZA, görece etkin olmayan karar verme birimlerinin etkinliklerinin iyileştirilmesi için neler yapılması gerektiği noktasında yöneticilere ve karar vericilere yol gösteren bir yöntemdir. (Özden, 2008)

3.2. Veri Zarflama Analizi

Veri Zarflama Analizi (VZA), birden çok girdiyi birden çok çıktıya dönüştüren Karar Verme Birimleri adı verilen bir dizi akran kuruluşun performansını değerlendirmeye yarayan, nispeten yeni, veri odaklı bir yaklaşımdır. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA) Karar Verme Birimleri'nin tanımı genel ve esnektir.

Son yıllarda, farklı ülkelerde etkinlik gösteren çok farklı bağlamlarda çok farklı aktiviteleri bulunan çok sayıda kuruluşun performans değerlendirmeleri için birçok çeşitlilikteki VZA uygulamaları kullanılmıştır. (Dinç ve Haynes,1999) Bu VZA uygulamaları, birçok kuruluşun, örneğin hastanelerin, üniversitelerin, mahkemelerin, şirketlerin vs. performanslarını değerlendirmek için çeşitli formlardaki Karar Verme Birimleri kullanmıştır. VZA'nın çok az sayıda varsayım gerektirmesi, Karar Verme Birimlerinin içerisinde bulunan çoklu girdi ve çoklu çıktıların arasındaki karmaşık ve bilinmeyen bağıntıdan dolayı başka yaklaşımlara direnç gösteren durumlarda VZA'nın kullanımını mümkün kılmıştır.(Cooper, Seiford and Zhu; DEA)

VZA, ayrıca, başka yaklaşımlar tarafından değerlendirilmiş aktivite ve kuruluşlara yeni anlayışlar sağlamak için de kullanılmıştır. (Cooper, Seiford ve Tone, 2000) Örneğin, VZA ile kıyaslama uygulamaları en kârlı firmaların birçoğunda sayısız verimsizlik kaynağı tespit etmiştir ve bu da birçok uygulamalı çalışmalarda daha iyi karşılaştırmaların elde edilebilmesi için önemli bir adım olmuştur. Dolayısıyla, sigorta şirketleri gibi farklı yasal organizasyonların verimliliklerini inceleyen VZA çalışmaları, bu yasal organizasyonların potansiyellerini değerlendiren daha önceki çalışmaların başarısız olduklarını göstermektedir. Benzer şekilde, VZA'nın bir kullanımı, VZA ile değerlendirilmiş bankalar

için geçmişte yapılan birleşme öncesi ve birleşme sonrası verimlilik çalışmalarının yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini ortaya koydu. (Zhu; 2002)

VZA'nın bugünkü şekliyle ilk olarak 1978'de tanıtılmasından beri, birçok alandaki araştırmacılar, VZA'nın, performans değerlendirmelerinde operasyonel süreçlerin modellenmesi için mükemmel ve kolay kullanılabilen bir yöntem olduğunu kabullenmişlerdir. Bununla birlikte başka gelişmeler de buna eşlik etmiştir. Örneğin, performans değerlendirilmelerinde ve kıyaslamalarda kullanılabilen bazı VZA tablo modelleri geliştirilmiştir. (Zhu, 2002) VZA'nın deneye dayalı oryantasyonu ve başka yaklaşımlara eşlik eden birçok varsayıma olan ihtiyacının yokluğu (örneğin istatistiksel regresyon analizinin standart formları), VZA'nın birçok sektörde ve kamuda etkin sınır tahminini içeren birçok çalışmada kullanılmasına yol açmıştır. (Artley ve Stroh, 1993).

VZA, ilk olarak, modern ekonominin köşe noktaları olan bağıntıların (örneğin üretim fonksiyonlarının) deneysel tahminlerini elde etmek için yeni bir yol sağlayan gözlemsel verilere uygulanan matematiksel programlama modeli olarak tanımlanmıştır. (Charnes, Cooper ve Rhodes, 1978)

Biçimsel olarak VZA, merkez eğilimlerden çok sınırlara yönelen bir yöntemdir. İstatistiksel regresyonda olduğu gibi regresyon düzlemini verilerin merkezine doğru sığdırmaya çalışmak yerine, örneğin, bu regresyon düzlemi gözlemlerinin üzerinde olacak şekilde yüzer. Bu perspektif dolayısıyla, VZA, özellikle başka yöntemlerde bulunmayan bağıntıları su yüzüne çıkarmakta çok başarılıdır. Örneğin, verimlilik ve bir Karar Verme Biriminin başka bir Karar Verme Biriminden daha verimli olmasıyla anlatılmak istenen, VZA ile basit bir şekilde, formüle varsayımlar ve çeşitli modellerdeki varyasyonlar (mesela doğrusal ve doğrusal olmayan regresyon modelleri) olmadan başarılabılır. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA)

Cooper, Seiford ve Zhu, VZA'ya "Genişletilmiş Pareto-Koopmans Tanımı" dışında bir tanım getirmişlerdir. Genişletilmiş Pareto-Koopmans Tanımına göre eğer Karar Verme Biriminin hiçbir girdisi veya çıktısı başka girdileri veya çıktıları kötüleştirmeden geliştiriliyorsa, Karar Verme Birimi tarafından tam verimlilik (%100) elde edilebilir. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA). Ancak buarada geçen verimlilik tanımı yerine görel verimlilik tanımının daha uygun olacağı düşünülmüştür çünkü çoğu yönetim ve sosyal bilim uygulamalarında verimliliğin teorik olarak olası düzeyleri bilinmeyecektir. Dolayısıyla, yukarıdaki tanımın yerine şöyle bir tanım getirilmiştir: Eldeki kanıtlar temelinde, başka Karar Verme Birimlerinin performansları önceki Karar Verme Biriminin

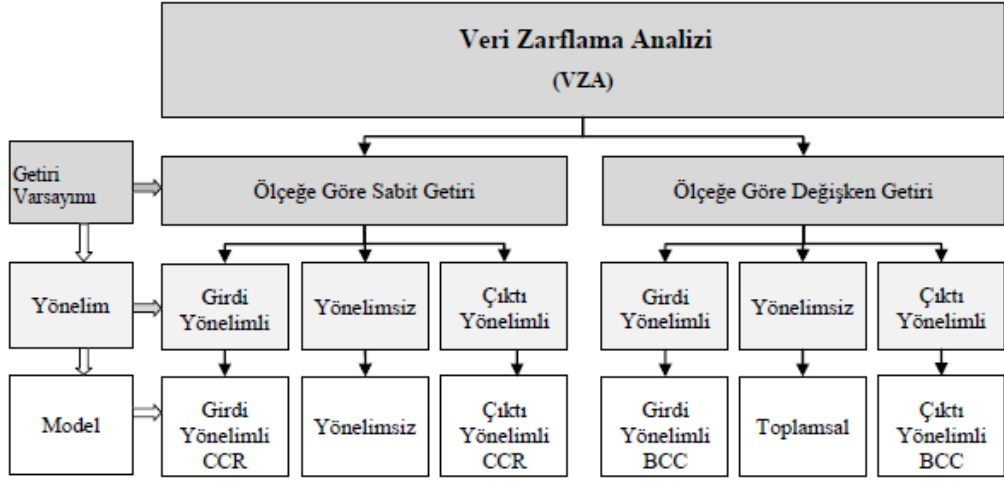
bazı girdilerinin veya çıktılarının başka girdileri veya çıktıları kötüleştirmeden geliştirildiğini gösteriyorsa, bir Karar Verme Birimi %100 verimli olarak değerlendirilebilir.

Bu tanım, girdiler ve çıktılar arasında olması beklenen biçimsel bağıntıları açıkça belirtme gerekliliğini önlemiştir. Ekonomide “teknik verimlilik” denen bu tür basit bir verimlilik, gerekli veriler (mesela fiyat vs.) VZA’nın kullanımı için olduğu zaman, başka türdeki verimliliklere de genişletilebilir. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA)

VZA’da kullanılan birçok model vardır ve en önemli varsayımı da her bir sistemin girdi ve çıktı ağırlıklarını, kendi etkinlik derecesini maksimize edecek şekilde seçecek olmasıdır. Genel olarak hangi tür modelin kullanılması gerektiği, araştırmanın kapsamına ve kullanılacak varsayımlara göre değişir. Karar Verme Birimlerinin ölçeğe göre sabit getiriye sahip oldukları varsayılıyorsa ve birimlerin toplam etkinlikleri belirlenmek isteniyorsa, CCR veya yönelimsiz modeller kullanılabilir. Eğer, Karar Verme Birimleri için ölçeğe göre değişken getiri varsayımı geçerli ise ve yalnızca birimlerin teknik etkinlikleri hesaplanmak isteniyorsa, BCC veya toplamsal modellerinin kullanılması yeterlidir. Ancak Karar Verme Birimlerinin etkinlikleriyle ilgili daha ayrıntılı bilgiler edinilmek isteniyorsa, yani toplam etkin olmayan Karar Verme Birimlerinin etkinsizliğinin teknik etkinlikten mi, yoksa ölçekten mi kaynaklandığı da belirlenmek isteniyorsa o zaman; toplam, teknik ve ölçek etkinliklerin hepsinin hesaplanması gerekmektedir.

Şekil 12’de VZA’da kullanılan tüm metodları toplu şekilde gösterilmektedir. VZA’da kullanılan CCR ve BCC modelleri; girdi yönelimli ve çıktı yönelimli olmak üzere iki farklı şekilde kurulabilir. Eğer girdiler üzerinde kontrol azsa çıktı yönelimli bir model; eğer çıktılar üzerinde kontrol azsa girdi yönelimli bir model kurulmalıdır. Girdi yönelimli modellerde; mevcut çıktının üretilmesi için en az girdinin kullanılmasına, çıktı yönelimli modellerde ise mevcut girdi ile en fazla çıktının üretilmesine çalışılır. Eğer, en fazla çıktının en az girdi ile üretilmesi isteniyorsa, o zaman toplamsal veya yönelimsiz modeller kullanılmaktadır.

Şekil 3. 1. Veri Zarflama Analizi'nde Kullanılan Metodlar



Kaynak: Özden, Ü.H. Veri zarflama analizi (VZA) ile Türkiye'deki vakıf üniversitelerinin etkinliğinin ölçülmesi İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi Cilt:37, Sayı:2, 2008, s.167-185, İstanbul

Vakıf Üniversiteleri üzerinde yapılacak VZA'da ölçeğe sabit getiri oldukları varsayımıyla "Girdi yönelimli CCR modeli" kullanılacaktır.

3.2.1. CCR VZA Modeli

Uygulamaların geniş bir yelpazede kullanımını sağlamak için, Karar Verme Birimi (KVB) terimi, girdileri çıktılara dönüştürme kabiliyetinin değerlendirilmesi gereken herhangi bir varlığı kastetmek için kullanılır. Kamu kuruluşları, kâr amacı gütmeyen organizasyonlar ve firmalar bu şekilde değerlendirilebilir. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA)

Varsayalım ki elimizde n tane değerlendirilmesi gereken KVB olsun. Her KVB'nin değişen miktarlarda farklı m tane girdisi ve farklı s tane çıktısı olsun. KVB_j 'nin i 'nci girdisinin miktarı x_{ij} ve bu girdinin çıktısı olan r 'nci çıktının da miktarı da y_{rj} olsun. Ayrıca, varsayalım ki

$$x_{ij} \geq 0 \quad ve \quad y_{rj} \geq 0$$

olsun. Bununla birlikte, varsayalım ki her KVB'nin en az bir tane pozitif girdisi ve çıktısı olsun.

Şimdi ise VZA'nın "oransal form"una bakalım. Bu formda, Charnes, Coopers ve Rhodes tarafından belirtildiği gibi, $j = 1, 2, \dots, n$ için, KVB_j 'ye oransal olarak

hesaplanmak üzere, çıktıların girdilere oranı, $KVB_j = KVB_o$ 'nin görelî verimliliğini ölçmek için kullanılır. CCR yapımı, her KVB için çoklu çıktılarının çoklu girdilere oranının tekli 'sanal' çıktının tekli 'sanal' girdiye oranına indirgenmesi olarak yorumlanabilir. KVB'lerden herhangi biri için bu tekli 'sanal' çıktının tekli 'sanal' girdiye oranı çarpanların bir fonksiyonu olan verimliliğin bir ölçümünü verir. Bu oran, bu KVB için, aşağıdaki gösterilen amaç fonksiyonunu oluşturur. (Cooper, Seiford and Zhu; DEA)

$$\max h_o(u, v) = \frac{\sum_r u_r y_{ro}}{\sum_i v_i x_{io}} \quad \left\{ \begin{array}{l} KVB_o : \text{hesaplanması gereken KVB} \\ y_{ro} : KVB_o \text{ 'in gözlem çıktısı} \\ x_{io} : KVB_o \text{ 'in gözlem girdisi} \\ u_r \text{ ve } v_i : \text{değişkenler} \end{array} \right.$$

Yukarıdaki eşitlikte eğer herhangi başka bir kısıtlama olmazsa, eşitliğin alabileceği değerin bir sınırı yoktur. Bir küme normalize eden kısıtlamalar (her KVB için bir tane), her KVB'nin ($KVB_j = KVB_o$ dâhil) tekli 'sanal' çıktısının tekli 'sanal' girdisine oranının 1'den küçük veya 1'e eşit olmasını gösteren koşulunu yansıtır. Dolayısıyla yukarıdaki eşitlik, aşağıdaki eşitsizlikleri sağlamak zorundadır

$$j = 1, 2, \dots, n \text{ için } \frac{\sum_r u_r y_{rj}}{\sum_i v_i x_{ij}} \leq 1$$

$$\text{her } i \text{ ve } r \text{ için } u_r, v_i \geq 0$$

Bu oransal formun sonsuz sayıda çözümü vardır. Eğer (u^*, v^*) optimalse, $\alpha > 0$ için $(\alpha u^*, \alpha v^*)$ de optimaldir.

VZA Verimliliği: KVB_o 'in verimliliği %100'dür, ancak ve ancak

$$\begin{array}{l} \text{i. } Q^* = \frac{\sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j + s_i^-}{x_{io}} = 1 \\ \text{ii. } s_i^- = s_r^+ = 0 \end{array}$$

Zayıf VZA Verimli: KVB_o zayıf verimlidir, ancak ve ancak

$$\begin{array}{l} \text{i. } Q^* = \frac{\sum_{j=1}^n y_{rj} \lambda_j + s_i^-}{x_{io}} = 1 \\ \text{ii. } \text{Bazı alternatif optimadaki bazı } i \text{ ve } r \text{ 'ler için } s_i^- \neq 0 \text{ ve/veya} \\ s_r^+ \neq 0 \end{array}$$

Tablo 3. 1. CCR VZA Modeli

Girdi Odaklı	
Zarflama Modeli	Çarpan Modeli
$\sum_{j=1}^n x_{ij}\lambda_j + s_i^- = \theta x_{io} \quad i = 1, 2, \dots, m;$ $\sum_{j=1}^n y_{rj}\lambda_j - s_r^+ = y_{ro} \quad r = 1, 2, \dots, s;$ $\lambda_j \geq 0 \quad j = 1, 2, \dots, n;$ <p style="text-align: center;">için</p> $\min \theta - \epsilon \left(\sum_{i=1}^m s_i^- + \sum_{r=1}^s s_r^+ \right)$	$\sum_{r=1}^s \mu_r y_{rj} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0$ $\sum_{i=1}^m v_i x_{io} = 1$ $\mu_r, v_i \geq \epsilon > 0$ <p style="text-align: center;">için</p> $\max z = \sum_{r=1}^s \mu_r y_{ro}$
Çıktı Odaklı	
Zarflama Modeli	Çarpan Modeli
$\sum_{j=1}^n x_{ij}\lambda_j + s_i^- = x_{io} \quad i = 1, 2, \dots, m;$ $\sum_{j=1}^n y_{rj}\lambda_j - s_r^+ = \phi y_{ro} \quad r = 1, 2, \dots, s;$ $\lambda_j \geq 0 \quad j = 1, 2, \dots, n;$ <p style="text-align: center;">için</p> $\max \phi + \epsilon \left(\sum_{i=1}^m s_i^- + \sum_{r=1}^s s_r^+ \right)$	$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s \mu_r y_{rj} \geq 0$ $\sum_{r=1}^s \mu_r y_{ro} = 1$ $\mu_r, v_i \geq \epsilon > 0$ <p style="text-align: center;">için</p> $\max q = \sum_{i=1}^m v_i x_{io}$

Bunlar CCR (Charnes, Cooper, Rhodes, 1978) modelleri olarak bilinmektedir. Eğer

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$$

koşulu da eklenirse, bu modellere BCC (Banker, Charnes, Cooper, 1984) modelleri denmektedir.

3.2.2. VZA'nın Uygulama Aşamaları

KVB'lerin Seçilmesi

KVB'ler seçilirken göz önüne alınan birimler, aynı görevleri birbirine benzeyen amaçlar için yerine getirmelidirler ve bu birimler aynı pazar şartlarında çalışmalıdırlar. Ayrıca, yoğunlukları ve büyüklükleri dışında grupta bulunan tüm birimlerin performansını karakterize eden etmenler (girdiler ve çıktılar için) aynı olmalıdır. (Baysal ve Toklu, 2006)

Girdilerin ve Çıktıların Seçilmesi

VZA ile yapılacak ölçümlerin anlamlı olması için, bu yöntemin veri tabanlı bir etkinlik ölçme tekniği olmasından dolayı, girdilerin ve çıktıların mantıklı seçilmesi gerekmektedir. Bunu yaparak, eğer üretim teknolojisini en iyi şekilde ifade eden girdi ve çıktılar seçilirse, tüm KVB'lerin girdi ve çıktı verileri elde edilebilir. (Yolalan, 1993)

Görel Etkinliğin Ölçülmesi

Etkin sınır oluşturulabilmesi için, VZA'da KVB'lerin en iyi girdileri ve çıktıları gözden geçirilerek en iyi performansa sahip olanlar seçilir. Bu etkin sınır üzerinde olmayan KVB'lerin etkinlik değerleri de bu etkin sınıra göre belirlenir. (Bayazıtlı ve Çelik, 2010) En iyi girdi bileşimiyle elde edilebilecek en yüksek üretim miktarlarının oluşturduğu bu sınıra etkin üretim sınırı denir. (Akta, 2001) Etkin ya da etkin olmayan tüm girdi-çıktı dönüşümleri ise Üretim İmkân Kümesini (ÜİK) oluşturur. (Allen ve Thanassoulis, 2004)

Bu kavramlar aşağıdaki basit örnekle açıklanabilir.

Örnek: 5 farklı KVB'ye ait girdi ve çıktı verileri aşağıdaki çizelgedeki gibidir.

KVB	A	B	C	D	E
Girdi	7	7	5	6	5
Çıktı	5	4	3	3	4
Verimlilik	0,71	0,57	0,60	0,50	0,80

Görüldüğü üzere, E işletmesi en verimli işletme ve D işletmesi de en verimsiz işletmedir.

3.2.3. VZA'nın Güçlü ve Zayıf Yönleri

VZA'nın güçlü yönleri: VZA ile çok sayıda girdi ve çıktı kullanılabilir ve bu girdi ve çıktılarla ilgili varsayımlarda bulunmak gerekmez. Birbirlerine benzeyen üretim yapısı olan firmaların kıyaslamalarında kullanılabilir. Girdi ve çıktılarının birimleri birbirlerinden farklı olabilir. (Yılmaz, Özdil ve Akdoğan, 2002) VZA, karar vericilerin üretim sürecini çok daha iyi tanımasını sağlar. VZA'nın kullanımıyla elde edilen analiz sonuçları ve veriler ile ortak bir veritabanı yaratılabilir. (Aydemir, 2002) VZA ile etkinlik ölçümü yapılırken ortalama etkinliğe sahip birimler değil, en etkin KVB'lerin kıyaslanması kullanılır. (Ertay ve Ruan, 2005)

VZA'nın zayıf yönleri: VZA, KVB'lerin etkinliğini ölçmek açısından yeterliken bu değerlendirmenin mutlak etkinlik bazındaki yorumu ile ilgili herhangi bir bilgi vermez.(Akta, 2001) VZA ile elde edilen sonuçlara istatistiksel hipotez testlerinin uygulanması zordur, çünkü bu yöntem parametrik değildir. Büyük problemlerin hesaplama süresi çok uzun olabilir, çünkü bu yöntemde her KVB için ayrı doğrusal programlama modelinin çözümü gerekir. (Esenbel, Erkin ve Erdoğan, 2010) VZA ile yalnızca analiz edilen KVB'lerin göreceli etkinliği ölçülebilir ve bu yöntem ölçüm hatalarına karşı çok duyarlıdır. (Kent ve Mahadzir, 2006) VZA ile her KVB tek tek optimize edildiğinden dolayı çok fazla sayıda karar değişkeni hesaplanılır ve sonuç olarak da serbestlik derecesi çok yükselir. (Köksal, 2001) Bu yöntemde, gözlemlenen etkinlik ile en iyi etkinlik arasındaki farka verimsizlik denirken uç gözlem noktaları için ölçüm hataları hesaba alınmaz. Dolayısıyla, dışsallıkların göz ardı edilmesi sebebiyle yanıltıcı sonuçlar elde edilebilir.(Tetik, 2003) Ayrıca, referans kümesi içerisindeki KVB'lerin diğerlerine olan üstünlüğü göreceli olduğu için, bunlar tek başlarına değerlendirildiklerinde etkinliklerine dair yorum yapmak zordur. Bu sebeple, VZA ile elde edilen etkinlik sonuçları yalnızca göreceli olarak değerlendirilmelidir.(Aydemir, 2002)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

VZA İLE ÜNİVERSİTELERİN ETKİNLİK ÖLÇÜMLERİ

4.1. Üniversitelerde Performans Değerlendirme Problemi

Hızla gelişen dünya ekonomisinin getirdiği rekabet ortamında varlıklarını sürdürebilmek ve daha başarılı olabilmek için, bir çok kurum gibi, üniversiteler de rekabet güçlerini arttırmak zorundadırlar. Rekabet güçlerini arttırabilmek için ise üniversiteler stratejik karar alabilme yeteneğine sahip olmak ve bu yeteneği kullanarak kaynaklarını en verimli şekilde kullanmak durumundadırlar.

Üniversitelerin ülke ekonomilerine dolaylı veya doğrudan olan önemli katkıları ve kamu kaynaklarının üniversiteler arasında adaletli dağıtılabilmesi gerekliliği, üniversitelerde performans değerlendirmesi yapılabilmesi için gerekli yöntemlerin geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısıyla, üniversite yöneticileri, daha fazla kamu kaynağına erişebilmek için, kurumlarının bütçeleme sürecinde bu yöntemleri kullanarak performanslarını arttırmak durumunda bırakılmıştır.

Sonuç olarak ise üniversiteler, birçok alanda, eğitim-öğretim kalitesinin gelişmesi gibi, verimliliklerini arttırarak gelişmiş ülke ekonomileri içerisinde daha da önemli bir yer tutmaya başlamışlardır. (Reisman, 2004)

Gelişmiş ülkelerde üniversitelere, performanslarına göre finansal kaynak aktarımı yapılmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bulunan Ulusal Sağlık Enstitüsü (NIH), üniversitelerin tıp fakültelerine bağış yaparken kendi geliştirdiği performans değerlendirme yöntemlerini kullanmaktadır.(grants.nih.gov) Aşağıdaki tabloda bu enstitünün ABD'deki üniversitelere 2008 yılında aktardığı araştırma bağış miktarları görülmektedir.

Tablo 4. 1. ABD Ulusal Sağlık Enstitüsü'nün ABD'deki üniversitelere 2008 yılında aktardığı araştırma bağış miktarları

Okul	NIH Araştırma Bağışı (milyon \$)
Harvard Üniversitesi	1228
Johns Hopkins Üniversitesi	471
Pennsylvania Üniversitesi	516
Kaliforniya Üniversitesi – San Francisco	457
Duke Üniversitesi	338
Stanford Üniversitesi	236
Washington Üniversitesi	566
Yale Üniversitesi	340
Kolombiya Üniversitesi	342
Kaliforniya Üniversitesi – Los Angeles	493

Kaynak: Schools of Medicine, America’s Best Graduate Schools, USN&WR, 2009.

Türkiye’de Vakıf Üniversitelerinin durumu ise devlet üniversitelerinin durumundan oldukça farklıdır. Finansman şeklinin bütünüyle farklı olması nedeni ile Vakıf Üniversitelerinin rekabet güçlerini arttırmaya yönelik politika arayışları da devlet üniversitelerine göre farklılıklar taşımaktadır. Bu nedenle Vakıf Üniversiteleri stratejik planlarını oluşturmadan Türkiye’de Vakıf Üniversitelerinin durumunu tümüyle irdelemek durumundadırlar. Yüksek Öğretim Çalıştay tarafından 25-26 Temmuz 2009 tarihinde yapılan Vakıf üniversite Çalışma Grubunun Toplantı Notlarında Vakıf Üniversiteleri için bir SWOT analizi yapılmıştır. SWOT kısaltmasının açılımı Strengths (üstünlükler), Weaknesses (zayıflıklar), Opportunities (fırsatlar), Threats (tehditler) şeklindedir. Swot analizi, örgütün faaliyette bulunduğu çevreyi anlamak ve yönetmek üzere topladığı bilgileri kullanarak sistematik olarak kendisini değerlendirmesi olarak tanımlanabilir. Bu değerlendirmeler çoğunlukla kişisel yargılardan, anlayıştan etkilenir. Toplantıda Vakıf Üniversiteleri için yapılan SWOT analizi Tablo 4.10’da gösterilmektedir.

Tablo 4. 2. Vakıf Üniversiteleri İçin SWOT Tablosu

Güçlü Yönler	Zayıf yönler	Fırsatlar	Tehditler
<ul style="list-style-type: none"> Karar verme süreçlerinde hızlı olabilmeye yeteneği Öğretim üyelerine daha iyi ücret ödeyebilme ve öğretim görevlisi temin edebilme kolaylığı M. Kurumsal özerklik potansiyeli A. Kurumsal özerklik potansiyeli Performansa göre ödüllendirebilme A. Belirlenen eğitim politikalarının çabuk hayata geçirilmesi A. Öğrenci/öğretim üyesi oranının yüksek olması İ. A. Güncel teknolojik gelişmelere ayak uydurabilme yeteneği İ. M. Mali yönden manevra ve hareket edebilme alanı Öğretim elemanlarının memur statüsünde olmaması 	<ul style="list-style-type: none"> Çeşitlilik vurgusu yerine tek tip model eğilimi Üst yönetimde mali ve akademik yönetim alanlarının belirlenme ihtiyacı Mütevelli heyet üyelerinin üniversite yönetimindeki deneyim eksikliği Araştırma teşviklerinin yetersizliği Kritik kütle oluşturma süreci Çalışma alışkanlığı az olan öğrencilerin çokluğu Burslu ve bursuz öğrenciler arasındaki dengesizlikler Veli/sponsorların okul yönetimine, idarecilerine ve vakıf üniversitelerine yaklaşımlarındaki sakatlıklar. Müşteri gibi davranma eğilimi Paralı eğitim bilincinin geliştirilmesi Vakıf Üniversitelerinin birlikte hareket etmemesi, yeterli iletişimin ve eşgüdümün sağlanamaması Ana varlık sermayesi oluşmaması Kredi yurtlar kurumunun öğrenim ücreti kredisi vermemesi Yeni programlar açmada YÖK'ün sınırları tavrı Vakıf Üniversitesi kavramının yeterince benimsenmemesi, YÖK'ün çifte standart uygulamaları 	<ul style="list-style-type: none"> Vakıf üniversitelerinin çoğalması, sayısının artması Yüksek öğrenime olan talep Kadro kısıtlarının olmaması, özellikle Yrd. Doç. itibaren bürokrasiye takılmadan iyi eleman alabilme Yenilikçi programlar açabilme potansiyeli İnovasyon, teknoloji kullanımındaki avantajlar Esnek ve yatay yönetim modellerine geliştirme imkânı Kendi mali kaynağını yaratarak mali özerklik sağlamak Kalite yönünden rekabet edebilme Sivil toplum, Endüstri ve iş hayatı ile kolay ve etkin ilişki kurabilme ve bunun öğrenciye katkısı Devletle ilişkilerde kurumsal özerklik Beyin göçünü tersine çevirebilmek İngilizce öğrenim ve bölgedeki yabancı öğrencileri Türkiye'ye çekebilme imkânı Değişik illerde fakülteler açmak konusundaki imkân, yasal engel yok 	<ul style="list-style-type: none"> 2547 Sayılı Yasanın sadece devlet üniversiteleri esas alınarak hazırlanmış olması Sisteme ayak uydurma baskıları Halk ve öğrencinin yeterince tanımaması Genellikle vakıf üniversiteleri zor değil, rahat algısı Sağlam bir finansman modeli olmayışı Devletin vakıf üniversitelerinde okuyan öğrencilere maddi destek vermemesi Akademik yönden kurumsal özerklik tanınmaması Mütevelli heyeti ile yönetim anlayışının yeterli kadar kurumsallaşmaması Doktoralı öğretim üyesi arzının azlığı Devlet okullarının ücretsiz olması

Kaynak: Yüksek Öğretim Çalıştayı

4.2. Devlet Üniversitelerinde Performans İle Bütçe Arasındaki İlişki

Maliye Bakanlığı, performans değerlendirmesini bütçe sürecinde kaynak dağılımını belirlemek amacıyla ziyade bilgi sağlamak amacıyla kullanmaktadır. Devam eden

faaliyet veya projelere son vermek yada performansa dayalı ücret ödemelerini saptamak amacıyla kullanmamaktadır. Performans değerlendirmesi neticesinde elde edilecek sonuçlarla bütçe arasındaki ilişki performans esaslı bütçeleme sistemi ile mümkün olmaktadır. Performans bilgisinin bütçe kararlarında kullanılması performans esaslı bütçe türleri açısından ele alınırsa farklılık arz etmektedir. Uluslararası uygulamalara göre performans esaslı bütçe üç farklı şekilde hazırlanmaktadır;

Sunum Amaçlı Performans Esaslı Bütçe; Performans değerlendirmesi sonucu elde edilen performans bilgilerinin, Maliye Bakanlığı ile harcamacı idareler arasındaki bütçe görüşmelerinde kullanılması amacıyla oluşturulması yöntemidir.

Bilgilendirme Amaçlı Performans Esaslı Bütçe; Performans bilgilerinin, bütçe sürecinin bir parçası olarak politik ve mali önceliklerin yanında bütçe tahsislerinin yapılması amacıyla oluşturulması yöntemidir.

Doğrudan Performans Esaslı Bütçe; Yukarıdaki yöntemlerde performans sonuçları ile kaynaklar arasında doğrudan ve açık bir bağlantı bulunmazken bu yöntemde performans bilgileri performans esaslı bütçenin formülasyonunun yanında söz konusu bağlantıların da kurulması için kullanılmaktadır.

Harcama kararları alınırken salt olarak performans sonuçları ile kaynak tahsisi arasında birebir bir bağlantının kurulması mümkün olmadığı gibi çoğu zaman beklenen faydasından çok kamu idareleri açısından imkansızlıklara neden olmaktadır. OECD ülkelerinde yer alan birçok Maliye Bakanlığı da performans sonuçlarını mali olarak birimleri ödüllendirme veya cezalandırma amacıyla kullanmamaktadır ve performans ölçümleri kötü performansın altında yatan gerçekleri açıklamamaktadır. Kötü performansın nedenini tam olarak açıklığa kavuşturmadan harcamalarda bir kesintiye gidilmesi durumu daha da kötüye götürebilir. Performans sonuçlarının değerlendirilmesi sonucunda elde edilecek sonuçların harcamaların önceliklendirilmesi gereken alanlara yönlendirilmesi anlamında yardımcı olması gerekir.

Mehmet Emin BAYSAL, Bahriye ALÇILAR, Hakan ÇERÇİOĞLU ve Bilal TOKLU'nun 2005 yılında yayınlanan “ Türkiye'deki Devlet Üniversitelerinin 2004 yılı

performanslarının Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Belirlenip Buna Göre 2005 Yılı Bütçe Tahsislerinin yapılması” çalışmasında Türkiye’deki 50 devlet üniversitesinin 2004 yılına ait görelî etkinlikleri VZA ile ölçülmüş ve performanslarına göre 2005 yılı bütçe tahsisleri yapılmıştır.

VZA’da kullanılan girdi ve çıktılar aşağıdaki gibidir.

Girdiler

- Personel giderleri
- Diğer cari giderler
- Yatırım giderleri
- Transferler
- Öğretim üyeleri sayıları

Çıktılar

- Lisans öğrencileri
- Yüksek lisans öğrencileri
- Doktora öğrencileri
- Yayın sayıları

Ölçeğe değişken getiri varsayımı altında çıktı yönelimli BCC modeli kullanılarak yapılan çalışmada ele alınan varsayımlar da aşağıdaki gibidir.

- Üniversitelerin yıllık bütçe artışı en fazla %40 oranında olabilir
- Bütçeyi oluşturan kalemler girdilerde yer alan personel giderlerini, diğer cari giderleri, yatırım giderlerini ve transferleri kapsar
- Üniversiteler etkinlik değerlerine göre çok iyi, iyi, iyi değil şeklinde sınıflandırılmış ve bu sınıfların her biri için bir artış oranı belirlenmiştir. Bütçe tahsisinin dayalı olduğu bu ölçüt, aşağıda gösterilmektedir:

Üniversite Etkinlik Değeri	Sınıf	Yıllık Bütçe Artış Oranı
100%	Çok iyi	%40
(%100,%75]	İyi	%30
(%75,%0]	İyi değil	%20

Bu varsayımlar altında yapılan çalışmanın sonucunda elde edilen performans değerleri ile bu performans değerlerine göre tahmin edilen 2005 bütçe taslağı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Üniversiteler	2004 Yılı Etkinlik Değerleri	2004 Bütçe Tasarısı	Performansa Göre 2005 Bütçe Tahmini	2005 Gerçekleşen Bütçe Tasarısı	Fark (Tahmin-Gerçekleşen)	%Fark
Abant İzzet Baysal	70,62	46.103.000	55.323.600	64.511.250	-9.187.650	-16,61
Adnan Menderes	73,37	40.914.000	49.096.800	48.464.000	632.800	1,29
Afyon Kocatepe	95,66	37.875.000	49.237.500	54.651.000	-5.413.500	-10,99
Akdeniz	98,22	71.194.000	92.552.200	93.137.000	-584.800	-0,63
Ankara	100,00	222.205.000	311.087.000	272.425.000	38.662.000	12,43
Atatürk	100,00	126.044.000	176.461.600	167.567.750	8.893.850	5,04
Balıkesir	100,00	27.277.000	38.187.800	42.491.500	-4.303.700	-11,27
Boğaziçi	100,00	53.744.000	75.241.600	71.820.000	3.421.600	4,55
Celal Bayar	96,60	59.282.000	77.066.600	78.127.250	-1.060.650	-1,38
Cumhuriyet	80,26	113.747.000	147.871.100	140.355.000	7.516.100	5,08
Çanakkale 18 Mart	100,00	44.580.000	62.412.000	63.481.000	-1.069.000	-1,71
Çukurova	90,19	27.763.000	36.091.900	40.570.250	-4.478.350	-12,41
Dicle	67,51	73.214.000	87.856.800	87.652.750	204.050	0,23
Dokuz Eylül	89,28	128.796.000	167.434.800	174.119.750	-6.684.950	-3,99
Dumlupınar	100,00	25.730.000	36.022.000	46.093.250	-10.071.250	-27,96
Ege	100,00	149.906.000	209.868.400	196.792.500	13.075.900	6,23
Erciyes	98,31	71.132.000	92.471.600	93.974.000	-1.502.400	-1,62
Fırat	100,00	72.617.000	101.663.800	90.892.500	10.771.300	10,60
Galatasaray	100,00	14.806.500	20.729.100	18.908.500	1.820.600	8,78
Gazi	100,00	171.600.000	240.240.000	227.447.500	12.792.500	5,32
Gaziantep	100,00	46.431.000	65.003.400	56.951.500	8.051.900	12,39
Gaziosmanpaşa	78,43	31.523.000	40.979.900	40.945.000	34.900	0,09
Gebze Y.T.E.	100,00	24.699.000	34.578.600	28.275.500	6.303.100	18,23
Hacettepe	100,00	211.264.000	295.769.600	263.805.000	31.964.600	10,81
Harran	67,66	46.341.000	55.609.200	54.598.750	1.010.450	1,82
İnönü	99,91	59.388.000	77.204.400	77.560.750	-356.350	-0,46
İstanbul	100,00	264.349.000	370.088.600	327.460.000	42.628.600	11,52
İstanbul Teknik	100,00	121.407.000	169.969.800	135.528.500	34.441.300	20,26
İzmir Y.T.E.	69,05	26.008.000	31.209.600	31.304.250	-94.650	-0,30
Kafkas	100,00	21.359.000	29.902.600	29.636.250	266.350	0,89
Karadeniz Teknik	93,77	92.106.000	119.737.800	131.736.000	-11.998.200	-10,02
Kırıkkale	100,00	34.905.000	48.867.000	44.644.750	4.222.250	8,64
Kocaeli	100,00	74.622.000	104.470.800	119.450.750	-14.979.950	-14,34
Marmara	100,00	108.371.000	151.719.400	153.445.000	-1.725.600	-1,14
Mersin	100,00	49.812.170	69.737.038	62.269.500	7.467.538	10,71
Muğla	73,62	30.358.000	36.429.600	41.012.250	-4.582.650	-12,58
Mustafa Kemal	78,57	31.370.000	40.781.000	41.221.250	-440.250	-1,08

Niğde	92,81	27.833.000	36.182.900	40.764.000	-4.581.100	-12,66
On dokuz Mayıs	100,00	77.092.000	107.928.800	108.131.250	-202.450	-0,19
Orta Doğu Teknik	100,00	121.349.000	169.888.600	179.092.000	-9.203.400	-5,42
Osmangazi	61,48	57.608.000	69.129.600	75.684.500	-6.554.900	-9,48
Pamukkale	94,49	45.779.000	59.512.700	62.810.000	-3.297.300	-5,54
Sakarya	100,00	38.953.000	54.534.200	60.666.000	-6.131.800	-11,24
Selçuk	100,00	102.671.000	143.739.400	169.923.500	-26.184.100	-18,22
Süleyman Demirel	97,24	64.466.000	83.805.800	90.827.500	-7.021.700	-8,38
Trakya	75,54	64.981.000	84.475.300	84.336.000	139.300	0,16
Uludağ	68,87	92.566.000	111.079.200	132.492.000	-21.412.800	-19,28
Yıldız Teknik	100,00	55.560.000	77.784.000	78.061.500	-277.500	-0,36
Yüzüncü Yıl	82,66	78.269.000	101.749.700	88.012.000	13.737.700	13,50
Z.Karaelmas	84,30	41.881.000	54.445.300	56.871.500	-2.426.200	-4,46

Ele alınan varsayımlar dahilinde tablo incelendiğinde, her bir üniversitenin 2005 yılı performansına göre bütçe değerleri ile gerçekleşen bütçe değerleri arasında çok yüksek farklılıklar gözlenmemiştir. Yönteme bağlı olarak 50 devlet üniversitesinden 22.sinin performansına göre gerçekleşenden daha yüksek bütçe değerleri tahsis edilirken, 28.i için daha düşük performans değerleri tahsis edilmiştir. En düşük gerçekleşen ve tahmini bütçe farkı yüzdesine (0,9) sahip yani performansına göre bütçelenmiş üniversite Gaziosmanpaşa Üniversitesi olmuştur. Onu yine düşük yüzdelerle takip eden üniversiteler ise Trakya, On Dokuz Mayıs, Dicle Üniversiteleri, İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, Yıldız Teknik, İnönü, Akdeniz, Kafkas üniversiteleridir. Dumlupınar Üniversitesi teknik etkin bir üniversite olup 2004 yılı bütçesinin yaklaşık %79 artışıyla 2005 yılı bütçesi belirlenmiştir. Böylece Dumlupınar Üniversitesi varsayılan en yüksek artış oranını (%40) aşarak performansına göre tahsis edilen bütçesinden en büyük yüzde farkıyla daha yüksek bütçeye sahip olmuştur. İstanbul Teknik Üniversitesi de teknik etkin bir üniversite olup performansına göre tahsis edilen bütçesinden en büyük yüzde farkıyla daha az bütçeye sahiptir. 2004 yılı bütçesine göre %12 oranında düşük bir artış gerçekleşmiştir.

Çalışmada, elde edilen sonuçların kabul edilebilir olduğu belirtilirken performansa göre bütçe tahsisleri ile gerçekleşen bütçe tahsisleri arasındaki farkın çok yüksek oranlarda olmadığı gösterilmiş böylece performans ile bütçeleme arasında açık bir ilişkinin olduğu ispatlanmıştır.

4.3. Karar Verme Birimlerinin Seçimi

Karar verme birimleri, etkinlikleri görel olarak hesaplanacak birimlerdir ve girdileri çıktılara dönüştürmekle sorumlu herhangi bir ekonomik birim olabilmektedirler. VZA ile sağlıklı bir etkinlik analizi yapılabilmesi için KVB'lerin seçiminde dikkat edilmesi gereken temelde iki prensip vardır:

1. Her bir KVB kullandığı kaynaklar ve ürettiği çıktılarından sorumlu bir birim olarak tanımlanmış olmalıdır.
2. Etkinlik sınırının anlamlı çıkabilmesi için örnekleme yer alan KVB'lerinin sayısı yeterince büyük olmalıdır. Zaten VZA'nın yapısı gereği girdi sayısı "m" ve çıktı sayısı "s" ile gösterildiğinde, gözlem kümesine dahil edilecek olan KVB sayısı en az "m+s+1" olmalıdır.

Ayrıca seçilecek KVB'lerin homojen bir yapıya sahip olması ve benzer girdiler kullanarak benzer çıktılar üretmesi gerekliliği de KVB'lerin seçiminde büyük önem taşıyan diğer bir husustur.

Türkiye'deki yükseköğretim kurumları finans yapıları, kuruluş yılları, öğretim türü ve işlevleri bakımından karmaşık ve birbirlerinden oldukça farklı yapılara sahiptir ve etkinlik ölçümünde başta gelen ölçütlerden en önemlisi Finans yapılarıdır.

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere kamu hizmeti niteliği taşıyan yükseköğretim kurumlarının finansmanı, devlet ve vakıf üniversiteleri itibariyle iki temel yöntemle yapılmaktadır. Devlet üniversitelerinde kamusal finansman, vakıf üniversitelerinde ise özel finansman sistemi benimsenmiş bulunmaktadır.

Üniversitelerin gelirlerinin büyük kısmını devlet üniversitelerinde hazine yardımı oluştururken, vakıf üniversitelerinde öğrenci harçları veya kurucu vakıf bağıışı oluşturmaktadır. Vakıf üniversitelerinin finansman şekli özel finansman olmakla birlikte, bu kurumlara 2547 sayılı yasanın ek. 18. maddesi ile giderlerine katkıda bulunmak amacıyla ve bütçedeki ödenekle sınırlı olmak kaydıyla hazine yardımı yapılması, çok minimal düzeyde de olsa kamusal finansman ögesinin de kullanıldığını göstermektedir. Vakıf üniversiteleri, mali ve idari konularda özerkliğe sahiptir ve her ne kadar finansman

yapısı devlet üniversitelerinininkinden farklı da olsa gider gruplandırmaları aynı yönlüdür. 2004 yılından bu yana uygulanmakta olan analitik bütçe sistemine göre üniversitelerinin giderleri (ekonomik sınıflandırmaya göre) 5 farklı başlık altında sınıflandırılmaktadır: (www.bumko.gov.tr; 15.08.2010)

- Personel giderleri
- Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri
- Mal ve hizmet alım giderleri
- Cari transferler
- Sermaye giderleri

Personel giderleri; üniversitelerin bünyesinde kadrolu, sözleşmeli ve geçici olarak çalışan tüm personele maaş, ek çalışma karşılığı gibi bordroya dayalı olarak ödenen nakdi giderlerdir.

Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri; üniversitelerin bünyesinde kadrolu, sözleşmeli ve geçici olarak çalışan tüm personeller için işveren sıfatıyla sosyal güvenlik kurumlarına ödenen prim giderleridir.

Mal ve hizmet alım giderleri; yakıt, elektrik, rutin bakım-onarım, telefon vb. haberleşme, yolluk, büro malzemesi, kira ile düşük değerli ya da bir yıldan az kullanım ömrü olan donanımlar için yapılan giderlerdir.

Cari transferler; emekli olan personel için ödenen ikramiye karşılıkları ve memurların öğle yemeğine yardım kapsamındaki ödemeler ve vakıf üniversitelerinde burslu öğrencilere yapılan ödemelerdir.

Sermaye giderleri; kullanım ömürleri bir yıl ya da daha uzun süre olan bilgisayar, laboratuvar cihazı ve gereçleri, makine, teçhizat, taşıt alımları ile gayrimenkul alımı, yapımı ve onarımı için yapılan giderlerdir.

Vakıf Üniversitelerinin gelirleri, gider gruplarındaki gibi devlet üniversitelerinin gelir gruplarıyla da benzerlik arz eder ancak bütçedeki payları açısından önemli oranda farklılık gösterirler. Analitik bütçe sistemine göre devlet üniversitelerinin gelirleri “Hazine

yardımı” ve “ Öz gelirler” olmak üzere 2 farklı başlık altında sınıflandırılmaktadır. Hazine yardımı; devletin yaptığı yardımdan elde edilen gelirdir ve öz gelirler de örgün, ikinci öğretim ve yaz okulu, tezsiz yüksek lisans harç gelirleri, araştırma projeleri gelirleri ile kantin, lojman vb. gayrimenkul kiralarından elde edilen gelirlerdir. Vakıf Üniversitelerinde ise bahsi geçen 2 gelir grubunun haricinde bir de “kurucu vakfın bağışları” adı altında üçüncü bir gelir grubu daha söz konusudur. Hazine Yardımı gelirlerin en fazla %5’i oranında olduğundan, “özel gelirler” ve “kurucu vakfın bağışları” vakıf üniversitelerimin bütçeleri açısından çok daha büyük bir önem arz etmektedir.

Devlet Üniversiteleri ile Vakıf Üniversiteleri arasında ki finansal yapı farklılığı, aynı analizde her iki tip üniversitenin de yer almasına engel olacaktır. Bu nedenle finansal yapı açısından KVB’ler arasında homojenlik sağlamak adına etkinlik ölçümünün sadece Vakıf Üniversiteleri ile yapılmasına karar verilmiştir.

Etkinlik ölçümünde diğer bir önemli ölçek ise Üniversitelerin sahip olduğu dayanıklı taşınır ve taşınmaz giderleridir. Laboratuvar cihazı ve gereçleri, makine, teçhizat, taşıt, gayrimenkul alımı ile gayrimenkul yapımı için harcanan sermaye giderleri, üniversite bütçelerinin önemli ölçüde yüksek bir payını kapsayan en önemli gider kalemlerinden biridir. Ancak özellikle vakıf üniversiteleri açısından bakıldığında enflasyon oranının da mevcut olduğu ülkemizde kurumların taşınmaz (gayrimenkul, arsa vb.) ve dayanıklı taşınırlarının (laboratuvar cihazı, makine, taşıt vb.) maddi değerleri hakkında herhangi bir çalışma yapılmamaktadır. Bu nedenle araştırmaya konu olacak Vakıf üniversiteleri arasında fiziksel altyapı farklılığının çok yüksek olmaması ve karar verme birimlerinin homojen olmasını sağlamak adına, uygulamanın sadece 2008 yılı öncesinde kurulan vakıf üniversitelerinde yapılması düşünülmüştür. Tablo 11’de 2008 yılından önce kurulmuş olan mevcut bütün vakıf üniversiteleri, bu vakıf üniversitelerinin kuruluş yılları ve öğrenci sayıları bulunmaktadır:

Tablo 4. 3. Türkiye’de 2008 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversiteleri

No	Üniversitenin Adı	Kuruluş Yılı	İli
1	İ.D.Bilkent Üniversitesi	1984	Ankara
2	Kadir Has Üniversitesi	1992	İstanbul
3	Koç Üniversitesi	1992	İstanbul
4	Başkent Üniversitesi	1994	Ankara
5	İstanbul Bilgi Üniversitesi	1994	İstanbul
6	Sabancı Üniversitesi	1994	İstanbul
7	Atılım Üniversitesi	1996	Ankara
8	Fatih Üniversitesi	1996	İstanbul
9	Işık Üniversitesi	1996	İstanbul
10	Yeditepe Üniversitesi	1996	İstanbul
11	Beykent Üniversitesi	1997	İstanbul
12	Çankaya Üniversitesi	1997	Ankara
13	Çağ Üniversitesi	1997	Mersin
14	Doğuş Üniversitesi	1997	İstanbul
15	İstanbul Kültür Üniversitesi	1997	İstanbul
16	Maltepe Üniversitesi	1997	İstanbul
17	Bahçeşehir Üniversitesi	1998	İstanbul
18	Haliç Üniversitesi	1998	İstanbul
19	Okan Üniversitesi	1999	İstanbul
20	Ufuk Üniversitesi	1999	Ankara
21	İzmir Ekonomi Üniversitesi	2001	İzmir
22	Yaşar Üniversitesi	2001	İzmir
23	İstanbul Ticaret Üniversitesi	2001	İstanbul
24	İstanbul Aydın Üniversitesi	2003	İstanbul
25	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi	2003	Ankara
26	İstanbul Bilim Üniversitesi	2006	İstanbul
27	Acıbadem Üniversitesi	2007	İstanbul
28	İstanbul Arel Üniversitesi	2007	İstanbul
29	İzmir Üniversitesi	2007	İzmir
30	Özyeğin Üniversitesi	2007	İstanbul

Yukarıdaki tabloda mevcut Vakıf Üniversitelerinden bünyesinde Fen-Edebiyat Fakültesi, Hukuk fakültesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve Mühendislik Fakültesi bulunduranlar analize dahil edilecek olup, etkinlik değerleri ilgili üniversiteler için hesaplanacaktır. Görelî etkinliğin üniversiteler arası değil, bölümler arası yapılmasının nedeni Vakıf Üniversiteleri’nin Devlet Üniversiteleri gibi Devlet tarafından finanse

edilmemesi ve performans ölçüm sonuçlarının Vakıf Üniversitesi yöneticilerine, bütçeleme sürecinde bölümler arası kaynak tahsisinde fikir sağlamasıdır.

4.4. Girdiler ve Çıktılar

Değerlendirmeye alınacak Vakıf Üniversiteleri finans yapısı ve dayanıklı taşınır ve taşınmaz durumları dikkate alınarak belirlenmiştir. Bu bölümde, seçilen vakıf Üniversitelerinin Fen Edebiyat Fakülteleri, Hukuk Fakülteleri, İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ve Mühendislik Fakülteleri için yapılacak olan görece etkinlik ölçümlerinde kullanılacak girdiler ve çıktılar belirlenecektir.

4.4.1. Daha Önce Yapılmış Çalışmalarda Kullanılan Girdi ve Çıktılar

Üniversitelerde VZA ile etkinlik ölçümü üzerine bir çok çalışma yapılmış, bunların tamamında devlet üniversiteleri baz alınmıştır. Ayrıca yapılan çalışmaların bir çoğunda fakülteler ayrı ayrı ele alınmamış, birbirinden farklı fakülteler arası analiz yapılarak etkinlik ölçümü yapılmaya çalışılmıştır. Ancak bu durum VZA'nın homojenlik kriterini tam olarak sağlayamamaktadır. Çünkü örneğin bir Mühendislik Fakültesinin ihtiyaç duyduğu laboratuvar, makine ve teçhizat miktarı bir İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'ninki ile aynı olmayacağı gibi, Tıp Fakültesi akademisyenlerinin akademik yayın sayıları da diğer fakültelerle aynı olamayacaktır ve bu durum etkinlik ölçümünde hata payını yükseltecektir.

Literatürde üniversitelerde VZA ile etkinlik ölçümünde kullanılan girdi ve çıktılar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Abbott ve Doucouliagos,(Abbott ve Doucouliagos, 2003) üniversitenin elindeki varlıkların maddi değerini ifade eden cari olmayan aktifleri girdi olarak kullanmışlardır.
 - Girdiler
 - Akademik Personel Sayısı
 - İdari Personel Sayısı
 - Personel Gid. Hariç Tüm Gid.
 - Cari Olmayan Aktifler
 - Çıktılar
 - Öğrenci Sayısı

- Araştırma Ödeneği
- Fandel, (Fandel,2007) girdi ve çıktıları Almanya'nın üniversitelere mali destek verme kriterlerine göre belirlemiştir. Abbott ve Doucouliagos'ın aksine öğrenci sayısını çıktı olarak değil, girdi olarak kullanmıştır.
 - Girdiler
 - Akademik Personel Sayısı
 - Devlet Desteği Dışındaki Kaynaklar
 - Öğrenci Sayısı
 - Çıktılar
 - Mezun Lisans Öğrenci Sayısı
 - Mezun Lisansüstü Öğrenci Sayısı
- Flegg ve diğerleri,(Flegg, Allen, Field ve Thurlow, 2004) üniversitelerin birbirleriyle karşılaştırmasını değil, KVB olarak yılları seçerek İngiltere'deki yükseköğretimin 13 yıllık etkinliğini ölçmüşlerdir. Statik etkinliğinin ölçülmesinde VZA, etkinliğin zaman içinde değişiminin ölçülmesinde ise Malmquist Analizi kullanılmıştır. Bu sebeple çalışmada öğrenci sayısı girdi, mezun öğrenci sayısı çıktı olarak alınmıştır.
 - Girdiler
 - Akademik Personel Sayısı
 - Akademik Personel ve Sermaye Giderleri Hariç Tüm Giderleri
 - Lisans Öğrencisi Sayısı
 - Lisansüstü Öğrencisi Sayısı
 - Çıktılar
 - Mezun Lisans Öğrenci Sayısı
 - Mezun Lisansüstü Öğrenci Sayısı
 - Araştırma ve Danışmanlık Gelirleri
- Avkıran'ın 2001 yılında Avusturya Üniversiteleri üzerine yaptığı etkinlik çalışmasında ise girdi ve çıktılar aşağıdaki gibi belirlenmiştir:
 - Girdiler
 - Akademik Personel Sayısı

- İdari Personel Sayısı
- Çıktılar
 - Lisans Öğrencisi Sayısı
 - Lisansüstü Öğrencisi Sayısı
 - Araştırma Ödeneği
- Son olarak da 2005 yılında Shyong Jenn KUO, Shao Chun KUO ve Cheng Yi HO tarafından Tayvan’da yapılan araştırmada girdi sayısı oldukça arttırılmış, kapalı kullanım alanları da girdi olarak kabul edilmiş, öğrenci sayıları sadece çıktı olarak kullanılmış ve bunlara ek olarak da araştırma projelerinin sayısı da çıktılara dahil edilmiştir.
 - Girdiler
 - Akademik Personel Sayısı
 - İdari Personel Sayısı
 - Personel Gid. Hariç Tüm Gid.
 - Kapalı Kullanım Alanı
 - Kitap ve Dergi Sayısı
 - Çıktılar
 - Lisans Öğrencisi Sayısı
 - Lisansüstü Öğrencisi Sayısı
 - Araştırma Projesi Sayısı
 - Mezun Lisans Öğr. Sayısı
 - Mezun Lisansüstü Öğr. Sayısı

4.4.2. Girdiler

Üniversitelerde VZA ile etkinlik analizinde kullanılması olası olan girdiler aşağıdaki gibidir:

1. Öğretim Üyesi Sayısı
2. Öğretim görevlisi ve Okutman Sayısı
3. Burs Giderleri

Kapalı kullanım alanı her ne kadar etkinlik analizi için gerekli bir girdi olarak görünse de sadece, üniversite içindeki fakülteler için yapılacak olan görelî etkinlik analizi açısından önem arz etmektedir. Çalışmaya konu olan vakıf üniversitelerinin kapalı kullanım alanlarının analize dâhil edilmesi halinde karar verme birimlerinin homojenliği zedelenecektir. Örneğin; Çankaya Üniversitesi'nin mevcut fiziki yapısında, Mühendislik Fakültesi'ne tahsis edebildiği kapalı kullanım alanı ile Bilkent Üniversitesi'nin Mühendislik Fakültesi'ne tahsis ettiği kapalı kullanım alanı karşılaştırılmaz durumda olacağı için, etkinlik analizinde Çankaya Üniversite'nin performansını olduğundan daha kötü bir durumda görünmesine neden olacaktır.

Benzer şekilde Toplam Giderlerin Girdi Kalemi olarak seçilmemesi de KVB'ler arasında homojenliğin bozulmaması içindir. Daha önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere Toplam giderler Personel giderleri, Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, Mal ve hizmet alım giderleri, Cari transferler ve Sermaye giderlerinden oluşmaktadır. Fakülte giderleri arasında en büyük paya sahip olan gider personel giderleridir ve personel giderleri bazı nedenlerden homojenliği bozan etkiye sahiptir. Bunların başında şehirlere göre değişen ücret skalaları gelir. İstanbul'daki vakıf Üniversitelerinin ücret skalası, Ankara, İzmir ve Mersin'e göre daha yüksektir ve bu durum gerçekte İstanbul'daki üniversitelerin performans artırıcı bir strateji gereği yüksek personel giderlerine katlandıkları anlamına gelmez. Ayrıca yeni kurulan vakıf üniversitelerinin, öğretim üyelerine ve görevlilerine ortalamanın üstü ücretler verme gibi stratejiler izlemesi de personel giderlerinin homojenliği bozucu etkisini güçlendirmektedir.

Yukarıdaki nedenlerden ve personel giderleri hariç diğer giderlere fakülte bazında ulaşmanın mümkün olmaması dolayısıyla sadece burs giderleri bir girdi kalemi olarak belirlenmiştir.

4.4.2.1. Tam Zamanlı ve Yarızamanlı Öğretim Üyesi Sayısı

Öğretim üyeleri, 2547 sayılı yükseköğretim kanununun 22. maddesine göre; ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde eğitim-öğretim ve uygulamalı çalışmalar yaptırmak, proje hazırlıklarını ve seminerleri yönetmek, danışmanlık yapmak, bilimsel araştırmalar ve yayımlar yapmakla görevli personellerdir.

Üniversitelerin her bir fakülte, yüksek okul ya da enstitüsü için minimum öğretim üyesi sayısı YÖK tarafından belirlenmiştir ve düzenli olarak da kontrol edilmektedir. Ek 2’de üniversitelerin öğretim üyesi, öğretim görevlisi, araştırma görevlisi ve okutman sayıları, unvanlarına göre fakülte bazında sunulmuştur.

Akademik personel sayısı, Yüksek Öğretim Kurumları için en önemli girdi kalemi olma özelliği taşımaktadır. Nitekim literatürde üniversiteler için yapılan bütün etkinlik analizlerinde girdi kalemi olarak mevcuttur. Ancak akademik personel sayısını tek bir kalem olarak ele almak doğru değildir. Üniversitelerin performans değerlemelerinde Öğretim Üyeleri ve Öğretim görevlileri ayrı ayrı, mümkünse unvanlarına göre ayrıştırılarak ele alınmalıdır. Yapılacak olan analizde KVB sayısı kısıtından dolayı Öğretim Üyelerini unvanları bazında analize performans girdisi olarak almak mümkün olamamıştır.

Tablo 4.4’te analize konu olan vakıf üniversitelerinin yüne analize konu olan 4 fakültesine ait öğretim görevlisi sayıları verilmektedir.

Tablo 4. 4. Vakıf Üniversitelerinde Öğretim Üyesi Sayıları

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ ÖĞRETİM ÜYESİ SAYISI	HUKUK FAKÜLTESİ ÖĞRETİM ÜYESİ SAYISI	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ ÖĞRETİM ÜYESİ SAYISI	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ ÖĞRETİM ÜYESİ SAYISI
1	ATILIM Ü.	24	10	23	63
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	40	13	29	29
3	BAŞKENT Ü.	16	16	19	30
4	BEYKENT Ü.	24	9	32	37
5	ÇAĞ Ü.	14	12	15	40
6	ÇANKAYA Ü.	13	14	25	27
7	DOĞUŞ Ü.	24	10	15	29
8	FATİH Ü.	90	2	29	10
9	HALIÇ	22		22	21
10	IŞIK Ü	25		18	63
11	İ.D. BİLKENT Ü.	81	22	92	19
12	İSTANBUL AREL Ü	20		9	36
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	16	10	26	6
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	44	22	52	
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	8			54
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	53	18	20	20
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	14	13		16

18	İZMİR EKONOMİ Ü.	17	4	38	4
19	İZMİR Ü.	1	4	4	13
20	KADİR HAS Ü.	10	12	14	35
21	KOÇ Ü.	70	10	52	24
22	MALTEPE Ü.	17	14	25	49
23	OKAN Ü.	15	9	30	11
24	ÖZYEGİN Ü.	1		11	88
25	SABANCI Ü.			82	54
26	TOBB E.T.Ü.	27	5	29	
27	UFUK Ü.	10	10	10	
28	YAŞAR Ü.	18	14	28	24
29	YEDİTEPE Ü.	75	23	63	76

4.4.2.2. Tam Zamanlı ve Yarı Zamanlı Öğretim Görevlisi, Okutman Ve Araştırma Görevlisi Sayısı

Öğretim görevlisi ve okutmanlar, 2547 sayılı yükseköğretim kanununun 31 ve 32. maddelerine göre önlisans ve lisans düzeyinde eğitim-öğretim ve uygulamalı çalışmalar yaptırmakla görevli personellerdir.

Öğretim üyesi sayısı gibi, üniversitelerin her bir fakülte, yüksek okul ya da enstitüsü için minimum öğretim görevlisi ve okutman sayıları da YÖK tarafından belirlenmiştir ve düzenli olarak kontrol edilmektedir.

Tablo 4.5'te Öğretim Görevlisi, Okutman ve Araştırma Görevlisi sayıları gösterilmektedir.

Tablo 4. 5. Vakıf Üniversitelerinde Öğretim Görevlisi, Okutman ve Araştırma Görevlisi Sayısı

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ ÖĞRETİM GÖREVLİSİ SAYISI	HUKUK FAKÜLTESİ ÖĞRETİM GÖREVLİSİ SAYISI	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ ÖĞRETİM GÖREVLİSİ SAYISI	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ ÖĞRETİM GÖREVLİSİ SAYISI
1	ATILIM Ü.	21	11	18	57
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	52	28	36	41
3	BAŞKENT Ü.	11	12	13	42
4	BEYKENT Ü.	2	7	9	14
5	ÇAĞ Ü.	11	8	9	
6	ÇANKAYA Ü.	9	14	8	46
7	DOĞUŞ Ü.	20	10	11	30
8	FATİH Ü.	99	9	37	37
9	HALIÇ	16		12	10

10	İŞİK Ü	12		7	22
11	İ.D. BİLKENT Ü.	52	0	24	11
12	İSTANBUL AREL Ü	6		2	13
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	5	6	7	13
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	94	30	43	0
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	1			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	30	24	49	52
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	9	8	42	9
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	13	3		21
19	İZMİR Ü.	2	12	4	6
20	KADİR HAS Ü.	6	13	11	1
21	KOÇ Ü.	72	8	19	14
22	MALTEPE Ü.	9	16	11	14
23	OKAN Ü.	15	11	18	12
24	ÖZYEGİN Ü.	5		5	2
25	SABANCI Ü.			9	7
26	TOBB E.T.Ü.	2	5	5	2
27	UFUK Ü.	7	13	10	
28	YAŞAR Ü.	11	10	20	19
29	YEDİTEPE Ü.	18	7	15	23

4.4.2.3. Öğrenci Burs Giderleri

Vakıf üniversiteleri, üniversite sınavlarında başarılı olan öğrencileri kendi üniversitelerine çekebilmek ve devlet yardımı alabilmek için gerekli şartları sağlayabilmek adına burs ve burs benzeri çeşitli olanaklarla öğrencilere destek verebilmektedirler. Öğrenim ücretinin tamamından muaf olmaya hak kazandıran bursların yanı sıra çeşitli indirimler, aylık ödemeler, ücretsiz yemek, kitap ve yurt olanakları sunan çeşitli burs şekilleri mevcuttur.

Örneğin Bahçeşehir Üniversitesi'nde sekiz grupta toplanan burslardan Mütevelli Heyeti Yüksek Onur Bursu, Rektörlük Onur Bursu, Mütevelli Heyeti ÖSS Onur Bursu, Rektörlük ÖSS Onur Bursu, ÖSS Onur Bursu Türkiye genelindeki başarılarına göre dokuz ay boyunca farklı oranlarda verilmektedir. Üniversite Giriş Başarı Bursu ÖSS sonuçlarına göre öğrenciler okul döneminde başarılı oldukları sürece verilirken, Üniversite Başarı Bursu hiçbir burstan yararlanamayan ve genel not ortalaması 3.50'nin üzerinde olan öğrencilere, Spor Aktivite Başarı Bursu ise not ortalaması 2.00'nin üzerinde olan ve seçilen öğrencilere verilmektedir.

Bir diğ er örnek olarak Bilkent Üniversitesinde ise ÖSS sonuçlarına göre burslu programlara yerleştirilen öğrenciler, Kapsamlı Burs kazanmış olmaktadır. Ücret ödemeyen bu öğrencilere her yıl 9 ay boyunca ayda 200 YTL tutarında katkı bursu ve iki kişilik odalarda ücretsiz barınma olanağı verilmektedir. Yıllık not ortalaması 4.00 üzerinden en az 3.50 olan ve yüzde 5'e girmeyi başaran öğrenciler, bir sonraki akademik yıl için Üstün Başarı Bursu almaya hak kazanır ancak bu burs eğitim ücretinin tamamını veya bir bölümünü kapsamaktadır.

Koç Üniversitesi'nde Karşılıksız Burslar, Özel Başarı, Yüksek Başarı, Başarı, Destek, I.B. Destek, Abitur Destek, Karşılıklı, İhtiyaç ve Çalışma Bursu adı altında farklı burslar verilmektedir. Özel Başarı Bursu, ÖSS sıralamasında ilk 100 öğrenci içinden burslu yerleştirilen öğrencileri, Yüksek Başarı Bursu ÖSS sıralamasında ilk 1000 öğrenci içinden burslu olarak yerleştirilen öğrencileri kapsarken, Destek Bursu öğretim ücretinin yüzde 50'sini kapsamaktadır. İhtiyaç Bursu, genelde üniversite içindeki çeşitli birimlerde çalışma olanakları sağlanarak verilmektedir.

Yukarıda üç Vakıf Üniversitesinin burs stratejilerinden de anlaşılacağı gibi karşılıklı ölçülebilir bir burs politikası mevcut değildir. Her bir Vakıf Üniversitesi Kendi bütçe olanaklarına ve fiziki altyapı koşullarına bağlı olarak farklı burs seçenekleri geliştirmiştir. Dolayısıyla analize konu olacak KVB'ler için verilen burs oranlarından ya da burslu öğrenci sayılarından ziyade verilen burs miktarlarını dikkate alıp, analize dahil etmek anlamlı sonuçlar elde etmek açısından daha yararlı olacaktır. Üniversitelerin Burs Giderleri "Tama tamamlama" yöntemi ile hesaplanarak bulunmuştur.

Tablo 4. 6. Vakıf Üniversitelerinde Burs Giderleri

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ BURS GİDERLERİ	HUKUK FAKÜLTESİ BURS GİDERLERİ	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ BURS GİDERLERİ	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ BURS GİDERLERİ
1	ATILIM Ü.	1722405,66	1.014.706 TL	288.790 TL	7.344.723 TL
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	7516862,64	1.564.904 TL	8.571.329 TL	18.644.210 TL
3	BAŞKENT Ü.	618458,82	1.218.000 TL	2.046.030 TL	1.989.821 TL
4	BEYKENT Ü.	4446166,22	557.375 TL	12.834.616 TL	10.817.673 TL
5	ÇAĞ Ü.	2228785,98	1.230.278 TL	7.211.002 TL	

6	ÇANKAYA Ü.	3187234,29	1.432.120 TL	8.441.743 TL	9.999.366 TL
7	DOĞUŞ Ü.	2885483,31	918.315 TL	4.548.658 TL	11.405.996 TL
8	FATİH Ü.	16585804,11	546.975 TL	6.523.321 TL	11.355.500 TL
9	HALİÇ	2443079,48		4.213.331 TL	3.924.828 TL
10	İŞİK Ü	5078902,87		4.697.407 TL	10.154.323 TL
11	İ.D. BİLKENT Ü.	12425312,46	2.617.388 TL	20.141.063 TL	16.081.158 TL
12	İSTANBUL AREL Ü	2397861,29		4.305.830 TL	3.046.484 TL
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	2780834,16	677.799 TL	5.859.713 TL	8.090.614 TL
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	9390106,63	1.611.664 TL	18.787.754 TL	1.058.504 TL
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	276257,65			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	6525306,29	3.015.446 TL	6.774.831 TL	12.171.615 TL
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	2677878,34	1.430.473 TL		5.128.712 TL
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	2239129,74		5.370.588 TL	3.979.950 TL
19	İZMİR Ü.	672225,81	159.900 TL	896.618 TL	2.390.431 TL
20	KADİR HAS Ü.	2786930,53	1.899.194 TL	4.370.744 TL	6.062.796 TL
21	KOÇ Ü.	9600599,71	1.029.759 TL	10.467.339 TL	13.340.819 TL
22	MALTEPE Ü.	1669028,23	1.989.506 TL	3.702.348 TL	5.249.415 TL
23	OKAN Ü.	4606106,70	298.814 TL	9.660.375 TL	9.342.275 TL
24	ÖZYEGİN Ü.			6.462.329 TL	4.788.098 TL
25	SABANCI Ü.			5.987.675 TL	10.413.105 TL
26	TOBB E.T.Ü.	2101814,81	418.750 TL	4.019.358 TL	6.784.262 TL
27	UFUK Ü.	731885,59	500.889 TL	980.318 TL	
28	YAŞAR Ü.	1586323,53	494.020 TL	2.853.364 TL	3.007.200 TL
29	YEDİTEPE Ü.	8974846,42	3.560.760 TL	12.357.297 TL	18.903.364 TL

4.4.3. Çıktılar

Üniversitelerde VZA ile etkinlik analizinde kullanılması olası olan çıktılar aşağıdaki gibidir:

1. Toplam Öğrenci Sayısı
2. Üniversite Giriş Sınavlarında Ağırlıklı Yerleştirme Oranları
3. Öğretim Üyesi Başına Yayın Sayısı
4. Öğrenci Gelirleri

VZA ile üniversiteler üzerine yapılacak etkinlik analizinde Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih edilme oranları literatürde ilk kez çıktı olarak kullanılacaktır.

4.4.3.1. Toplam Öğrenci Sayısı

Üniversitelerin etkinlik analizinde en önemli çıktı kalemlerinden biri mevcut kaynaklarıyla kaç öğrenciye öğretim hizmeti sağlayabildiğidir. Nitekim literatürde yapılan tüm çalışmalarda öğrenci sayıları çıktı kalemi olarak ele alınmıştır. Yapılan çalışmaların bir kısmında Öğrenci sayıları tek bir kalem olarak ele alınsa da çoğunlukla ayrıştırılarak kullanılmıştır. Lisans/Lisansüstü Öğrenci Sayısı, Mezun Öğrenci Sayısı, Mezun Lisans/Lisansüstü Öğrenci Sayısı şeklinde çeşitli gruplamalar yapılarak etkinlik ölçümleri yapılmıştır. Ancak yapılacak olan analizde Karar Verme Birimi Sayısı kısıtlı olduğu için girdi ve çıktı sayılarında dikkatli davranmak gerekeceğinden öğrenci sayısı tek bir çıktı kalemi olarak ele alınacaktır.

Mezun Öğrenci sayısının ayrı bir kalem olarak ele alınmamasının nedeni de bu sayının bir performans kriteri olmadığıdır. Çünkü performansı düşük olan Üniversiteler de en az performansı yüksek olan Üniversiteler kadar mezun öğrenci verebilir. Mezun Öğrencilerle ilgili bir istatistik olarak Mezun öğrencilerin iş bulma süreleri, iş bulma oranları ya da büyük kurumlar ve işletmeler tarafından tercih edilme oranları bir performans kriteri olarak ele alınabilir ancak Türkiye de henüz bu tür bir istatistik gerçekleştirilmediği için görece etkinlik ölçümünde Mezun Öğrencilerle ilgili herhangi bir istatistiğe yer verilmemiştir.

Vakıf Üniversitelerinin yapısı gereği barındırdığı Burslu/Burssuz öğrenciler gibi bir gruplama da analiz için uygun bulunmamıştır. Girdi kalemi olarak yer alan “Burs Giderleri” bölümünde de açıklandığı gibi Üniversiteler birbirlerinden çok farklı burs stratejileri izlemektedir ve burslu öğrenci sayılarını analize çıktı olarak eklemek mümkün olamamaktadır. Ayrıca Üniversitelerin burslu öğrencilere sağladığı fayda ile burssuz öğrencilere sağladığı fayda arasında görece etkinliği etkileyecek bir fark bulunmamaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü, görece etkinlik analizinde “Toplam Öğrenci Sayısı”nın çıktı olarak kullanılmasına karar verilmiştir. Ek 3’de analize konu olan üniversitelerin Yeni Kayıtlı Öğrenci Sayıları, Toplam Öğrenci Sayıları ve Mezun Öğrenci Sayıları gösterilmektedir. Tablo 4.7’de ise analizde kullanılacak olan toplam öğrenci sayıları gösterilmiştir.

Tablo 4. 7. 2010-2011 Öğretim Yılı Toplam Öğrenci Sayıları

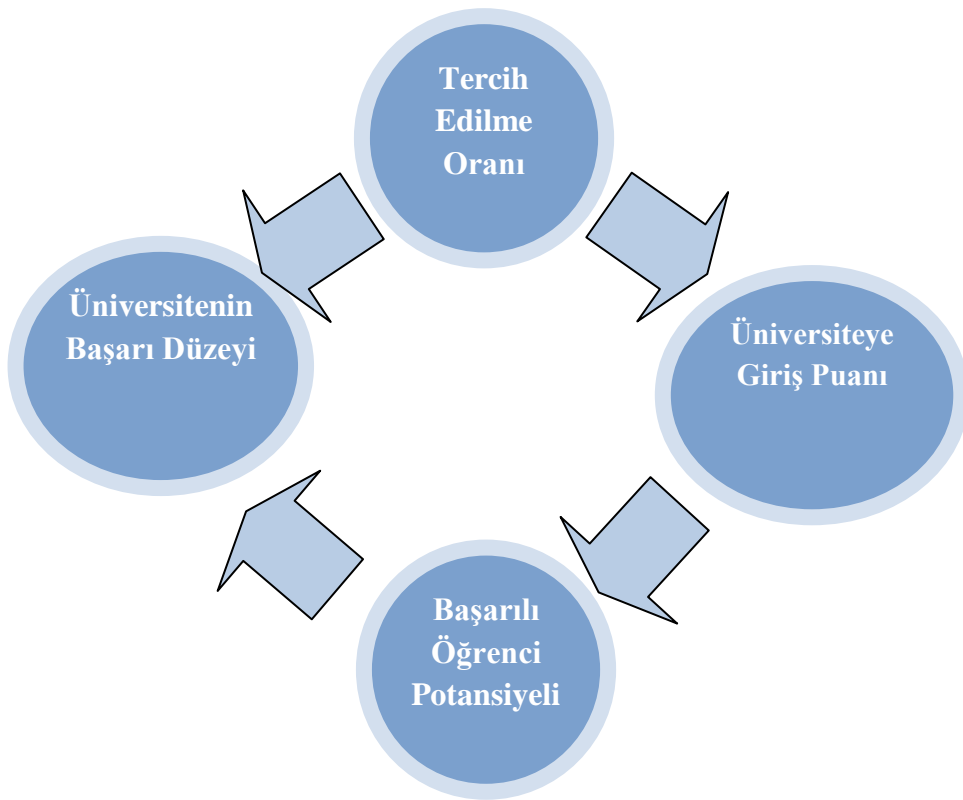
NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ	HUKUK FAKÜLTESİ	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ
1	ATILIM Ü.	436	621	897	1.868
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	868	741	1.303	2.047
3	BAŞKENT Ü.	216	720	960	1.013
4	BEYKENT Ü.	783	325	2.253	2.019
5	ÇAĞ Ü.	352	487	1.075	
6	ÇANKAYA Ü.	313	659	1.108	1.157
7	DOĞUŞ Ü.	428	188	655	1.173
8	FATİH Ü.	3.082	221	1.810	1.747
9	HALIÇ	647		833	542
10	IŞIK Ü	562		547	1.132
11	İ.D. BİLKENT Ü.	1.081	826	3.118	2.487
12	İSTANBUL AREL Ü	475		587	478
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	571	367	948	1.219
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	1.327	793	3.091	126
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	223			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	922	752	921	1.858
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	507	511		1.048
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	622		2.225	1.014
19	İZMİR Ü.	229	123	335	395
20	KADİR HAS Ü.	317	493	696	769
21	KOÇ Ü.	607	259	1.527	1.245
22	MALTEPE Ü.	407	626	612	652
23	OKAN Ü.	681	156	1.124	1.077
24	ÖZYEĞİN Ü.			444	359
25	SABANCI Ü.			1.161	1.781
26	TOBB E.T.Ü.	168	75	1.129	1.319
27	UFUK Ü.	235	276	316	
28	YAŞAR Ü.	402	264	891	716
29	YEDİTEPE Ü.	1.386	942	2.255	2.757

4.4.3.2. Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları

Üniversite giriş sınavları Türkiye'nin Yüksek Öğretim politikasının en önemli ve en dikkat çeken unsuru olmakla birlikte, üniversitelerin başarı düzeyi ve öğrencilerin tercih davranışları hakkında önemli istatistiki veriler de sağlamaktadır. Mevcut sınav sisteminde her üniversitenin bölüm puanları öğrenci tercihleri doğrultusunda oluşmaktadır. Öğrenci tercihlerini üniversitelerin buldukları iller, ilgili üniversitesinin başarısı ya da ilgili bölümün iş potansiyeli gibi birçok faktör etkilemektedir.

Tercih edilme oranı arttıkça, ilgili yükseköğretim bölümünün puanı yükseleceğinden, üniversitenin başarılı öğrenci potansiyeli artacak ve bu da üniversitenin başarı düzeyini arttırıcı etken olacaktır. Başarı düzeyi bu şekilde yükselen bir üniversitenin ise yine tercih edilme oranı yüksek olacaktır. Şema olarak gösterilecek olursa;

Şekil 4. 1. Üniversite Sınavları Tercih Döngüsü



Analize konu olan Vakıf Üniversitelerinin sözkonusu fakültelerinin ise tercih edilme oranlarını daha iyi yorumlayabilmek adına öncelikle vakıf üniversitelerinin ve fakültelerinin ayrı ayrı tercih edilme oranlarını incelemek gerekir.

2009 OSYM Adayların Yükseköğretim Programlarına ilişkin tercihler kitabından elde edilen tercih verilerini yorumlamaya başlamadan önce sözkonusu tabloların okunabilmesi için tablolara ilişkin bazı açıklamaların yapılması gerekmektedir. Tercih verilerinin sunulacağı tablolarda ilgili üniversitelerin yüksek öğretim programını birinci tercihinde isteyen aday sayısı “01.TER”, ikinci tercihinde isteyen aday sayısı “02.TER” kısmında, diğer tercihlerinde isteyen aday sayıları da benzer şekilde diğer kısımlarda gösterilmiştir. “+10.TER” kısmında ise ilgili yüksek öğretim programını onuncu ve daha sonraki tercihlerinde isteyen aday sayıları belirtilmiştir. Üniversite tercihi yapan toplam aday sayısı “TER.TOPLAM” kısmında, ilgili üniversitenin ortalama olarak kaçınıcı sırada tercih edildiği ise “YER.ORTALAMA” kısmında gösterilmiştir. (OSYM,2009 Tercihler Kitabı)

İlgili yüksek öğretim programına birinci tercihinde yerleşen aday sayısı “01.YER”, ikinci tercihinde yerleşen aday sayısı “01.YER”, onuncu ve daha sonraki tercihlerinde yerleşen adaylar ise “+10.YER” kısmında gösterilirken, “YER. TOPLAM” kısmında üniversiteye yerleşen toplam aday sayısı, “YER.ORTALAMA” kısmında ise üniversiteye yerleşen adayların ortalama olarak kaçınıcı tercihlerinde yerleştikleri gösterilmiştir. (OSYM,2009 Tercihler Kitabı)

Ayrıca “BS (1-100)” kısmında üniversiteye yerleşen adaylardan başarı sırası 1 ile 100 arasında olanların sayısı, “BS (101-500)” kısmında ise başarı sırası 101 ile 500 arasında olan adayların sayısı, diğer başarı sıralamasında olan adayların sayısı da benzer şekilde diğer kısımlarda gösterilmiştir. (OSYM,2009 Tercihler Kitabı)

Tablo 4.8’de Üniversitelere ilişkin tercihler aşağıdaki başlıklar altında gruplandırılarak sunulmuştur;

1. Devlet Üniversiteleri
2. Vakıf Üniversiteleri
3. K.K.T.C. ve Yurtdışındaki Üniversiteler

Tablo 4. 8. Üniversite Gruplarına İlişkin Tercih Dağılımları Tablosu

GRUP ADI	01. TER.	02. TER.	03. TER.	04. TER.	05. TER.	06. TER.	07. TER.	08. TER.	09. TER.	10+. TER.	TER. TOPLAM	TER. ORTALAMA
	01. YER.	02. YER.	03. YER.	04. YER.	05. YER.	06. YER.	07. YER.	08. YER.	09. YER.	10+. YER.	YER. TOPLAM	YER. ORTALAMA
	BS(1-100)	BS(101-500)	BS(501-1000)	BS(1001-2000)	BS(2001-5000)	BS(5001-10000)	BS(10001-20000)	BS(20001-50000)	BS(50001-100000)	BS(100001-500000)	BS(500001-1000000)	BS(1000000 üstü)
DEVLET ÜNİVERSİTELERİ	888772	804823	759199	716697	676851	639373	605272	574488	545583	5415663	11626721	9,872
	68376	47770	37298	31258	26344	21629	18619	16178	14058	89804	371334	6,407
	227	1112	1521	3166	9220	14087	19867	42203	52940	135959	48400	-----
VAKIF ÜNİVERSİTELERİ	39497	39286	38773	36962	35289	32805	30310	28050	25641	194462	501075	8,765
	9798	5992	4906	3385	2780	2240	1801	1507	1260	6953	40622	5,293
	91	310	243	327	580	723	1616	3626	4295	18863	6084	-----
K.K.T.C VE YURTDIŞI	3727	3181	2689	2491	2257	2061	1881	1782	1634	17689	39392	9,845
	1786	703	426	311	270	228	184	202	180	1346	5636	6,155
	-----	-----	-----	-----	1	23	110	249	373	3501	791	-----
ÜNİVERSİTELER TOPLAMI	931996	847290	800661	756150	714397	674239	637463	604320	572858	5627814	12167188	9,826
	79960	54465	42630	34954	29394	24097	20604	17887	15498	98103	417592	6,295
	318	1422	1764	3493	9801	14833	21593	46078	57608	158323	55275	-----

Kaynak: 2009 Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sistemi Adayların Yükseköğretim Programlarına İlişkin Tercihleri Kitabı

(www.osym.gov.tr) Erişim:10.10.2010

Üniversite grupları arasındaki tercih dağılımını gösteren tabloya bakıldığında toplam tercih sayısının 12.167.188 olduğu ve bu tercihlerden sadece 501.075 tanesinin Vakıf Üniversitelerine yönelik olduğu gözlemlenmektedir. Vakıf üniversitelerinin finansman şeklinin öğrenci ücreti olması, Türkiye’de henüz çok sayıda vakıf üniversitesinin olmadığı ve vakıf üniversitelerinin sadece bir kaç şehirde var olduğu göz önünde bulundurulacak olursa %4’lük bu oranın aslında çok da şaşırtıcı olmadığı söylenebilir.

Ortalama tercih edilme durumlarına bakıldığında ise diğer üniversite gruplarının tercih edilme ortalamalarından daha başarılı bir orana sahip olduğunu söylemek mümkündür. Bunun nedeni vakıf üniversitelerinin sadece belli bir kesime hitap eden üniversiteler olması ve çoğunlukla nüfusun en yoğun olduğu şehirlerde bulunuyor olmasıdır.

İlk üç tercihte vakıf üniversitelerinin tercih edilme durumları ise aşağıdaki gibidir;

- Birinci tercihte tercih edilme oranı %4,2,
- İkinci tercihte %4,6,
- Üçüncü tercihte ise 4,8’dir.

Oranlar onuncu tercihe kadar değişiklik göstermemektedir. Onuncu ve daha sonraki tercih sıralarında ise tercih edilme oranı %3,8’lere düşmektedir.

Yerleştirme ortalamalarına bakıldığında vakıf üniversitelerinin ortalama olarak beşinci ve altıncı sırada tercih edildiği sonucu gözlemlenmektedir ve bu durum Türkiye ortalamasının üzerindedir. Vakıf Üniversitelerinin Fakülte / MYO/ Enstitü bazında tercih dağılımı tablosu EK 4’de sunulmuştur.

Analize konu vakıf üniversitelerinin analizde kullanılacak fakültelerine ait tercih ortalamaları ise Tablo 4.9’da sunulmuştur.

Tablo 4. 9. Vakıf Üniversitelerine İlişkin Tercih Dağılımları Tablosu

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ	HUKUK FAKÜLTESİ	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ
1	ATILIM Ü.	10,43	8,31	12,33	11,44
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	8,83	6,85	9,06	9,82
3	BAŞKENT Ü.	9,34	7,61	11,22	11,23
4	BEYKENT Ü.	9,30	8,65	10,43	10,07
5	ÇAĞ Ü.	9,25	9,52	10,48	
6	ÇANKAYA Ü.	8,92	7,33	10,56	9,80
7	DOĞUŞ Ü.	1,69	10,14	11,78	11,50
8	FATİH Ü.	8,65	7,88	10,17	10,30
9	HALIÇ	10,18		11,33	12,58
10	IŞIK Ü	10,46		11,67	10,42
11	İ.D. BİLKENT Ü.	8,10	8,05	6,82	6,07
12	İSTANBUL AREL Ü	10,43		12,03	11,54
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	8,62	7,45	10,85	10,30
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	8,16	5,55	9,60	9,44
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	10,26			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	9,44	7,99	10,58	9,38
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	9,51	8,44		10,31
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	8,35		8,85	8,97
19	İZMİR Ü.	8,97	8,43	10,99	10,45
20	KADİR HAS Ü.	8,91	9,15	8,56	11,38
21	KOÇ Ü.	6,35	4,76	6,25	6,81
22	MALTEPE Ü.	10,90	9,39	11,95	11,37
23	OKAN Ü.	10,47	9,69	11,14	11,37
24	ÖZYEĞİN Ü.			8,91	9,91
25	SABANCI Ü.			7,10	6,38
26	TOBB E.T.Ü.	7,60	7,11	8,65	8,21
27	UFUK Ü.	11,11	8,94	13,70	
28	YAŞAR Ü.	7,93	7,91	9,88	10,21
29	YEDİTEPE Ü.	9,07	7,91	10,42	9,87

Kaynak: 2009 Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Sistemi Adayların Yükseköğretim Programlarına İlişkin Tercihleri Kitabı (www.osym.gov.tr)

4.4.3.3. Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı

Akademik yayınlar üniversitelerin bilimsel üretkenliğini en iyi yansıtan ölçütlerden biridir. YÖK tarafından her yıl yayınlanan yayın istatistikleri sadece üniversitelerin toplam yayın sayılarına göre sıralamalarını göstermektedir. YÖK’ün yayın istatistikleri SSCI (Social Science Citation Index), SCI (Science Citation Index) ve AHCI (Arts&Humanities Citation Index) de yer alan yayınları içermektedir. Yalnızca toplam yayın sayılarına göre yapılacak bir değerlendirmenin, yayın performanslarının sağlıklı olarak ortaya konulması için tek başına yeterli olmayacağı düşünüldüğü ve analize konu fakültelerin yayın sayılarına ulaşmak mümkün olmadığı için gerçek yayın performanslarının belirlenebilmesi adına öğretim üyesi başına düşen yayın sayısının çıktı olarak kullanılması uygun bulunmuştur. Tablo 18’de üniversitelerin “Öğretim Üyesi başına Düşen Yayın sayıları” fakülte bazında gösterilmektedir.

Tablo 4. 10. Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ	HUKUK FAKÜLTESİ	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ
1	ATILIM Ü.	0,75	0,75	0,75	0,75
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	0,47	0,47	0,47	0,47
3	BAŞKENT Ü.	0,77	0,77	0,77	0,77
4	BEYKENT Ü.	0,16	0,16	0,16	0,16
5	ÇAĞ Ü.	0,35	0,35	0,35	
6	ÇANKAYA Ü.	1,40	1,40	1,40	1,40
7	DOĞUŞ Ü.	0,71	0,71	0,71	0,71
8	FATİH Ü.	0,78	0,78	0,78	0,78
9	HALIÇ	0,13		0,13	0,13
10	IŞIK Ü	0,60		0,60	0,60
11	İ.D. BİLKENT Ü.	1,24	1,24	1,24	1,24
12	İSTANBUL AREL Ü	0,02		0,02	0,02
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	0,12	0,12	0,12	0,12
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	0,11	0,11	0,11	0,11
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	1,10			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	0,28	0,28	0,28	0,28
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	0,28	0,28		0,28
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	0,97		0,97	0,97
19	İZMİR Ü.	1,55	1,55	1,55	1,55
20	KADİR HAS Ü.	0,43	0,43	0,43	0,43

21	KOÇ Ü.	1,20	1,20	1,20	1,20
22	MALTEPE Ü.	0,19	0,19	0,19	0,19
23	OKAN Ü.	0,60	0,60	0,60	0,60
24	ÖZYEGİN Ü.			1,65	1,65
25	SABANCI Ü.			1,04	1,04
26	TOBB E.T.Ü.	1,20	1,20	1,20	1,20
27	UFUK Ü.	0,47	0,47	0,47	
28	YAŞAR Ü.	0,32	0,32	0,32	0,32
29	YEDİTEPE Ü.	0,43	0,43	0,43	0,43

4.4.3.4. Öğrenci Gelirleri

Öğrenci Gelirleri her ne kadar üniversiteler için kaynak olma özelliği nedeniyle girdi kalemi gibi düşünülse de Üniversitelerin kaynaklarının doğru kullanılması sonucu artan etkinliğin bir getirisi. Bu noktadan hareketle Vakıf Üniversitelerinin paralı öğretim vermesi nedeniyle kontenjan dolduramama sıkıntısı yaşadıkları da göz önünde bulundurularak Öğrenci Gelirlerini bir etkinlik göstergesi olma sıfatıyla çıktı olarak kabul etmek uygun bulunmuştur.

Daha önce de belirtildiği üzere, Vakıf Üniversitelerinin en önemli iki finansman kaynağı öğrenci ücretleri ve kurucu vakfın bağışlarıdır. Bu nedenle Üniversitenin EÖzgelirlere araştırma projelerinin gelirleri dahil edilmemiştir çünkü araştırma projelerine gerekli bütçeler çoğunlukla destek veren kuruluşlar tarafından sadece projelerin yürütülmesi için aktarılmakta olup, üniversite bütçesinden bağımsız bütçeler olma özelliğine sahiptir. Tablo 4.11 üniversitelerin “Öğrenci Gelirleri”ni göstermektedir.

Tablo 4. 11. Öğrenci Gelirleri

NO	ÜNİVERSİTE ADI	FEN EDEBİYAT FAKÜLTESİ	HUKUK FAKÜLTESİ	İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ	MÜHENDİSLİK FAKÜLTESİ
1	ATILIM Ü.	5.450.000	7.762.500	1.076.400	23.350.000
2	BAHÇEŞEHİR Ü.	18.514.440	15.805.530	27.792.990	43.662.510
3	BAŞKENT Ü.	3.564.000	10.440.000	13.920.000	16.714.500
4	BEYKENT Ü.	10.742.760	4.459.000	30.911.160	27.700.680
5	ÇAĞ Ü.	5.132.160	7.100.460	15.673.500	
6	ÇANKAYA Ü.	5.577.660	11.743.380	19.744.560	20.617.740
7	DOĞUŞ Ü.	7.678.320	3.372.720	11.750.700	21.043.620
8	FATİH Ü.	45.767.700	3.646.500	26.878.500	28.825.500
9	HALİÇ	8.411.000		10.829.000	8.130.000

10	İŞİK Ü	10.544.244		10.262.814	21.238.584
11	İ.D. BİLKENT Ü.	18.268.900	13.959.400	52.694.200	42.030.300
12	İSTANBUL AREL Ü	7.182.000		8.875.440	7.227.360
13	İSTANBUL AYDIN Ü.	8.633.520	6.738.120	15.357.600	21.064.320
14	İSTANBUL BİLGİ Ü.	26.370.144	15.758.496	61.424.352	2.503.872
15	İSTANBUL BİLİM Ü.	3.130.920			
16	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	16.264.080	13.536.000	16.246.440	35.227.680
17	İSTANBUL TİCARET Ü.	5.913.648	5.960.304		12.223.872
18	İZMİR EKONOMİ Ü.	14.953.269		30.565.938	13.929.825
19	İZMİR Ü.	2.977.000	1.599.000	4.355.000	5.530.000
20	KADİR HAS Ü.	5.477.760	9.051.480	12.026.880	13.288.320
21	KOÇ Ü.	16.692.500	7.122.500	41.992.500	34.237.500
22	MALTEPE Ü.	6.898.650	10.610.700	10.373.400	11.051.400
23	OKAN Ü.	12.356.064	3.167.424	21.000.816	21.867.408
24	ÖZYEĞİN Ü.			11.100.000	8.975.000
25	SABANCI Ü.			29.025.000	44.525.000
26	TOBB E.T.Ü.	2.814.000	1.256.250	18.910.750	22.093.250
27	UFUK Ü.	4.318.125	5.071.500	5.806.500	
28	YAŞAR Ü.	5.628.000	3.696.000	12.474.000	10.024.000
29	YEDİTEPE Ü.	22.453.200	15.260.400	36.531.000	53.596.080

4.4.4. Görelî Etkinliğin Ölçülmesi

Görelî etkinlik ölçümü sırasıyla aşağıdaki aşamalarla gerçekleştirilecektir.

- Girdilerin Kümeleme analizi yapılacak,
- Çıktıların kümeleme analizi yapılacak,
- Verimlilik analizinde ise Girdi Yönelimli CCR VZA modeli yardımıyla etkin ve etkin olmayan KVB'ler belirlenecek,
- Super Efficiency modeli yardımıyla da KVB'ler etkin olandan en etkinsiz olana doğru sıralanacak, hesaplamalarda DAE Solver Online (<http://www.dea.uni-hohenheim.de/index.php?pid=2&nav=1>) kullanılacaktır..

4.4.4.1. Fen Edebiyat Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü

Türkiye'de 2007 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversitelerinden, bünyesinde Fen-Edebiyat fakültesi bulunan 27 üniversite, kuruluş yılları ve yerleri ile aşağıda Tablo 20'de listelenmiştir.

Tablo 4. 12. Analizde kullanılacak Vakıf Üniversiteleri

No	Üniversitenin Adı	Kuruluş Yılı	İli
1	İ.D.Bilkent Üniversitesi	1984	Ankara
2	Kadir Has Üniversitesi	1992	İstanbul
3	Koç Üniversitesi	1992	İstanbul
4	Başkent Üniversitesi	1994	Ankara
5	İstanbul Bilgi Üniversitesi	1994	İstanbul
6	Atılım Üniversitesi	1996	Ankara
7	Fatih Üniversitesi	1996	İstanbul
8	Işık Üniversitesi	1996	İstanbul
9	Yeditepe Üniversitesi	1996	İstanbul
10	Beykent Üniversitesi	1997	İstanbul
11	Çağ Üniversitesi	1997	Mersin
12	Çankaya Üniversitesi	1997	Ankara
13	Doğuş Üniversitesi	1997	İstanbul
14	İstanbul Kültür Üniversitesi	1997	İstanbul
15	Maltepe Üniversitesi	1997	İstanbul
16	Bahçeşehir Üniversitesi	1998	İstanbul
17	Haliç Üniversitesi	1998	İstanbul
18	Okan Üniversitesi	1999	İstanbul
19	Ufuk Üniversitesi	1999	Ankara
20	İstanbul Ticaret Üniversitesi	2001	İstanbul
21	İzmir Ekonomi Üniversitesi	2001	İzmir
22	Yaşar Üniversitesi	2001	İzmir
23	İstanbul Aydın Üniversitesi	2003	İstanbul
24	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi	2003	Ankara
25	İstanbul Bilim Üniversitesi	2006	İstanbul
26	İstanbul Arel Üniversitesi	2007	İstanbul
27	İzmir Üniversitesi	2007	İzmir

Bünyesinde Fen-Edebiyat fakültesi barındıran toplam 27 üniversitenin 6'sı Ankara, 17'si İstanbul, 3'ü İzmir ve 1'i Mersin'de yer almaktadır ve üniversitelerden 19'u 2000 yılından önce kurulmuştur. Analize konu olan üniversitelerin girdi ve çıktı değerleri ise Tablo 21'de gösterilmektedir.

Tablo 4. 13. Fen Edebiyat Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri

FEN EDEBİYAT ÜNİVERSİTELER	GİRDİLER			ÇIKTILAR			
	OUS	OGS	BG	TOS	TO	OUBYS	OG
ATILIM Ü.	24,00	21,00	1.722.405,66	436,00	10,43	0,75	5.450.000,00
BAHÇEŞEHİR Ü.	40,00	52,00	7.516.862,64	868,00	8,83	0,47	18.514.440,00
BAŞKENT Ü.	16,00	11,00	618.458,82	216,00	9,34	0,77	3.564.000,00
BEYKENT Ü.	24,00	2,00	4.446.166,22	783,00	9,30	0,16	10.742.760,00
ÇAĞ Ü.	14,00	11,00	2.228.785,98	352,00	9,25	0,35	5.132.160,00
ÇANKAYA Ü.	13,00	9,00	3.187.234,29	313,00	8,92	1,40	5.577.660,00
DOĞUŞ Ü.	24,00	20,00	2.885.483,31	428,00	1,69	0,71	7.678.320,00
FATİH Ü.	90,00	99,00	16.585.804,11	3.082,00	8,65	0,78	45.767.700,00
HALIÇ	22,00	16,00	2.443.079,48	647,00	10,18	0,13	8.411.000,00
IŞIK Ü	25,00	12,00	5.078.902,87	562,00	10,46	0,60	10.544.244,00
İ.D. BİLKENT Ü.	81,00	52,00	12.425.312,46	1.081,00	8,10	1,24	18.268.900,00
İSTANBUL AREL Ü	20,00	6,00	2.397.861,29	475,00	10,43	0,02	7.182.000,00
İSTANBUL AYDIN Ü.	16,00	5,00	2.780.834,16	571,00	8,62	0,12	8.633.520,00
İSTANBUL BİLGİ Ü.	44,00	94,00	9.390.106,63	1.327,00	8,16	0,11	26.370.144,00
İSTANBUL BİLİM Ü.	8,00	1,00	276.257,65	223,00	10,26	1,10	3.130.920,00
İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	53,00	30,00	6.525.306,29	922,00	9,44	0,28	16.264.080,00
İSTANBUL TİCARET Ü	14,00	9,00	2.677.878,34	507,00	9,51	0,28	5.913.648,00
İZMİR EKONOMİ Ü.	17,00	13,00	2.239.129,74	622,00	8,35	0,97	14.953.268,75
İZMİR Ü.	1,00	2,00	672.225,81	229,00	8,97	1,55	2.977.000,00
KADİR HAS Ü.	10,00	6,00	2.786.930,53	317,00	8,91	0,43	5.477.760,00
KOÇ Ü.	70,00	72,00	9.600.599,71	607,00	6,35	1,20	16.692.500,00
MALTEPE Ü.	17,00	9,00	1.669.028,23	407,00	10,90	0,19	6.898.650,00
OKAN Ü.	15,00	15,00	4.606.106,70	681,00	10,47	0,60	12.356.064,00
TOBB E.T.Ü.	27,00	2,00	2.101.814,81	168,00	7,60	1,20	2.814.000,00
UFUK Ü.	10,00	7,00	731.885,59	235,00	11,11	0,47	4.318.125,00
YAŞAR Ü.	18,00	11,00	1.586.323,53	402,00	7,93	0,32	5.628.000,00
YEDİTEPE Ü.	75,00	18,00	8.974.846,42	1.386,00	9,07	0,43	22.453.200,00

4.4.4.1.1. Girdi Analizi

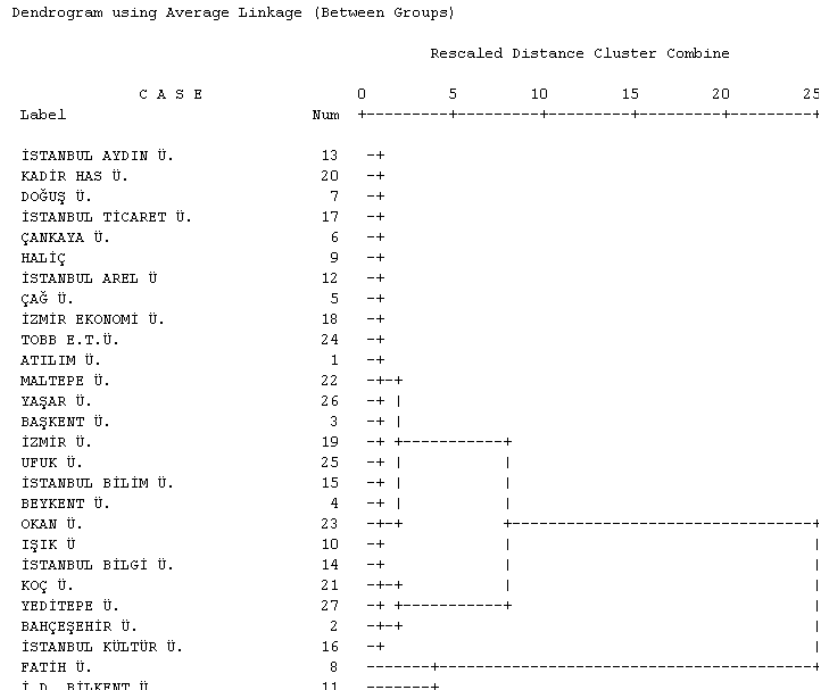
Girdi olarak kullanılan değişkenlerin örneklem için ortalama ve standart sapma değerleri aşağıdaki gibidir.

Tablo 4. 14. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	Ortalama	Std. Sapma
Öğretim Üyesi Sayısı	29,1852	23,99044
Öğretim Görevlisi Sayısı	22,4074	27,24287
Burs Gelirleri	4,3761E6	4,00075E6

Tablodan da görüleceği gibi, öğretim üyesi ve öğretim görevlisi sayılarının ortalama değerleri ile standart sapma değerleri birbirine oldukça yakındır. Standart sapma değerinin bu derece yüksek olması, verilerin nonparametrik dağıldığını göstermektedir. Örneğin İstanbul Bilgi üniversitesinin öğretim görevlisi ve okutman sayısı 94 iken, Beykent Üniversitesinin ise 2'dir. Bu nedenle veri dağılımı normal dağılıma uymamaktadır. Çıktılara dayalı olarak üniversitelerin hiyerarşik sınıflandırılması için yapılan kümeleme analizi sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 4. 2. Girdilere Dayalı Cluster Analizi



Dendogram sonuçlarından da görüleceği gibi, girdi parametrelerine göre üniversitelerin gruplandırılmasında, dört grup ve bireysel olarak üniversiteler ortaya çıkmıştır. Girdi parametrelerine göre Maltepe, Yaşar, Başkent, İzmir, Ufuk, İstanbul Bilim, Beykent ve Okan üniversiteleri aynı kategoridedir. Yine Ufuk, İstanbul Bilim, Beykent, Okan, Işık, İstanbul Bilgi, Koç ve Yeditepe üniversiteleri de ikinci kümede yer almaktadır. İkinci küme, birinci kümeye Işık, İstanbul Bilgi, Koç ve Yeditepe üniversitelerinin eklenmesiyle; üçüncü küme ikinci kümeye Bahçeşehir, İstanbul Kültür ve Fatih üniversitelerinin eklenmesiyle oluşmuştur.

Kümeleme analizi sonuçları, örneklemedeki üniversitelerin öğretim üyesi sayısı, öğretim görevlisi ve okutman sayısı ve burs giderleri verilerinin üçünün de dikkate alınması halinde, üniversitelerin gruplandırılmasına olanak vermektedir. Buna göre etkinlik ölçümlerinde, aynı kümedeki üniversitelerin etkinlik derecelerinin de birbirine yakın olması gerekir.

4.4.4.1.2. Çıktı Analizi

Üniversitelerin etkinlik değerlerinin iyi bir şekilde değerlendirilmesi için, girdiler gibi, çıktılara göre de üniversitelerin gruplandırılması gerekir. Örneklemin ortalama değerleri aşağıdaki gibidir.

Tablo 4. 15. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	Ortalama	Std. Sapma
Toplam Öğrenci Sayısı	661,0000	581,32382
Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları	8,9344	1,81710
Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı	,6159	,43742
Öğrenci Gelirleri	1,1175E7	9,38572E6

Girdi parametrelerinde olduğu gibi, çıktı parametrelerinde de üniversitelerin standart sapma değerleri ortalama değerlere oldukça yakındır. Yine burada da normal olmayan ve nonparametrik veri dağılımı söz konusudur. Tüm çıktı parametrelerini dikkate alan kümeleme analizi sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 4. 3. Çıktılara Dayalı Cluster Analizi

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)

		Rescaled Distance Cluster Combine					
C A S E	Num	0	5	10	15	20	25
Label		+-----+-----+-----+-----+-----+					
ATILIM Ü.	1	-+					
KADİR HAS Ü.	20	-+					
ÇANKAYA Ü.	6	-+					
YAŞAR Ü.	26	-+					
İSTANBUL TİCARET Ü.	17	-+					
ÇAĞ Ü.	5	-+					
İSTANBUL BİLİM Ü.	15	-+					
İZMİR Ü.	19	-+					
TOBB E.T.Ü.	24	-+					
BAŞKENT Ü.	3	-++					
UFUK Ü.	25	-+					
HALIÇ	9	-+					
İSTANBUL AYDIN Ü.	13	-+					
İSTANBUL AREL Ü	12	-+ +-----+					
MALTEPE Ü.	22	-+					
DOĞUŞ Ü.	7	-+					
BEYKENT Ü.	4	-+					
IŞIK Ü	10	-+					
OKAN Ü.	23	-++	+-----+				
BAHÇEŞEHİR Ü.	2	-+					
İ.D. BİLKENT Ü.	11	-+					
İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	16	-+					
KOÇ Ü.	21	-+					
İZMİR EKONOMİ Ü.	18	-+					
İSTANBUL BİLGİ Ü.	14	-+-----+					

Çıktı parametrelerine göre ise üniversiteler üç grupta toplanmaktadır. Birinci grupta Başkent, Ufuk, Haliç, İstanbul Aydın, İstanbul Arel, Maltepe, Doğuş, Beykent, Işık ve Okan Üniversiteleri vardır. İkinci grupta ise İstanbul Arel, Maltepe, Doğuş, Beykent, Işık, Okan, Bahçeşehir, İ.D. Bilkent, İstanbul Kültür, Koç, İzmir Ekonomi ve İstanbul Bilgi üniversiteleri vardır. Son olarak Yeditepe ve Fatih üniversiteleri ile üçüncü grup oluşmaktadır.

Burada ise girdi analizinden farklı olarak, üniversitelerin çıktı parametrelerine göre kümelenmesi görülmektedir. Kümelere bakıldığında, girdilerde aynı kümede olmalarına karşın çıktıları farklı olan üniversitelerin olması, üniversitelerin girdilerini kullanma etkinliklerinin de farklılık gösterdiğine işaret etmektedir.

4.4.4.1.3. Etkinlik Analizi

Girdi yönelim CCR modeli kullanılarak Tablo 21’de sunulan verilerle yapılan analiz sonuçlarına göre 27 üniversiteden sadece 4 tanesi etkin çıkmıştır. Etkin olan

üniversitelerin süper etkinlik değerleri Tablo 4.16’da gösterilen Beykent, İstanbul Bilim, İzmir Ekonomi ve İzmir Üniversiteleridir.

Tablo 4. 16. Etkin Karar Verme Birimleri

Efficient DMUs: super-efficiency values	
BEYKENT Ü.	1.755605
İSTANBUL BİLİM Ü.	2.655014
İZMİR EKONOMİ Ü.	1.119940
İZMİR Ü.	7.892185

Tablo 4.16’ya dikkat edildiğinde “Etkin” olarak anılan üniversitelerin etkinlik değerlerinin 1’den büyük olduğu gözlemlenebilecektir. Buna göre etkinlik değeri en yüksek olan üniversitenin İzmir Üniversitesi olduğu anlaşılmaktadır. İzmir Üniversitesinin etkinlik değerinin diğer üniversiteler göre çok yüksek çıkmasının nedeni, öğretim üyesi sayısı ve öğretim görevlisi sayılarının diğer üniversitelere görece çok çok daha düşük olmasıdır. Bu etkinlik değeri İzmir Üniversitesi Fen Edebiyat fakültesinin, sadece 3 akademisyenle diğer üniversiteler gibi bir öğretim vermeye çalıştığına göstergesidir. Yapılan analizde “Etkin olmayan” üniversitelerin etkinlik değerleri ise şu şekildedir.

Tablo 4. 17. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri

Inefficient DMUs: data table			
efficiency	inefficient DMU	activity level (λ)	DMUs used as reference
0.245715	İ.D. BİLKENT Ü.	1.026.412	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.553928	İZMİR EKONOMİ Ü.
		2.274.856	İZMİR Ü.
0.264753	KOÇ Ü.	1.079.191	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.186451	İZMİR Ü.
0.361797	ÇANKAYA Ü.	0.021032	BEYKENT Ü.
		0.345539	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.434.285	İZMİR Ü.

0.385336	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	1.145.850	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.584269	İZMİR EKONOMİ Ü.
		1.323.406	İZMİR Ü.
0.400333	ÇAĞ Ü.	0.444807	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.065965	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.924793	İZMİR Ü.
0.406844	DOĞUŞ Ü.	0.534475	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.289834	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.561291	İZMİR Ü.
0.421659	BAHÇEŞEHİR Ü.	0.888967	İZMİR EKONOMİ Ü.
		1.753.940	İZMİR Ü.
0.458539	ATILIM Ü.	1.295.294	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.642574	İZMİR Ü.
0.461488	IŞIK Ü	0.139605	BEYKENT Ü.
		0.740982	İSTANBUL BİLİM Ü.
		2.258.834	İZMİR Ü.
0.468421	İSTANBUL TİCARET Ü.	0.618246	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.611.927	İZMİR Ü.
0.496243	FATİH Ü.	2.956.054	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.730441	İZMİR EKONOMİ Ü.
		8.595.921	İZMİR Ü.
0.496462	KADİR HAS Ü.	0.103635	BEYKENT Ü.
		0.145550	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.312.975	İZMİR Ü.
0.500844	İSTANBUL BİLGİ Ü.	1.100.366	İZMİR EKONOMİ Ü.
		3.330.893	İZMİR Ü.
0.510093	YAŞAR Ü.	1.007.067	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.024528	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.708156	İZMİR Ü.

0.514670	YEDİTEPE Ü.	0.448871	BEYKENT Ü.
		3.152.559	İSTANBUL BİLİM Ü.
		2.606.880	İZMİR Ü.
0.540562	BAŞKENT Ü.	1.035.273	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.021577	İZMİR EKONOMİ Ü.
0.543351	OKAN Ü.	0.403693	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.099756	İZMİR EKONOMİ Ü.
		3.224.876	İZMİR Ü.
0.545455	TOBB E.T.Ü.	1.090.909	İSTANBUL BİLİM Ü.
0.552027	İSTANBUL AREL Ü	0.072096	BEYKENT Ü.
		1.030.168	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.068.902	İZMİR Ü.
0.565473	HALIÇ	1.368.459	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.492.723	İZMİR Ü.
0.594639	MALTEPE Ü.	0.762196	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.208363	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.469121	İZMİR Ü.
0.767591	UFUK Ü.	0.776562	İSTANBUL BİLİM Ü.
		0.069269	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.285851	İZMİR Ü.
0.768663	İSTANBUL AYDIN Ü.	0.234631	BEYKENT Ü.
		0.664058	İSTANBUL BİLİM Ü.
		1.354.997	İZMİR Ü.

Etkin olmayan Üniversiteler arasında etkinlik değeri en düşük olan Üniversite Bilkent Üniversitesidir. Bilkent Üniversitesinin etkinlik değerinin hesaplanmasında kullanılan referans kümesinde bulunan üniversiteler ise İstanbul Bilim, İzmir Ekonomi ve İzmir Üniversiteleridir. Bilkent üniversitesinin etkinlik değerinin düşük olması üniversitenin fazla girdiyle az çıktı elde ettiği anlamına gelmemektedir. Bilkent'in diğer

üniversitelere görece daha yüksek girdiyle daha az çıktı elde ettiği anlamına gelmektedir. Ayrıca Bilkent'in dünya üniversiteleri arasındaki yeri ve başarısı düşünüldüğünde bu etkinlik değeri Bilkent'in kaynaklarını etkinsiz kullandığı anlamına değil, Türkiye'de vakıf üniversitelerinin Fen- Edebiyat fakültelerinin girdiler yönünden eksikliğini ortaya koymaktadır. Analiz sonuçlarına göre etkin olmayan üniversitelerin ilgili analizde kullanılan girdi ve çıktı değerlerine ilişkin iyileştirme yüzdeleri Ek 5'de sunulmaktadır. İyileştirme yüzdeleri stratejik planlamada Üniversitelere kendi fakültelei arasında adil kaynak dağılımı imkanı sunmaktadır. Etkinlik değerleri yüksek çıkan üniversiteler daha fazla kaynak tahsis edilemesi yönünde stratejiler, üniversitelerin görece düşük etkinlik değerine sahip fakültelerinden ziyade yüksek etkinlik değerine sahip fakültelerine kaynak aktarılması gerekliliğini ortaya koymalıdır.

4.4.4.2. Hukuk Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü

Türkiye’de 2007 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversitelerinden, bünyesinde hukuk fakültesi bulunan 22 üniversite, kuruluş yılları ve yerleri ile aşağıda Tablo 4.18’de listelenmiştir.

Tablo 4. 18. Analizde kullanılacak vakıf Üniversiteleri

No	Üniversitenin Adı	Kuruluş Yılı	İli
1	İ.D. BİLKENT Ü.	1984	Ankara
2	KADİR HAS Ü.	1992	İstanbul
3	KOÇ Ü.	1992	İstanbul
4	BAŞKENT Ü.	1994	Ankara
5	İSTANBUL BİLGİ Ü.	1994	İstanbul
6	ATILIM Ü.	1996	Ankara
7	FATİH Ü.	1996	İstanbul
8	YEDİTEPE Ü.	1996	İstanbul
9	BEYKENT Ü.	1997	İstanbul
10	ÇAĞ Ü.	1997	Mersin
11	ÇANKAYA Ü.	1997	Ankara
12	DOĞUŞ Ü.	1997	İstanbul
13	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	1997	İstanbul
14	MALTEPE Ü.	1997	İstanbul
15	BAHÇEŞEHİR Ü.	1998	İstanbul
16	OKAN Ü.	1999	İstanbul
17	UFUK Ü.	1999	Ankara
18	İSTANBUL TİCARET Ü.	2001	İstanbul
19	YAŞAR Ü.	2001	İzmir
20	İSTANBUL AYDIN Ü.	2003	İstanbul
21	TOBB E.T.Ü.	2003	Ankara
22	İZMİR Ü.	2007	İzmir

Tablo 4.18’de gösterildiği üzere toplam 22 üniversitenin 6’sı Ankara, 13’ü İstanbul, 2’si İzmir ve 1’i Mersin’de yer almaktadır ve Üniversitelerden 17’si 2000 yılından önce kurulmuştur. Üniversitelerin girdi ve çıktı değerleri ise Tablo 19’da gösterilmektedir.

Tablo 4. 19. Hukuk Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri

HUKUK	GİRDİLER			ÇIKTILAR			
ATILIM Ü.	10,00	11,00	1.014.705,88	621,00	8,31	0,75	7.762.500,00
BAHÇEŞEHİR Ü.	13,00	28,00	1.564.903,96	741,00	6,85	0,47	15.805.530,00
BAŞKENT Ü.	16,00	12,00	1.218.000,00	720,00	7,61	0,77	10.440.000,00
BEYKENT Ü.	9,00	7,00	557.375,00	325,00	8,65	0,16	4.459.000,00
ÇAĞ Ü.	12,00	8,00	1.230.277,72	487,00	9,52	0,35	7.100.460,00
ÇANKAYA Ü.	14,00	14,00	1.432.119,51	659,00	7,33	1,40	11.743.380,00
DOĞUŞ Ü.	10,00	10,00	918.314,85	188,00	10,14	0,71	3.372.720,00
FATİH Ü.	2,00	9,00	546.975,00	221,00	7,88	0,78	3.646.500,00
İ.D. BİLKENT Ü.	22,00	-	2.617.387,50	826,00	8,05	1,24	13.959.400,00
İSTANBUL AYDIN Ü.	10,00	6,00	677.799,05	367,00	7,45	0,12	6.738.120,00
İSTANBUL BİLGİ Ü.	22,00	30,00	1.611.664,36	793,00	5,55	0,11	15.758.496,00
İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	18,00	24,00	3.015.445,54	752,00	7,99	0,28	13.536.000,00
İSTANBUL TİCARET Ü.	13,00	8,00	1.430.472,96	511,00	8,44	0,28	5.960.304,00
İZMİR Ü.	4,00	12,00	159.900,00	123,00	8,43	1,55	1.599.000,00
KADİR HAS Ü.	12,00	13,00	1.899.194,46	493,00	9,15	0,43	9.051.480,00
KOÇ Ü.	10,00	8,00	1.029.759,04	259,00	4,76	1,20	7.122.500,00
MALTEPE Ü.	14,00	16,00	1.989.506,25	626,00	9,39	0,19	10.610.700,00
OKAN Ü.	9,00	11,00	298.813,58	156,00	9,69	0,60	3.167.424,00
TOBB E.T.Ü.	5,00	5,00	418.750,00	75,00	7,11	1,20	1.256.250,00
UFUK Ü.	10,00	13,00	500.888,89	276,00	8,94	0,47	5.071.500,00
YAŞAR Ü.	14,00	10,00	494.019,80	264,00	7,91	0,32	3.696.000,00
YEDİTEPE Ü.	23,00	7,00	3.560.760,00	942,00	7,91	0,43	15.260.400,00

4.4.4.2.1. Girdi Analizi

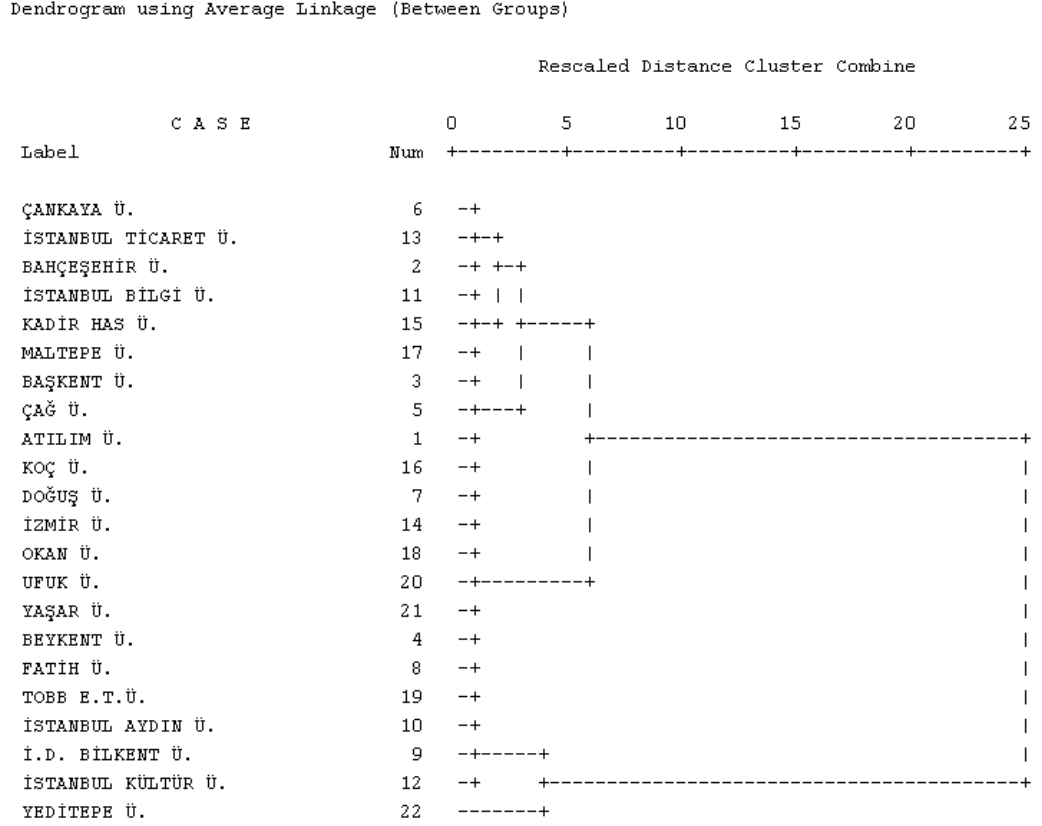
Hukuk fakültelerinin girdilerinde de, Fen-Edebiyat fakültelerinin girdi parametrelerine benzer bir durum söz konusu olup, burada da normallik ve parametriklik şartlarına uygun bir dağılım yoktur. Girdi parametrelerinin örneklem ortalamalarına göre dağılımları aşağıdaki gibidir.

Tablo 4. 20. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	N	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Öğretim Üyesi Sayısı	22	2,00	23,00	12,3636	5,49931
Öğretim Görevlisi Sayısı	22	,00	30,00	11,9091	7,21050
Burs Gelirleri	22	159900,00	3560760,00	1,2812E6	8,99792E5

Tablodan da görüleceği gibi, verilerin dağılımında en büyük değişim aralığı farkı öğretim görevlisi ve okutman sayılarından. Öğretim üyesi sayılarında da ciddi bir dağılım farkı görülmektedir. Girdi parametrelerine göre üniversitelerin hiyerarşik kümeleme sonuçları aşağıda verilmiştir.

Şekil 4. 4. Girdilere Göre Cluster Analizi Sonuçları



Dendrogramdan da görüleceği gibi, girdilere göre üniversite sınıflandırılmasında beş sınıf görülmektedir. Birinci grupta İstanbul Ticaret, Bahçeşehir, İstanbul Bilgi ve Kadir Has üniversiteleri vardır. İkinci grupta, Bahçeşehir, İstanbul Bilgi, Kadir Has, Maltepe, Başkent ve Çağ üniversiteleri bulunmaktadır. Üçüncü ve dördüncü gruplar oldukça fazla üniversiteyi kapsamakta olup, şekildeki gibidir. Kümeleme analizine göre İ. D. Bilkent, İstanbul Kültür ve Yeditepe Üniversiteleri radikal grup oluşturmaktadır. Dolayısıyla hukuk fakültelerinin etkinlik değerlerinde, birbirine yakın bir girdi gruplanması söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, vakıf üniversitelerinin, girdi bakımından hukuk fakülteleri birbirine yakın değerlere sahiptir.

4.4.4.2.2. Çıktı Analizi

Girdilerdeki gibi, çıktı parametrelerinde de dağılım nonparametrikdir. Hukuk fakültelerinin çıktı dağılımları aşağıdaki gibidir.

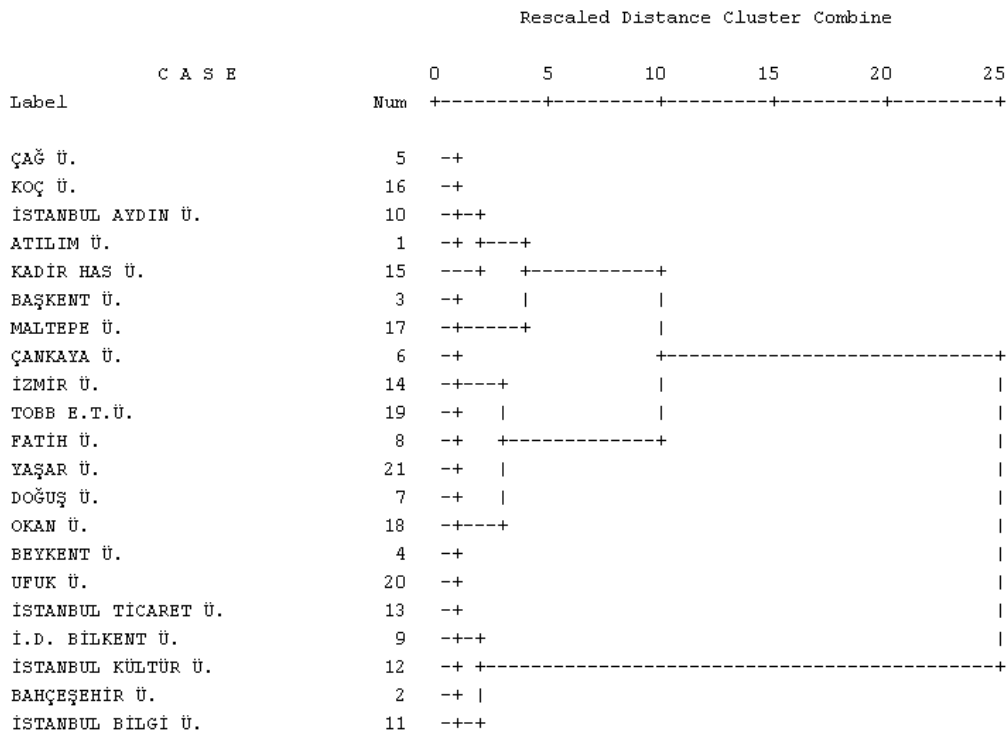
Tablo 4. 21. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Toplam Öğrenci Sayısı	75,00	942,00	473,8636	260,68815
Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları	4,76	10,14	8,0482	1,27768
Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın S.	,11	1,55	,6277	,43756
Öğrenci Gelirleri	1256250,00	15805530,00	8,0508E6	4,70574E6

Hukuk fakültelerinin çıktı değerleri değerlendirildiğinde, öğrenci sayılarında, tercih edilme oranlarında ve öğrenci gelirlerinde, diğer fakültele göre daha homojen bir yapı söz konusudur. Bunun birçok nedeni olmakla beraber, hukuk fakültelerinin öğrenciler tarafından çok tercih edilen bir bölüm olması ve diğer bölümlere göre daha az öğrenci almasından kaynaklanabilir. Öte yandan fakülte bazında Fen-Edebiyat fakültelerine yakın ortalama değerlerin olduğu görülmektedir. Üniversitelerin çıktı parametrelerine göre kümeleme analizi aşağıda verilmiştir.

Şekil 4. 5. Çıktılara Göre Cluster Analizi

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Üniversitelerin çıktı parametrelerine göre sınıflandırılmasına ilişkin dendogram incelendiğinde, girdilere benzer ve paralel bir dağılım sonucu görülecektir. Analiz sonuçlarına göre beş grup oluşmuş olup, bunlardan birisi alt gruptur. Yine burada da Bilkent ve Kültür üniversitelerinin aynı grupta olduğu, bunlara Bahçeşehir ve İstanbul Bilgi üniversitelerinin eklendiği görülmektedir. Çankaya Üniversitesi ile başlayan ve İstanbul Kültür Üniversitesi'ni de içine alan kümede, üniversitelerin büyükçe bir bölümü yer almaktadır. Buradaki dağılım sonuçları, vakıf üniversitelerinin hukuk fakültelerinde elde edilen çıktılarının beş farklı kategoride toplandığını, başka bir ifadeyle, vakıf üniversitelerinde araştırma parametreleri çerçevesindeki elde edilen sonuçların heterojen olduğunu göstermektedir. Bu durum, etkinliklerin de farklı olmasını gerektirmektedir.

4.4.4.2.3. Etkinlik Analizi

Girdi yönelim CCR modeli kullanılarak Tablo 25'da sunulan verilerle yapılan analiz sonuçlarına göre 22 üniversiteden 12 tanesi etkin çıkmıştır. Etkin olan üniversitelerin süper etkinlik değerleri Tablo 26'da gösterilen Atılım, Bahçeşehir, Başkent, Beykent, Çankaya, Fatih, İ.D Bilkent, İstanbul Aydın, İstanbul Bilim, İzmir, Koç, Okan ve Üniversiteleridir.

Tablo 4. 22. Etkin Karar verme Birimleri

Efficient DMUs: super-efficiency values	
ATILIM Ü.	1.520231
BAHÇEŞEHİR Ü.	1.244696
BAŞKENT Ü.	1.041386
BEYKENT Ü.	1.249058
ÇANKAYA Ü.	1.085760
FATİH Ü.	2.638497
İ.D. BİLKENT Ü.	9.619270
İSTANBUL AYDIN Ü.	1.282151
İZMİR Ü.	3.505962
KOÇ Ü.	1.031191
OKAN Ü.	1.113564
TOBB E.T.Ü.	1.555882

Süper etkinlik sonuçlarına göre en yüksek etkinlik değerine sahip olan üniversite Bilkent olarak görünmektedir. Etkinlik sonuçlarına göre Bilkent Üniversitesini

İzmir Üniversitesi izlemektedir. Etkinlik değerlerinin yüksek çıkmasının nedenlerine bakıldığında ise durum şöyledir:

- Bilkent üniversitesi hukuk fakültesi bünyesinde hiç öğretim görevlisi bulunmaması ve akademisyen sayısının görece diğer üniversitelerin bazılarında düşük olması, buna rağmen öğrenci sayısının çokluğu ve öğrenci gelirlerinin yüksek olması etkinlik değerini arttırıcı nedenlerdir.
- Benzer şekilde Fatih üniversitesinin etkinlik değerinin yüksek çıkmasının nedeni de özellikle öğretim üyesi sayısı olmak üzere akademisyen sayısının mevcut öğrenci sayısı, tercih oranı ve öğrenci gelirlerine oranla düşük olmasıdır.

Yapılan analizde Etkin olmayan üniversitelerin etkinlik değerleri ise şu şekildedir.

Tablo 4. 23. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri

Inefficient DMUs: data table			
efficiency	inefficient DMU	activity level (λ)	DMUs used as reference
0.947835	ÇAĞ Ü.	0.090914	ATILIM Ü.
		0.516193	BEYKENT Ü.
		0.303596	FATİH Ü.
		0.236907	İ.D. BİLKENT Ü.
0.771545	DOĞUŞ Ü.	0.172565	FATİH Ü.
		0.027952	İ.D. BİLKENT Ü.
		0.155238	İSTANBUL AYDIN Ü.
		1.040.598	TOBB E.T.Ü.
0.967093	İSTANBUL BİLGİ Ü.	0.514699	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.761099	İSTANBUL AYDIN Ü.
		0.212468	İZMİR Ü.
		0.680456	OKAN Ü.
0.764874	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	0.282208	BAHÇEŞEHİR Ü.
		1.122.010	FATİH Ü.
		0.357045	İ.D. BİLKENT Ü.

0.866125	İSTANBUL TİCARET Ü.	0.222450	ATILIM Ü.
		0.273459	BEYKENT Ü.
		0.254685	FATİH Ü.
		0.275664	İ.D. BİLKENT Ü.
0.824521	KADİR HAS Ü.	0.136178	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.733691	FATİH Ü.
		0.302571	İ.D. BİLKENT Ü.
0.826464	MALTEPE Ü.	0.106889	ATILIM Ü.
		0.123268	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.919469	FATİH Ü.
		0.320917	İ.D. BİLKENT Ü.
0.995583	UFUK Ü.	0.035178	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.343536	İSTANBUL AYDIN Ü.
		0.349573	İZMİR Ü.
		0.518317	OKAN Ü.
0.877844	YAŞAR Ü.	0.099263	ATILIM Ü.
		0.358601	BEYKENT Ü.
		0.107217	İSTANBUL AYDIN Ü.
		0.377753	İZMİR Ü.
0.962784	YEDİTEPE Ü.	0.229288	ATILIM Ü.
		0.372091	FATİH Ü.
		0.868499	İ.D. BİLKENT Ü.

Analiz sonuçlarına göre etkin olmayan üniversitelerin ilgili analizde kullanılan girdi ve çıktı değerlerine ilişkin iyileştirme yüzdeleri Ek 5’de sunulmaktadır.

Bu sonuçlara göre İstanbul Kültür Üniversitesinin etkinlik değerinin diğer üniversitelere görece düşük çıkmasının nedeni ise yine öğretim görevlisi ve öğretim üyesi sayılarının diğer üniversitelere görece daha yüksek olmasıdır.

4.4.4.3. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü

Türkiye’de 2007 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversitelerinden, bünyesinde İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi bulunan 27 üniversite, kuruluş yılları ve yerleri ile aşağıda Tablo 4.24’te listelenmiştir.

Tablo 4. 24. Analizde kullanılacak Vakıf Üniversiteleri

No	Üniversitenin Adı	Kuruluş Yılı	İli
1	İ.D. BİLKENT Ü.	1984	Ankara
2	KADİR HAS Ü.	1992	İstanbul
3	KOÇ Ü.	1992	İstanbul
4	BAŞKENT Ü.	1994	Ankara
5	İSTANBUL BİLGİ Ü.	1994	İstanbul
6	SABANCI Ü.	1994	İstanbul
7	ATILIM Ü.	1996	Ankara
8	FATİH Ü.	1996	İstanbul
9	IŞIK Ü	1996	İstanbul
10	YEDİTEPE Ü.	1996	İstanbul
11	BEYKENT	1997	İstanbul
12	ÇAĞ Ü.	1997	Mersin
13	ÇANKAYA Ü.	1997	Ankara
14	DOĞUŞ Ü.	1997	İstanbul
15	MALTEPE Ü.	1997	İstanbul
16	BAHÇEŞEHİR Ü.	1998	İstanbul
17	HALIÇ Ü.	1998	İstanbul
18	OKAN Ü.	1999	İstanbul
19	UFUK Ü.	1999	Ankara
20	İZMİR EKONOMİ Ü.	2001	İzmir
21	YAŞAR Ü.	2001	İzmir
22	İSTANBUL AYDIN Ü.	2003	İstanbul
23	TOBB E.T.Ü.	2003	Ankara
24	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	2006	İstanbul
25	İSTANBUL AREL Ü	2007	İstanbul
26	İZMİR Ü.	2007	İzmir
27	ÖZYEĞİN Ü.	2007	İstanbul

Tablo 4.24’te gösterildiği üzere toplam 27 üniversitenin 6’sı Ankara, 17’si İstanbul, 3’ü İzmir ve 1’i Mersin’de yer almaktadır ve Üniversitelerden 19’u 2000 yılından önce kurulmuştur. Üniversitelerin girdi ve çıktı değerleri ise Tablo 4.25’te gösterilmektedir.

Tablo 4. 25. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri

İİBF Üniversiteler	GİRDİLER			ÇIKTILAR			
	OUS	OGS	BG	TOS	TO	OUBYS	OG
ATILIM Ü.	23,00	18,00	288.790,24	897,00	12,33	0,75	1.076.400,00
BAHÇEŞEHİR Ü.	29,00	36,00	8.571.328,94	1.303,00	9,06	0,47	27.792.990,00
BAŞKENT Ü.	19,00	13,00	2.046.030,15	960,00	11,22	0,77	13.920.000,00
BEYKENT	32,00	9,00	12.834.616,26	2.253,00	10,43	0,16	30.911.160,00
ÇAĞ Ü.	15,00	9,00	7.211.001,90	1.075,00	10,48	0,35	15.673.500,00
ÇANKAYA Ü.	25,00	8,00	8.441.742,61	1.108,00	10,56	1,40	19.744.560,00
DOĞUŞ Ü.	15,00	11,00	4.548.658,06	655,00	11,78	0,71	11.750.700,00
FATİH Ü.	29,00	37,00	6.523.321,35	1.810,00	10,17	0,78	26.878.500,00
HALIÇ Ü.	22,00	12,00	4.213.331,06	833,00	11,33	0,13	10.829.000,00
IŞIK Ü	18,00	7,00	4.697.407,40	547,00	11,67	0,60	10.262.814,00
İ.D. BİLKENT Ü.	92,00	24,00	20.141.063,44	3.118,00	6,82	1,24	52.694.200,00
İSTANBUL AREL Ü	9,00	2,00	4.305.829,72	587,00	12,03	0,02	8.875.440,00
İSTANBUL AYDIN Ü.	26,00	7,00	5.859.713,21	948,00	10,85	0,12	15.357.600,00
İSTANBUL BİLGİ Ü.	52,00	43,00	18.787.753,97	3.091,00	9,60	0,11	61.424.352,00
İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	20,00	49,00	6.774.831,26	921,00	10,58	0,28	16.246.440,00
İZMİR EKONOMİ Ü.	38,00	42,00	5.370.587,72	2.225,00	8,85	0,97	30.565.937,50
İZMİR Ü.	4,00	4,00	896.617,65	335,00	10,99	1,55	4.355.000,00
KADİR HAS Ü.	14,00	11,00	4.370.744,20	696,00	8,56	0,43	12.026.880,00
KOÇ Ü.	52,00	19,00	10.467.338,71	1.527,00	6,25	1,20	41.992.500,00
MALTEPE Ü.	25,00	11,00	3.702.348,36	612,00	11,95	0,19	10.373.400,00
OKAN Ü.	30,00	18,00	9.660.375,36	1.124,00	11,14	0,60	21.000.816,00
ÖZYEGİN Ü.	11,00	5,00	6.462.328,77	444,00	8,91	1,65	11.100.000,00
SABANCI Ü.	82,00	9,00	5.987.674,83	1.161,00	7,10	1,04	29.025.000,00
TOBB E.T.Ü.	29,00	5,00	4.019.358,01	1.129,00	8,65	1,20	18.910.750,00
UFUK Ü.	10,00	10,00	980.318,18	316,00	13,70	0,47	5.806.500,00
YAŞAR Ü.	28,00	20,00	2.853.364,37	891,00	9,88	0,32	12.474.000,00
YEDİTEPE Ü.	63,00	15,00	12.357.297,27	2.255,00	10,42	0,43	36.531.000,00

4.4.4.3.1. Girdi Analizi

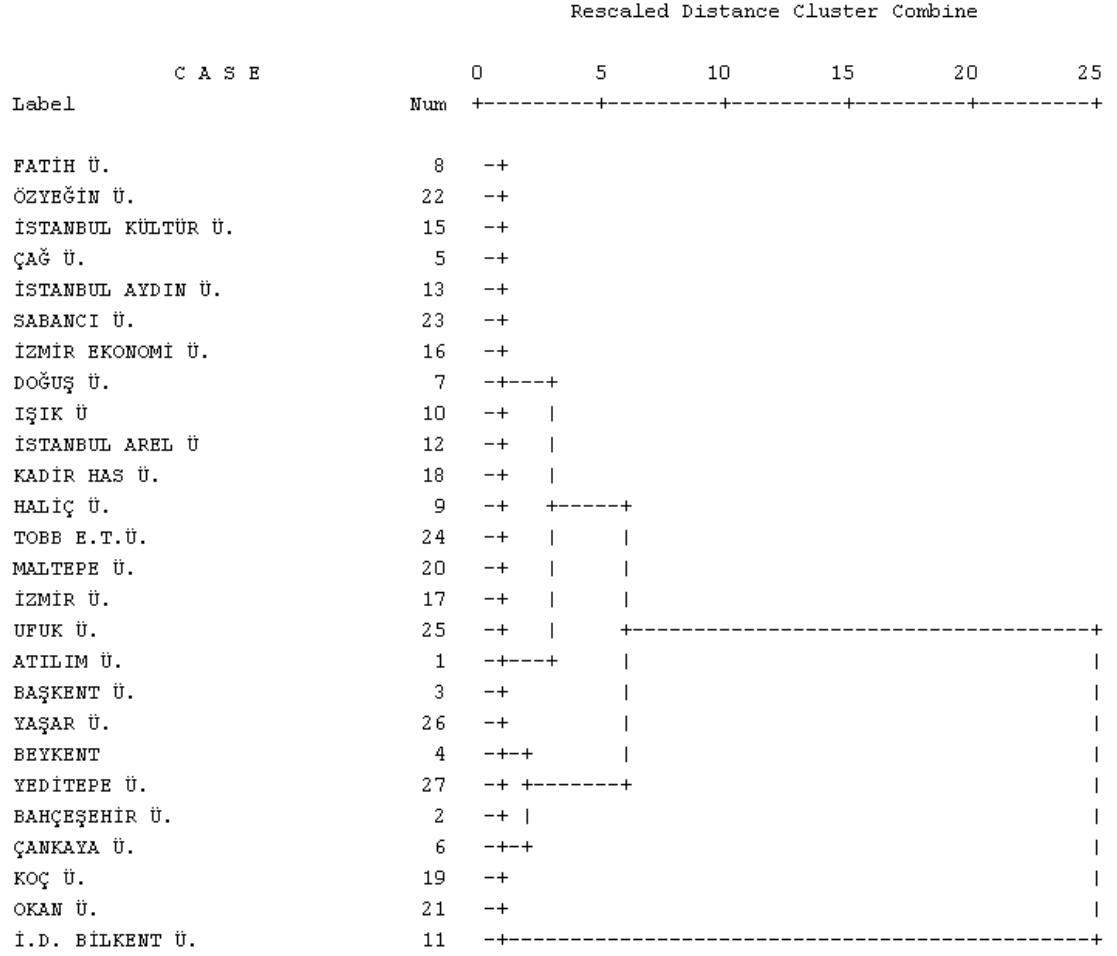
İktisadi ve idari bilimler fakültelerinin araştırma örnekleme bağlamında araştırmada kullanılan girdi dağılımları aşağıdaki gibidir.

Tablo 4. 26. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	N	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Öğretim Üyesi Sayısı	27	4,00	92,00	30,0741	21,31075
Öğretim Görevlisi Sayısı	27	2,00	49,00	16,8148	13,16475
Burs Gelirleri	27	288790,24	20141063,44	6,7546E6	4,86458E6

Girdi değerleri incelendiğinde, vakıf üniversitelerinin İİB fakültelerinin öğretim görevlisi sayılarının birbirine en yakın parametre olduğu görülmektedir. Öte yandan bu parametre de oldukça geniş bir değişim aralığına sahiptir. Girdilere dayalı olarak yapılan kümeleme analizi sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 4. 6. Girdilere Göre Cluster Analizi



Dendogram sonuçlarından da görüleceği gibi, biri alt grup olmak üzere, toplam dört grup oluşmuştur. Bunlardan Beykent, Yeditepe, Bahçeşehir ve Çankaya üniversiteleri, dendogramın iki küme grubunda birden ortak olup, İİBF girdileri açısından birbirlerine oldukça yakın üniversitelerdir. Dolayısıyla bu üniversitelerin birbirine yakın çıktı ve etkinlik değerlerinin olması beklenir.

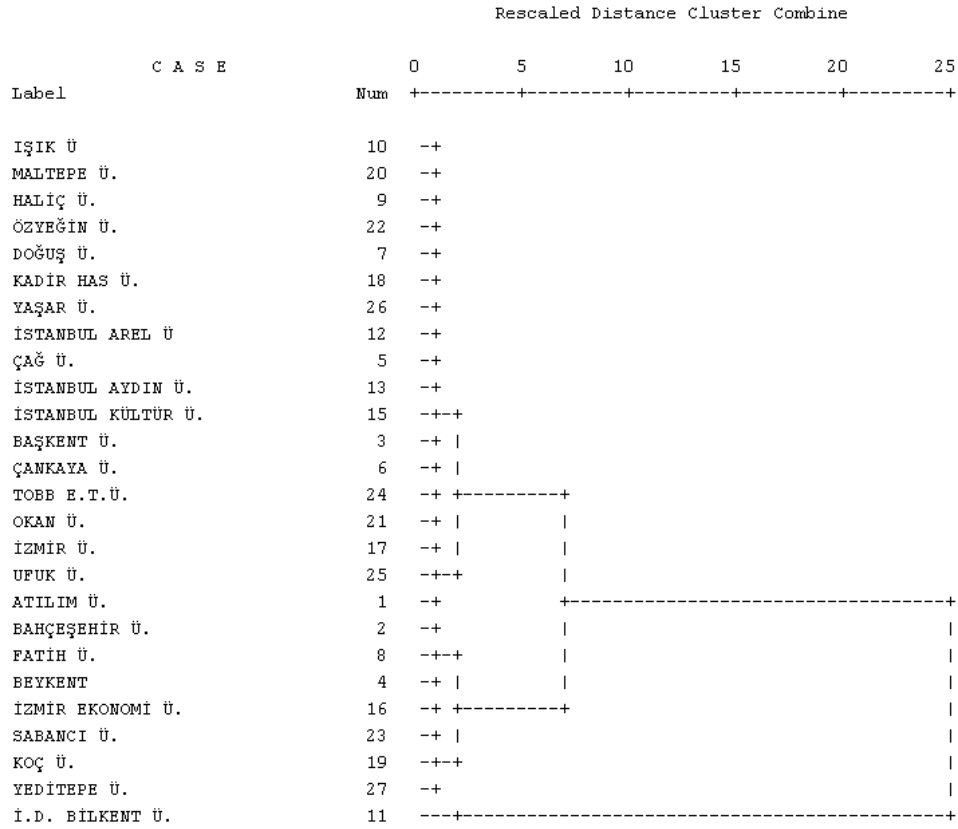
4.4.4.3.2. Çıktı Analizi

İİB fakültelerinin çıktı parametrelerinin dağılımı aşağıda verilmiştir.

Tablo 4. 27. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	N	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Toplam Öğrenci Sayısı	27	316,00	3118,00	1215,5926	768,80698
Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları	27	6,25	13,70	10,1967	1,74901
Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın Sayısı	27	,02	1,65	,6644	,47285
Öğrenci Gelirleri	27	1076400,00	61424352,00	2,0652E7	1,45593E7

İİB fakülteleri, diğer fakültele göre daha fazla öğrenciye sahip olup, tercih oranları da yüksektir. Örneklemde de tercih edilme oranlarının standart sapma değeri ortalamadan en uzak olan veridir. Üniversitelerin İBB fakültelerinin çıktı parametrelerine göre kümeleme analizi sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 4. 7. Çıktılara Göre Cluster Analizi

Girdi analizine benzer olarak burada da, bir tane alt küme oluşmuştur. Bu alt kümede, Fatih, Beykent, İzmir Ekonomi, Sabancı ve Koç üniversiteleri bulunmaktadır.

Girdi analizinde iki alt grupta bir arada olan üniversiteler, burada farklı kümelerdedir. Verimlilik skalasına göre kümeleme değeri en yüksek olan kümenin eleman sayısı (8) ile bir alt kümedeki eleman sayısı (9) arasında büyük bir fark yoktur. Daha az fark ve küme olması nedeniyle İİB fakültelerinin çıktılarının birbirine, diğer fakültelere göre yakın olduğu ifade edilebilir.

4.4.4.3.3. Etkinlik Analizi

Girdi yönelim CCR modeli kullanılarak Tablo 29’da sunulan verilerle yapılan analiz sonuçlarına göre 27 üniversiteden 11 tanesi etkin çıkmıştır. Etkin olan üniversitelerin süper etkinlik değerleri Tablo 30 ‘da gösterilen Atılım, Başkent, Beykent, İstanbul Arel, İstanbul Bilgi, İzmir, Koç, Özyeğin, Sabancı, TOBB ve Ufuk Üniversiteleridir.

Tablo 4. 28. Etkin Karar Verme Birimleri

Efficient DMUs: super-efficiency values	
ATILIM Ü.	6.784936
BAŞKENT Ü.	1.256055
BEYKENT	1.272370
İSTANBUL AREL Ü	2.434928
İSTANBUL BİLGİ Ü.	1.104190
<hr/>	
İZMİR Ü.	5.111211
KOÇ Ü.	1.003677
ÖZYEGİN Ü.	1.098869
SABANCI Ü.	1.007509
TOBB E.T.Ü.	1.432298
<hr/>	
UFUK Ü.	1.124270

Etkinlik sonuçlarına bakıldığında Atılım Üniversitesinin etkinlik değerinin diğer üniversitelere göre çok yüksek olduğu gözlemlenmektedir. Atılım üniversitesini etkinlik sıralamasında İzmir Üniversitesi takip etmektedir. Atılım üniversitesinin Aynı Akademisyen sayılarına sahip olmalarına rağmen Beykent Üniversitesin’den çok daha yüksek bir etkinlik değerine sahip olmasının nedeni burs giderlerinin diğer üniversiteler oranla çok daha düşük olmasıdır. İzmir Üniversitesinde ise etkinlik değerinin çok yüksek çıkmasının nedeni yine akademisyen sayılarının diğer Üniversitelere görece düşük olmasıdır.

Yapılan analizde Etkin olmayan üniversitelerin etkinlik değerleri ise şu şekildedir.

Tablo 4. 29. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri

Inefficient DMUs: data table			
efficiency	inefficient DMU	activity level (λ)	DMUs used as reference
0.842972	BAHÇEŞEHİR Ü.	0.244775	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		2.929.468	İZMİR Ü.
0.996106	ÇAĞ Ü.	0.812174	İSTANBUL AREL Ü
		0.032380	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		1.487.065	İZMİR Ü.
0.874405	ÇANKAYA Ü.	0.113281	BEYKENT
		1.031.664	İSTANBUL AREL Ü
		0.715712	İZMİR Ü.
		0.209907	TOBB E.T.Ü.
0.733909	DOĞUŞ Ü.	0.061800	BEYKENT
		0.077163	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.931702	İZMİR Ü.
		0.024841	KOÇ Ü.
0.850877	FATİH Ü.	0.002725	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		6.133.431	İZMİR Ü.
0.624866	HALIÇ Ü.	0.024541	BEYKENT
		1.523.328	İZMİR Ü.
		0.236843	TOBB E.T.Ü.
0.659799	IŞIK Ü	0.085727	BEYKENT
		0.165439	İSTANBUL AREL Ü
		0.664043	İZMİR Ü.
		0.172000	TOBB E.T.Ü.
0.739744	İ.D. BİLKENT Ü.	0.477747	BEYKENT
		0.073806	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.183783	KOÇ Ü.
		1.357.721	TOBB E.T.Ü.
0.757224	İSTANBUL AYDIN Ü.	0.152056	BEYKENT

		0.095918	İSTANBUL AREL Ü
		0.402841	İZMİR Ü.
		0.425773	TOBB E.T.Ü.
0.701670	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	0.201185	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.892947	İZMİR Ü.
0.969917	İZMİR EKONOMİ Ü.	0.025123	ATILIM Ü.
		1.324.203	BAŞKENT Ü.
		2.779.791	İZMİR Ü.
0.777890	KADİR HAS Ü.	0.016261	BEYKENT
		0.132637	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.636872	İZMİR Ü.
		0.031914	TOBB E.T.Ü.
0.555434	MALTEPE Ü.	0.139542	BAŞKENT Ü.
		0.725487	İZMİR Ü.
		0.278756	TOBB E.T.Ü.
0.678612	OKAN Ü.	0.181139	BEYKENT
		0.148867	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.666251	İZMİR Ü.
		0.079919	KOÇ Ü.
0.644280	YAŞAR Ü.	0.037343	ATILIM Ü.
		0.893233	BAŞKENT Ü.
0.783381	YEDİTEPE Ü.	0.250717	BEYKENT
		0.060714	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.091232	İZMİR Ü.
		1.303.724	TOBB E.T.Ü.

Analiz sonuçlarına bakıldığında etkisiz üniversiteler arasında etkinlik değeri en düşük olan olan üniversite Maltepe Üniversitesi olarak gözlemlenmektedir. Maltepe Üniversitesinin referans kümesindeki Üniversiteler yüksek yüksek girdilere sahip olmasına karşılık benzer çıktılara ulaşmaları nedeniyle Maltepe üniversitesi etkisiz üniversiteler arasındaki yerini almıştır.

4.4.4.4. Mühendislik Fakültelerinin Etkinlik Ölçümü

Türkiye’de 2007 yılından önce kurulmuş Vakıf Üniversitelerinden, bünyesinde Mühendislik Fakültesi bulunan 26 üniversite, kuruluş yılları ve yerleri ile aşağıda Tablo 4.30’da listelenmiştir.

Tablo 4. 30. Analizde Kullanılacak Vakıf Üniversiteleri

NO	ÜNİVERSİTENİN ADI	KURULUŞ YILI	İLİ
1	İ.D. BİLKENT Ü.	1984	Ankara
2	KADİR HAS Ü.	1992	İstanbul
3	KOÇ Ü.	1992	İstanbul
4	BAŞKENT Ü.	1994	Ankara
5	İSTANBUL BİLGİ Ü.	1994	İstanbul
6	SABANCI Ü.	1994	İstanbul
7	ATILIM Ü.	1996	Ankara
8	FATİH Ü.	1996	İstanbul
9	IŞIK Ü.	1996	İstanbul
10	YEDİTEPE Ü.	1996	İstanbul
11	BEYKENT Ü.	1997	İstanbul
12	ÇANKAYA Ü.	1997	Ankara
13	DOĞUŞ Ü.	1997	İstanbul
14	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	1997	İstanbul
15	MALTEPE Ü.	1997	İstanbul
16	BAHÇEŞEHİR Ü.	1998	İstanbul
17	HALIÇ Ü.	1998	İstanbul
18	OKAN Ü.	1999	İstanbul
19	İSTANBUL TİCARET Ü.	2001	İstanbul
20	İZMİR EKONOMİ Ü.	2001	İzmir
21	YAŞAR Ü.	2001	İzmir
22	İSTANBUL AYDIN Ü.	2003	İstanbul
23	TOBB E.T.Ü.	2003	Ankara
24	İSTANBUL AREL Ü.	2007	İstanbul
25	İZMİR Ü.	2007	İzmir
26	ÖZYEGİN Ü.	2007	İstanbul

Tablo 4.30’da gösterildiği üzere toplam 26 üniversitenin 5’i Ankara, 18’i İstanbul ve 3’ü İzmir’de yer almaktadır ve Üniversitelerden 18’i 2000 yılından önce kurulmuştur. Üniversitelerin girdi ve çıktı değerleri ise Tablo 4.31’de gösterilmektedir.

Tablo 4. 31. Mühendislik Fakültesi Girdi ve Çıktı Değerleri

MÜHENDİSLİK Üniversiteler	GİRDİLER			ÇIKTILAR			
	OUS	OGS	BG	TOS	TO	OUBYS	OG
ATILIM Ü.	63,00	57,00	7.344.723,36	1.868,00	11,44	0,75	23.350.000,00
BAHÇEŞEHİR Ü.	29,00	41,00	18.644.210,47	2.047,00	9,82	0,47	43.662.510,00
BAŞKENT Ü.	30,00	42,00	1.989.821,43	1.013,00	11,23	0,77	16.714.500,00
BEYKENT Ü.	37,00	14,00	10.817.673,27	2.019,00	10,07	0,16	27.700.680,00
ÇANKAYA Ü.	40,00	46,00	9.999.365,82	1.157,00	9,80	1,40	20.617.740,00
DOĞUŞ Ü.	27,00	30,00	11.405.995,71	1.173,00	11,50	0,71	21.043.620,00
FATİH Ü.	29,00	37,00	11.355.500,00	1.747,00	10,30	0,78	28.825.500,00
HALİÇ Ü.	10,00	10,00	3.924.827,59	542,00	12,58	0,13	8.130.000,00
IŞIK Ü.	21,00	22,00	10.154.323,00	1.132,00	10,42	0,60	21.238.584,00
İ.D. BİLKENT Ü.	63,00	11,00	16.081.158,26	2.487,00	6,07	1,24	42.030.300,00
İSTANBUL AREL Ü.	19,00	13,00	3.046.484,27	478,00	11,54	0,02	7.227.360,00
İSTANBUL AYDIN Ü.	36,00	13,00	8.090.613,82	1.219,00	10,30	0,12	21.064.320,00
İSTANBUL BİLGİ Ü.	6,00	-	1.058.503,83	126,00	9,44	0,11	2.503.872,00
İSTANBUL KÜLTÜR	54,00	52,00	12.171.615,08	1.858,00	9,38	0,28	35.227.680,00
İSTANBUL TİCARET	20,00	9,00	5.128.711,51	1.048,00	10,31	0,28	12.223.872,00
İZMİR EKONOMİ Ü.	16,00	21,00	3.979.950,00	1.014,00	8,97	0,97	13.929.825,00
İZMİR Ü.	4,00	6,00	2.390.431,03	395,00	10,45	1,55	5.530.000,00
KADİR HAS Ü.	13,00	1,00	6.062.796,00	769,00	11,38	0,43	13.288.320,00
KOÇ Ü.	35,00	14,00	13.340.818,97	1.245,00	6,81	1,20	34.237.500,00
MALTEPE Ü.	24,00	14,00	5.249.415,00	652,00	11,37	0,19	11.051.400,00
OKAN Ü.	49,00	12,00	9.342.275,39	1.077,00	11,37	0,60	21.867.408,00
ÖZYEĞİN Ü.	11,00	2,00	4.788.098,09	359,00	9,91	1,65	8.975.000,00

SABANCI Ü.	88,00	7,00	10.413.104,84	1.781,00	6,38	1,04	44.525.000,00
TOBB E.T.Ü.	54,00	2,00	6.784.261,66	1.319,00	8,21	1,20	22.093.250,00
YAŞAR Ü.	24,00	19,00	3.007.200,00	716,00	10,21	0,32	10.024.000,00
YEDİTEPE Ü.	76,00	23,00	18.903.363,73	2.757,00	9,87	0,43	53.596.080,00

4.4.4.4.1. Girdi Analizi

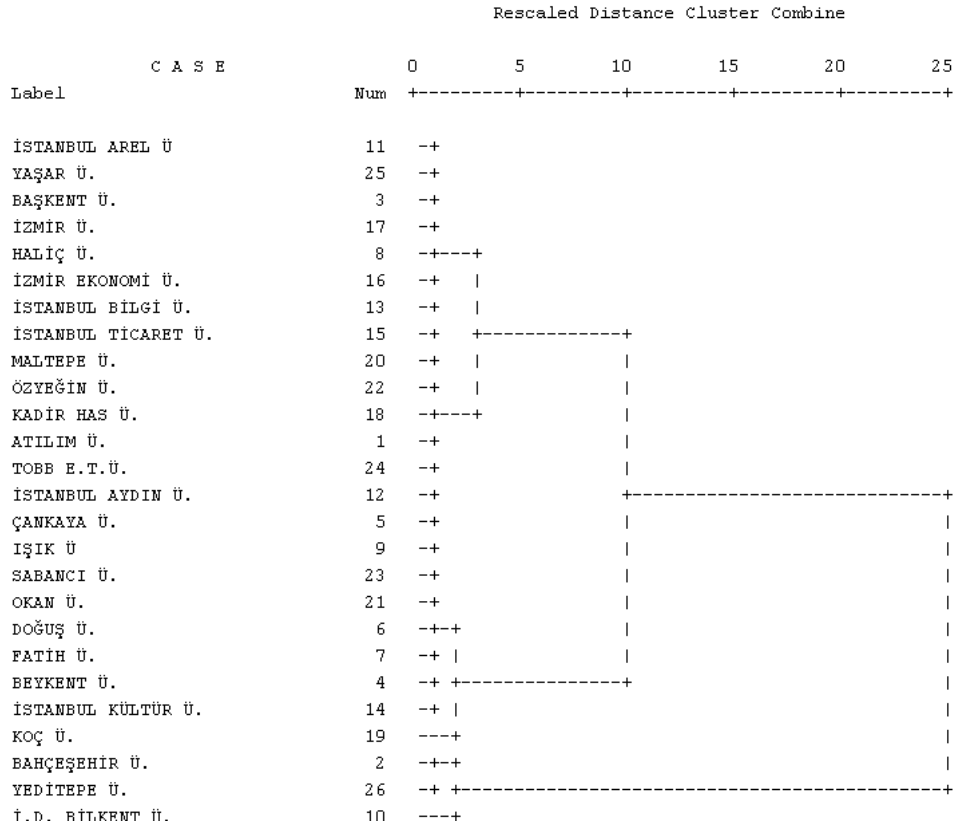
Mühendislik Mimarlık fakültelerinin girdi değerlerinin ortalama ve standart sapmaları aşağıdaki gibidir.

Tablo 4. 32. Girdilerin Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	N	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Öğretim Üyesi Sayısı	26	4,00	88,00	33,7692	21,81249
Öğretim Görevlisi Sayısı	26	,00	57,00	19,9231	16,42418
Burs Gelirleri	26	1058503,83	18903363,73	8,2875E6	4,97244E6

Tablodan da görüleceği gibi, en fazla değişim öğretim görevlisi sayısında görülmektedir. Burada dağılımı etkileyen birkaç üniversitenin de etkisini dikkate almak gerekir. Üniversitelerin girdi parametrelerine göre kümeleme analizi sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 4. 8. Girdilere Göre Cluster Analizi



Dendogramdan da görüleceği gibi, boyutları farklı olan ve birisi alt grup olan beş farklı grup oluşmuştur. Burada da, üniversitelerin mühendislik ve mimarlık fakültelerinde, girdilerin oldukça farklı olduğu görülmektedir. Bu durum, çıktı ve etkinlik analizlerini de etkilemektedir.

4.4.4.4.2. Çıktı Analizi

Araştırma örnekleminde bulunan mühendislik ve mimarlık fakültelerinin çıktı değerlerinin dağılımı aşağıda verilmiştir.

Tablo 4. 33. Çıktıların Ortalama ve Standart Sapma Değerleri

	N	En küçük	En büyük	Ortalama	Std. Sapma
Toplam Öğrenci Sayısı	26	126,00	2757,00	1230,6923	671,56985
Üniversite Giriş Sınavlarında Tercih Edilme Oranları	26	6,07	12,58	9,9665	1,61225
Öğretim Üyesi Başına Düşen Yayın S.	26	,02	1,65	,6692	,48265
Öğrenci Gelirleri	26	2503872,00	53596080,00	2,1949E7	1,34840E7

Mühendislik mimarlık fakültelerinin çıktı oranlarına göre ortalama ve standart sapma değerleri incelendiğinde, toplam öğrenci sayısı ve üniversite giriş sınavlarında tercih edilme oranlarının, öğretim üyesi başına düşen yayın sayısı ve öğrenci gelirlerine kıyasla daha homojen olduğu görülecektir. Bu durum, vakıf üniversitelerinin mühendislik mimarlık fakültelerinde çıktı olarak en fazla öğretim üyesi başına düşen yayın sayısı olduğunu göstermektedir.

Mühendislik mimarlık fakültelerinin girdilerindeki çeşitliliğe benzer bir durum, çıktıların kümeleme analizi sonuçlarından da görülebilir.

Şekil 4. 9. Çıktılara Göre Cluster Analizi

		Rescaled Distance Cluster Combine					
Label	C A S E	0	5	10	15	20	25
	Num	+-----+-----+-----+-----+-----+					
DOĞUŞ Ü.	6	--+					
İSTANBUL AYDIN Ü.	12	--+					
İŞİK Ü	9	--+					
ÇANKAYA Ü.	5	--+					
OKAN Ü.	21	--+-----+					
TOBB E.T.Ü.	24	--+					
ATILIM Ü.	1	--+	+-----+				
İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	14	--++					
KOÇ Ü.	19	--+	+-----+				
BEYKENT Ü.	4	--++					
FATİH Ü.	7	--+		+-----+			
İSTANBUL BİLGİ Ü.	13	--++					
İZMİR Ü.	17	--+					
MALTEPE Ü.	20	--+					
YAŞAR Ü.	25	--+	+-----+				
HALİÇ Ü.	8	--+					
ÖZYEGİN Ü.	22	--+					
İSTANBUL AREL Ü	11	--++					
İZMİR EKONOMİ Ü.	16	--+					
KADİR HAS Ü.	18	--+					
İSTANBUL TİCARET Ü.	15	--+					
BAŞKENT Ü.	3	--+					
BAHÇEŞEHİR Ü.	2	--+					
SABANCI Ü.	23	--+-----+					
İ.D. BİLKENT Ü.	10	--+	+-----+				+-----+
YEDİTEPE Ü.	26	-----+					

Kümeleme analizi sonuçlarına göre burada da, beş küme oluşmuştur. Ancak burada ana değer kümesi olan küme kombini daha fazla üniversiteyi kapsamaktadır. Bahçeşehir, Yeditepe ve Bilkent girdi bakımından aynı grupta yer alırken, Çıktı açısından Sabancı üniversitesi ile Bilkent ve Yeditepe aynı grupta olup, Bahçeşehir bu grubun dışında kalmıştır. Dolayısıyla Bilkent ve Yeditepe ile aynı imkanlara sahip olan Bahçeşehir üniversitesi, daha düşük bir etkinlik göstermiş ve çıktılar bakımından daha başarısız olmuştur.

4.4.4.4.3. Etkinlik Analizi

Girdi yönelimli CCR modeli kullanılarak Tablo 33’de sunulan verilerle yapılan analiz sonuçlarına göre 26 üniversiteden 11 tanesi etkin çıkmıştır. Etkin olan üniversitelerin süper etkinlik değerleri Tablo 34’de gösterilen Bahçeşehir, Başkent, Beykent, İstanbul Bilgi, İzmir Ekonomi, İzmir, Kadir Has, Koç, Özyeğin, Sabancı ve TOBB Üniversiteleridir.

Tablo 4. 34. Etkin Karar Verme Birimleri

Efficient DMUs: super-efficiency values	
BAHÇEŞEHİR Ü.	1.106514
BAŞKENT Ü.	2.322556
BEYKENT Ü.	1.053992
İSTANBUL BİLGİ Ü.	3.295091
İZMİR EKONOMİ Ü.	1.168056
İZMİR Ü.	2.825637
KADİR HAS Ü.	2.287611
KOÇ Ü.	1.033005
ÖZYEĞİN Ü.	2.964240
SABANCI Ü.	1.276446
TOBB E.T.Ü.	1.990740

Tablo 34’de İstanbul Bilgi Üniversitesinin etkinlik değerinin diğer üniversiteler göre yüksek çıkmasının nedeni, öğretim üyesi sayısı ve öğretim görevlisi sayılarının diğer üniversitelere görece çok daha düşük olmasıdır. Bu etkinlik değeri İstanbul Bilgi Üniversitesi Mühendislik fakültesinin, sadece 6 akademisyenle diğer üniversiteler gibi bir öğretim vermeye çalıştığının göstergesidir. Yapılan analizde Etkin olmayan üniversitelerin etkinlik değerleri ise şu şekildedir.

Tablo 4. 35. Etkin Olmayan Karar Verme Birimleri

Inefficient DMUs: data table			
efficiency	inefficient DMU	activity level (λ)	DMUs used as reference
0.841692	ATILIM Ü.	0.859466	BAŞKENT Ü.
		0.532643	İZMİR EKONOMİ Ü.

		0.346672	TOBB E.T.Ü.
0.604894	ÇANKAYA Ü.	1.270.183	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.057078	İZMİR Ü.
		0.046264	KOÇ Ü.
		0.023015	SABANCI Ü.
0.698623	DOĞUŞ Ü.	0.176089	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.458022	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.405239	İZMİR Ü.
		0.055625	KADİR HAS Ü.
		0.116680	KOÇ Ü.
0.913263	FATİH Ü.	0.289137	BAHÇEŞEHİR Ü.
		1.009.570	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.102838	İZMİR Ü.
		0.118089	KADİR HAS Ü.
0.802589	HALIÇ Ü.	0.000321	BAŞKENT Ü.
		0.076192	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.065789	İZMİR EKONOMİ Ü.
		1.062.529	İZMİR Ü.
		0.025641	SABANCI Ü.
0.842534	IŞIK Ü	0.251215	BAHÇEŞEHİR Ü.
		0.262380	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.258722	İZMİR Ü.
		0.213428	KADİR HAS Ü.
		0.068584	KOÇ Ü.
0.969226	İ.D. BİLKENT Ü.	0.482432	BEYKENT Ü.
		0.165616	İZMİR Ü.
		1.074.629	KADİR HAS Ü.
		0.208686	SABANCI Ü.
		0.189152	TOBB E.T.Ü.
0.726899	İSTANBUL AREL Ü	0.161839	BAŞKENT Ü.
		0.810465	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.196378	İSTANBUL TİCARET Ü.
		0.003354	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.002072	TOBB E.T.Ü.
0.846180	İSTANBUL	0.156493	BEYKENT Ü.

	AYDIN Ü.	0.303795	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.152007	İZMİR Ü.
		0.289183	KADİR HAS Ü.
		0.175501	SABANCI Ü.
0.826087	İSTANBUL KÜLTÜR Ü.	1.954.518	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.075857	KOÇ Ü.
		0.121380	SABANCI Ü.
1.000000	İSTANBUL TİCARET Ü.		
0.661919	MALTEPE Ü.	0.002374	BAŞKENT Ü.
		0.353282	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.247480	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.500259	İZMİR Ü.
		0.087891	SABANCI Ü.
0.702819	OKAN Ü.	0.125336	İZMİR EKONOMİ Ü.
		0.532847	İZMİR Ü.
		0.230286	KADİR HAS Ü.
		0.018029	KOÇ Ü.
		0.303144	SABANCI Ü.
0.888070	YAŞAR Ü.	0.347850	BAŞKENT Ü.
		0.384034	İSTANBUL BİLGİ Ü.
		0.189126	İSTANBUL TİCARET Ü.
		0.088731	TOBB E.T.Ü.
0.960303	YEDİTEPE Ü.	0.704885	İZMİR EKONOMİ Ü.
		1.339.309	KADİR HAS Ü.
		0.215916	KOÇ Ü.
		0.417463	SABANCI Ü.

Yapılan analizde İstanbul Üniversitesi etkinlik sınırında çıkmıştır. Etkinlik sınırında çıkan Karar verme birimleri için iyileştirme oranları %0 olarak görünmektedir. Ancak bu değerde bir etkinliğe sahip karar verme birimi için “etkin” de denemez. Yapılan çalışmalarda bu tarz etkinliğe sahip karar verme birimleri için “düşük etkin” tabiri kullanılmaktadır.

Analiz sonuçlarına göre en az etkinlik değerine sahip olan üniversiteler Çankaya, Maltepe ve Doğuş Üniversiteleridir. Girdi ve çıktı tablosu incelendiğinde, mevcut çıktılarına göre yüksek girdilere sahip oldukları gözlemlenmektedir. Bu durum bu üniversitelerin etkinlik sınır değeri 1'den daha düşük etkinlik değerlerine sahip olmalarına neden olmuştur.

4.4.5. Kamu Üniversitelerinde PEBS

Çalışma sonuçlarında üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise performans esaslı bütçeleme sistemine geçmenin gerekli olup olmadığıdır. Çalışmada PEBS'nin vakıf üniversitelerinin performanslarını etkili bir şekilde sınıflandırdığı ve verilen girdilere karşın alınan çıktıların farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Daha basit ifadeyle, aynı girdilere sahip olsalar dahi, farklı çıktılar veren üniversitelerde, bütçeleme sisteminin de bu performanstan etkilenmesi gerekir. 5018 sayılı yasada, kamu kurumlarında kamu kaynaklarının korunması için PEBS'ne geçişin gerekli olduğuna işaret edilmektedir. Aslında PEBS, henüz yetkinliğini tam olarak ortaya koyacak bir geçmişe sahip değildir. Nitekim eldeki veriler ve değerlendirmeler sonucunda, PEBS'nin kamu kaynaklarını korumada ve etkili kullanmada en etkili yöntem olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla vakıf üniversitelerinde PEBS'ne uygun bir bütçeleme sistemine gidilmemiş olması, ya devletin izlediği politikanın yanlışlığına, ya da vakıf üniversitelerindeki sistemin yanlışlığına işaret etmektedir. Öte yandan vakıf üniversiteleri bireysel kurumlar olarak bu konuda yeterli araştırmayı yapmaya ehil kadroya sahip değildir. Ya da en azından devlete kıyasla, devletin yapacağı değerlendirmelerin daha önemli olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla vakıf üniversitelerinde PEBS'nin kullanılmamasının, 5018 sayılı yasa gereği, kaynakların etkili kullanılmamasına neden olacağı açıktır.

Çalışmada bunun incelenmesi için, Kamu üniversitelerinde, PEBS sonrasında üniversitelerin etkinliklerinin sınıflandırılmasına yer verilmiştir. Bu bağlamda, ODTÜ, Kocaeli Üniversitesi, Mustafa Kemal Üniversitesi ve Gazi Üniversitesi araştırmaya dahil edilmiştir. PEBS ile klasik bütçeleme sistemi farklı olduğundan, çalışmada vakıf üniversitelerinde kullanılan girdi ve çıktıları karşılamak üzere aşağıdaki girdi ve çıktılar kullanılmıştır:

Girdiler:

1. Kadrolu öğretim üyesi başına öğrenci sayısı (Öğrenci sayısı / Kadrolu öğretim üyesi sayısı)
2. Kadrolu ders veren öğretim elemanı (Öğretim üyesi, öğretim görevlisi, okutman) başına düşen öğrenci sayısı (Öğrenci sayısı / Kadrolu ders veren öğretim elemanı sayısı)
3. Lisans öğrenci oranı (Lisans öğrenci sayısı / Toplam öğrenci sayısı x 100)

Çıktılar:

1. Toplam bütçe / Toplam öğrenci sayısı
2. Toplam araştırma geliştirme gelirleri / Öğretim üyesi sayısı
3. Lisans Programlarında mezun olan öğrencilerin ortalama lisans mezuniyet süresi /Lisans programlarının normal mezuniyet süresi

4.4.5.1. Girdi Analizi

Girdi analizinde, örnekleme ele alınan kamu üniversitelerinin girdi değerleri aşağıda verilmiştir.

Tablo 4. 36. Kamu Üniversitelerinin Girdi Değerleri

Üniversite	G_1	G_2	G_3
ODTÜ	30	20	55,53
KOCAELİ	74	47	55
MERSİN	57,16	32,26	48,62
MKEMAL	57,83	29,14	49,5
GAZİ	37,32	28,12	66,66

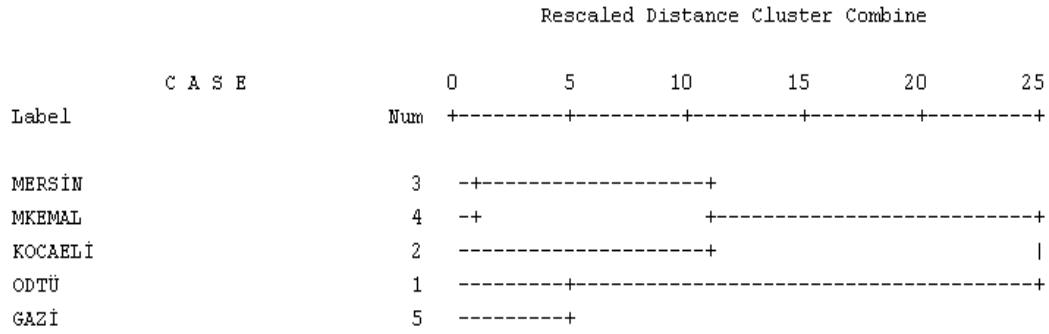
Tabloda da görüleceği gibi, *Kadrolu öğretim üyesi başına öğrenci sayısı* en fazla Kocaeli Üniversitesi'nde olup, bunu Mustafa Kemal ve Mersin Üniversiteleri izlemektedir. En az *Kadrolu öğretim üyesi başına öğrenci sayısı* puanı ise ODTÜ'ye aittir. *Kadrolu ders veren öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı* oranında da ODTÜ en düşük orana sahip olup, yine Kocaeli Üniversitesi en yüksek değere sahiptir. Son olarak Lisans öğrenci

oranı en fazla Gazi Üniversitesinin olup, üniversiteler arasındaki bu oran, girdiler içinde birbirine en yakın olanıdır. Kümeleme analizine göre üniversitelerin sınıflandırılması Şekil 4.10'daki gibidir.

Şekil 4. 10. Kamu Üniversitelerinin Girdi Sınıfları

* * * * * H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S * * *

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Dendogramdan da görüleceği gibi, üçlü bir kümeleme sonucu çıkmıştır. Buna göre üniversitelerin girdileri birbirinden farklı olup, üç girdi dikkate alındığında, en yakın üniversitelerin Mersin, M. Kemal ve Gazi üniversiteleri olduğu, Kocaeli Üniversitesinin en yüksek, ODTÜ'nün ise en düşük gelire sahip olduğu görülmektedir. Girdi değerlerine göre basit aritmetik ortalama alınmak suretiyle de bu durum görülmektedir.

Tablo 4. 37. Üniversitelerin Girdi Değerlerine Göre Sıralanması

Üniversite	Ortalama Girdi Değeri
KOCAELİ	58,67
MERSİN	46,01
MKEMAL	45,49
GAZİ	44,03
ODTÜ	35,18

4.4.5.2. Çıktı Analizi

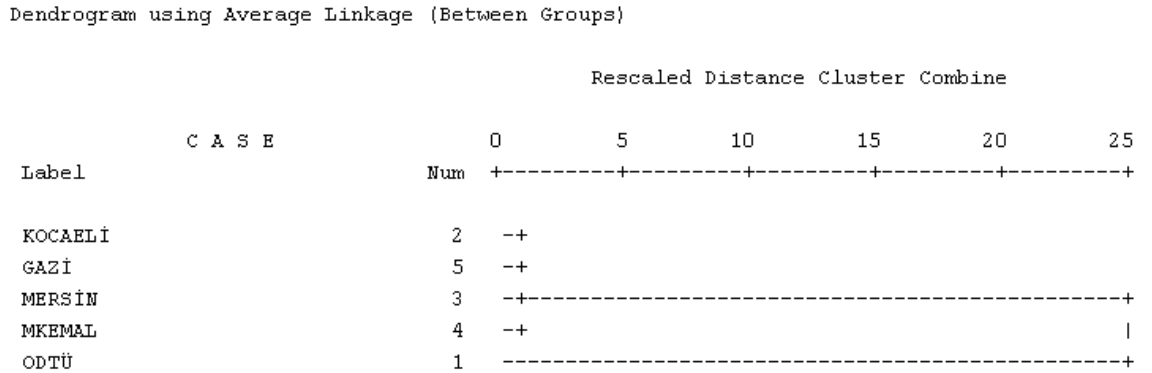
Araştırmada incelenen kamu üniversitelerinin çıktı değerlerine göre dağılımı Tablo 4.38’de verilmiştir.

Tablo 4. 38. Kamu Üniversitelerinin Çıktı Değerleri

Üniversite	Ç_1	Ç_2	Ç_3
ODTÜ	14722,00	91563,00	1,11
KOCAELİ	3085,48	12844,91	1,16
MERSİN	5607,48	19015,00	1,12
MKEMAL	3961,39	3229,55	1,12
GAZİ	5617,11	12305,45	1,11

Tabloda da görüleceği gibi, *Toplam bütçe/Toplam öğrenci sayısı* en fazla ODTÜ’ye ait olup, bunu Gazi ve Mersin Üniversiteleri izlemektedir. *Toplam araştırma geliştirme gelirleri/ Öğretim üyesi sayısı* yine en fazla ODTÜ’ye ait olup, bunu M. Kemal ve Mersin Üniversiteleri izlemektedir. Son olarak *Lisans Programlarında mezun olan öğrencilerin ortalama lisans mezuniyet süresi /Lisans programlarının normal mezuniyet süresi oranı* için en yüksek değer Kocaeli Üniversitesi’nin olup, ODTÜ ve Gazi Üniversiteleri aynı orana sahiptir. Çıktı değerlerine göre üniversitelerin gruplanması Şekil 4.11’de verilmiştir.

Şekil 4. 11. Kamu Üniversitelerinin Çıktı Sınıfları

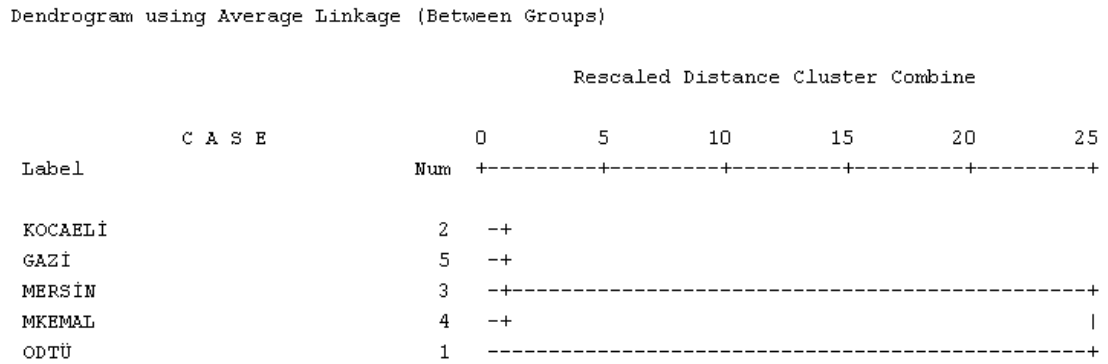


Dendrogramdan da görüleceği gibi, Kocaeli ve Gazi üniversiteleri benzer çıktılar verirken, en yüksek çıktı değeri ODTÜ’ye aittir. Diğer bir ifadeyle, çıktı kalemlerine göre en başarılı üniversite, ODTÜ olmuştur.

4.4.5.3. Verimlilik Analizi

Verimlilik analizinde, üniversitelerin girdi ve çıktı oranlarına göre kıyaslaması yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle, ne kadar girdiye, ne kadar çıktının alındığı hesaplanmıştır. Sonuçlar Şekil 4.12'deki gibidir.

Şekil 4. 12. Kamu Üniversitelerinin Girdi ve Çıktı Sınıfları



Girdi ve çıktı değerleri bir arada değerlendirildiğinde, en fazla etkinliğin ODTÜ'ye ait olduğu, bunu Mersin ve M. Kemal Üniversitelerinin izlediği görülmektedir. Üniversitelerin etkinlik değerlerine göre sıralaması Tablo 4.13'teki gibidir.

Şekil 4. 13. Kamu Üniversitelerinin Girdi, Çıktı ve Etkinlik Değerleri

Üniversite	Girdi Ortalaması	Çıktı Ortalaması	Etkinlik
ODTÜ	35,18	35428,7	100716,5
KOCAELİ	58,67	5310,52	9052,02
MERSİN	46,01	8207,87	17838,02
MKEMAL	45,49	2397,35	5270,07
GAZİ	44,03	5974,56	13568,26

Bu noktada üzerinde durulması gereken husus, PEBS'nde kullanılan yöntemlerle ilgilidir. PEBS üzerindeki eleştirilerin başında, performans ölçme yöntemleri gelmektedir. Çalışmada kullanılan performans göstergelerinden girdiler ve çıktılar üzerinde de ciddi eleştiriler getirilebilir. Örneğin tıbbi bilimlerde, doktorların hastalardan topladıkları

verilerle ayda bir, hatta iki yayın toplamaları mümkündür. Oysa sosyal bilimlerde uluslararası bir hakemli dergide yayın yapmak, sayısal bilimlere göre çok daha zordur. Zira TÜBİTAK UYAKBİM aracılığıyla verdiği yayın teşviklerinde de, sayısal ve fen bilimlerindeki yayınlar için, sosyal bilimlerdeki yayınların yarısı kadar ödenek vermektedir. Ancak kurumsal değerlendirmede, doğrudan yayın sayısına bakılması, üniversitelerin yayın girdilerinin sadece nicelik bazında değerlendirilmelerine neden olabilmektedir.

Bir diğer çıktı olan öğrencilerin tercih etme yoğunluğunda da benzer durum söz konusudur. Ülkemizde vakıf üniversiteleri, orta gelire sahip bir ailenin karşılayacağından fazla bir öğrenim ücreti istemektedir. Bu nedenle öğrencilerin vakıf üniversitelerini tercih etme sıraları oldukça alt sıralardadır.

Vakıf üniversitelerini kendi içlerinde kıyaslarken bu durum her üniversite için ortak olduğundan, çalışmadaki gibi kıyaslamada sorun teşkil etmemekle beraber, devlet üniversiteleri ile vakıf üniversitelerinin kıyaslanmasında ise bu çıktının değerlendirmeyi olumsuz etkileyeceği kuşkusuzdur.

Yine öğretim üyeleri vakıf üniversitelerinde birden fazla üniversitede görev yapabildiği için, ya da ders verebildiği için, bu öğretim üyelerinin yayın sayıları da sonucu etkileyebilmektedir. Öte yandan devlet üniversitelerinde ise bu değerlendirmenin daha etkili sonuçlar vereceği düşünülebilir.

PEBS'nin uygulanıp uygulanmama hususunda ise eğitimin küresel kamusal mal olarak görülmesi hususuna da değinilmesi gerekir. Günümüzde eğitim ve öğretim, sadece belli bir kamuya ait bir mal olarak görülmeyip, küresel kamusal bir mal olarak ele alınmaktadır. Dünya Bankası'na göre "kalkınma ve yoksulluğun azaltılması için önemli olan ve yeterli miktarda üretimi ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ortak hareket etmesiyle işbirliği çerçevesinde mümkün olan, büyük ölçüde sınır ötesi dışsallıklara sahip mallar, kaynaklar, hizmetler ve politik sistemler" küresel kamusal mallar olarak kabul edilmektedir (Dünya Bankası, 2000). Bu tanıma göre üniversitelerde verilen eğitimlerin de küresel kamusal bir mal olarak değerlendirilmesi gerekir. 5018 sayılı kanuna paralel olarak Dünya Bankası'nın ve daha sonra bunların vergilendirilmesine ilişkin girişimlerin ortak

düşüncesi de bu malların en yüksek verim alacak şekilde bütçelendirilmesidir. Diğer bir ifadeyle üniversitelerde verilen öğretim, vakıf üniversitesi olsa dahi küresel kamusal bir maldır ve bu şekilde finansmanının yapılması gerekir. Genel olarak küresel kamu mallarının dört temel özelliğinden bahsedilebilir. Bu özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Feachem ve Sach, 2002):

- ✓ Kamusalılık
- ✓ Faydanın dağılımında uluslararasılık ya da evrensellik
- ✓ Finansmanda uluslararasılık ya da evrensellik
- ✓ Uluslar arası kamusal kuruluşların bu süreçteki etkin rolü

Burada birinci özellik, kamusalılık, ülkemizde vakıf üniversiteleri için geçerli görünmese de, dünyada bu yönde bir eğilimin olduğu açıktır. Öte yandan faydanın dağılımında evrensellik, finansmanda gerek yabancı öğrenciler, gerekse Erasmus gibi programlar ve çıktılarıyla evrensellik, aynı zamanda uluslararası kuruluşların bu aşamadaki rolü, vakıf üniversitelerindeki eğitimin de aslında bir anlamda kamusal hizmet olduğunu, bu şekilde finanse edilmesini gerekli kılmaktadır.

Aslında eğitim ve öğretimi tam kamusal mal olarak ele almanın sınırları kesin olmasa bile, yarı kamusal mal olarak değerlendirmek mümkündür. Nadaroğlu'na (1998) göre yarı kamusal mal ve hizmetler hem özel hem dışsal fayda yaydıklarından nitelikleri itibariyle piyasa tarafından üretilebilir yapıdadırlar. Öte yandan bu malların toplum açısından taşıdığı önem, toplumsal faydası veya yeterince üretilmezler ise sebep olacakları toplumsal maliyetler nedeniyle piyasa yanında devletin de üretimde bulunmasına olanak sağlamaktadır. Bu tür mal ve hizmetlere örnek olarak, karayolları hizmetleri, eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetleri gösterilebilir. Bu hizmetler topluma yarar sağladıkları gibi bu hizmetlerden doğrudan doğruya yararlananlara da ek bir yarar sağlamaktadır (Nadaroğlu, 1998). Vakıf üniversiteleri de topluma dolaylı ya da kısmen yarar sağladığından, yarı kamusal mal olarak değerlendirilebilir.

Burada üniversitelerin çıktılarının kamusal olarak ne derece etkili olduğuna da değinmek gerekir. Vakıf üniversiteleri, çıktıları itibariyle kamuyu iki yönden etkileyebilir. Birincisi, nitelikli işgücü sağlanarak, daha kalifiye personelin sektörlere dağılımı sayesinde, daha fazla bilimsel ve teknolojik getiri sağlayabilir. Bir diğeri ise bunun tam

tersi olabilir. Üniversitelere girişte taban puan çok düşük olduğundan, yeterli ehliyeti olmayan bireylerin, yüksek ehliyet gerektiren bölümlere alınması ve bunun neticesinde, eğitim ve öğretimde kalite düşüşü yaşanabilir. Sıklıkla eleştirilen üniversite giriş sistemi, bilgi açısından belki bir doktor ya da bir hakim, savcı gibi mesleklere uygunluğu denetlemese de, y da öğrencilerin seçecekleri meslekleri çok ilgili gibi görünmese de, sınava hazırlanma ve o çalışma şevkine sahip olma konusunda oldukça seçicidir. Nitekim tıp fakülteleri oldukça dikkat ve itina isteyen bölümler olup, bu bölümlere seçilen öğrenciler de genellikle yüksek puan almak için itina etmiş insanlardır. Sonuç itibariyle doğrudan ya da dolaylı yoldan da olsa vakıf üniversiteleri, ürettikleri çıktı açısından kamu yararını etkilediğinden, bu kurumlardaki entelektüel sermayenin verimli kullanılması için de PEBS'ne gerek olduğu açıktır.

Türkiye'de kamu kurumlarında PEBS'nin getirileri henüz tam olarak yeterli veriyi barındıracak şekilde bir süreye uzanmamaktadır. İstatistikte, bir veri setinin parametrik ya da rakamsal veri olarak değer arz edebilmesi için, en az 30 ölçüm gereklidir. Türkiye'de yükseköğretimde PEBS'nin tarihi 30 yıla uzanmamaktadır. Yine ekonometride, dikey zaman serilerinin analizinde de en az 30 yıllık ya da dönemlik zaman kesiti gerekir. Dolayısıyla henüz böyle bir zaman dilimi ya da kesiti söz konusu olmadığından, PEBS'nin kesin yarar sağladığını ifade etmek güçtür. Ancak güncel uygulamalar, eski sisteme göre PEBS'nin yararlarını ortaya koymaktadır.

PEBS'nin uygunluğunun bir diğer göstergesi de, üniversitelerin bölüm, branş ve tematik açıdan farklılık göstermesidir. Günümüzde özellikle vakıf üniversitelerinde yaygın olan tematik üniversitelerle beraber, üniversitelerin alanlarında uzmanlaşmış olmaları ve Acıbadem gibi branş üniversitelerinin yaygınlaşması söz konusudur. Bütçelemeye, bir eğitim fakültesi ile kadavra, kimyasal malzemeler, medikal cihazlar gerektiren tıp fakültelerinin girdi ve çıktı değerleri bir tutulamaz. Üniversite bazında da, sahip olunan imkanlar ve branşlaşmaya göre farklılık gösteren bir durum söz konusudur. Dolayısıyla birim bazında değerlendirme ve PEBS, girdilere göre çıktıları en iyi değerlendiren alternatif olarak günümüz literatüründe yerini almıştır.

Öte yandan kamusal yükseköğretimde PEBS'nin bazı sorunları da vardır. Eğilmez (2012) Maliye Bakanlığı raporunda, performans programının teorik yapılanmasında

mevcut olan sıkıntının, üniversite performans programının hazırlığına da yansımakta olduğunu ve kamu mali sisteminde performans programı ve bütçenin iki ayrı doküman şeklinde öngörülmesinin bu sıkıntının temel nedeni olduğunu belirtmiştir. Yine idarenin ne kadar çok kaynak kullandıkça kendini o kadar başarılı sayması 5018'in ruhuna da bir tezat teşkil etmektedir. Ödeneklerle ilgili idarenin öz kaynak yaratma ile ilgili ve AB TÜBİTAK Kaynaklarından yararlanmasını gösteren girdi göstergeleri kurumun performansını ölçebilir. (Eğilmez, 2012).

Sonuç olarak bu gerekçelerden de yola çıkarak, vakıf üniversitelerinin de gerek kamusal bir etkiye sahip olması, gerekse finansal özerklik dışında diğer tüm sermaye bileşenlerinin kamusal sermayeye dayanması ve nihayetinde 5018 sayılı yasa ve gerekçesinde de ifade edildiği üzere kamusal malların etkili kullanımında PEBS'nin etkili bir ekipman olması nedeniyle, vakıf üniversitelerinde de PEBS'ne geçişin sağlanması gerekir. Zira vakıf üniversitelerindeki temel girdi kalemlerinin tamamının devlet üniversitelerindeki gibi, kamuya ait ve bu şekilde vergilendirilen mallar olduğu açıktır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuç

Yapılan bu çalışmada, aslında kullandığı entelektüel sermaye, yani defter edilmeyen sermaye bileşeni kamusal kaynak olan vakıf üniversitelerinde, PEBS'nin etkinliği ve öneminin ortaya koyulmasına çalışılmıştır. Çalışmada ağırlıklı olarak üzerinde durulan husus, vakıf üniversitelerinin de kamu kaynaklarını kullanması ve PEBS'nin kamu kaynaklarını, 5018 sayılı kanun çerçevesinde de belirtildiği üzere, en etkili kullanma yöntemi olduğu, dolayısıyla vakıf üniversitelerinde de PEBS'nin uygulanmasının gerekli olduğu konusudur.

Çalışmanın literatür taramasında da görüldüğü gibi, üniversitelerde verilen eğitim temelinde her ne kadar farklı amaçlar ihtiva etse de, özünde yapılan işlem, kamuda bulunan niteliksiz işgücünü nitelikli hale getirmektir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde vakıf üniversiteleri, aslında kamusal bir hammaddeyi işleyen işletmeler gibi görülebilmektedir. Gerek Ticaret Kanunu'nda, gerekse ilgili literatürde bir kurumun özerkliğinin ya da mali açıdan özerkliğinin en önemli şartı, kurum ve kurumun iç-dış paydaşlarının arasındaki etkileşimin, bu sınırlarda kalmasıdır. Örneğin bir ürünü üreten ve bu ürünü alan müşteriler arasındaki ilişki bir yere kadar özel bir ticari ilişki olup, devletin bu noktada temel görevi, taraflardan birisinin zarara uğramasını ya da herhangi birisinin haksız kazanç elde etmesini önlemekten öteye gitmektedir. Bunun yanında bu ilişkideki kamusal olarak korunması gereken hak, daha çok vergi ile sınırlı tutulmuştur. Zira bir ürünü üreten ve bu ürünü kullanan arasındaki ilişki, temel olarak satıcı ile alıcı arasındaki bir ilişkiden ibarettir.

Öte yandan bazı kurumlarda ise her ne kadar söz konusu işlem defter üzerinde yukarıda değindiğimiz gibi olsa da, çıktıları itibariyle kamusal anlamda bir etkisinin olduğu ifade edilebilir. Bu gibi faaliyetlerde, kamunun kaynaklarının korunması devletin birinci önceliğidir. Vakıf üniversiteleri, kullandıkları kaynak itibariyle, kamusal olarak büyük etkisi olan kurumlar olup, bu nedenle normalde özerk olarak görülen kurumlardan farklı bir şekilde ele alınmalıdır. Zira bu üniversiteler, kamu üniversiteleri ile aynı hammaddeyi, niteliksiz işgücünü alıp, nitelikli işgücüne çevirmektedir. Bu nedenle bu

kurumlarda verilen hizmetin etkinliği, aynı zamanda kamusal kurumların etkinliği gibi ele alınmalıdır.

Vakıf üniversitelerinde sunulan bu hizmetin kamusal bir hizmet mi, yoksa özel bir hizmet mi olduğu konusunda aslında dünyada, bir fikir birliğine varılmıştır. Yeni oluşan sosyal ağlar ve sosyal medya sayesinde literatüre giren küresel kamu sayesinde, ortaya çıkan bu kamuyu etkileyen değişkenlerin de küresel kamusal mal oldukları ifade edilmektedir. Bu bağlamda, uluslararası ekonomik forumlarda ve birçok güncel sözleşmede eğitim ve öğretim; sağlık, çevre ya da teknoloji gibi, küresel kamusal mal olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, ister kamusal bir kurum tarafından verilmiş olsun, isterse tüzel ya da özel bir kişi tarafından verilmiş olsun, üniversitelerde verilen öğretim de aynı zamanda küresel kamusal bir mal olarak değerlendirilmektedir.

Dünyada küresel kamusal malların tanımı ve vergilendirilmesi kadar, bu malların ne şekilde kullanılacağı ve bu malların kullanımında etkili olan bütçeleme mekanizmaları üzerinde de ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Bunların başında ise PEBS gelmektedir. Günümüzde birçok gelişmiş ülke, kamusal kurumların bütçelemesinde PEBS'ni kullanırken, büyük çaptaki özel işletmelerde de PEBS'nin ön plana çıktığı görülmektedir. Ülkemizde de bu durum fark edilmiş ve bu doğrultuda çalışmalar başlamıştır. Türkiye'de 01. 01. 2006 tarihinde yürürlüğe giren ve kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde hazırlanan 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenme ihtiyacını karşılamakla birlikte mali saydamlık ve hesap verilebilirliği esas alan kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını amaçlamaktadır. Burada mali saydamlık her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve yapılan işlemlerin kamuoyu denetimine açılması yoluyla sağlanır. 5018 sayılı kamu mali yönetim anlayışında en önemli yeniliklerden birisi de dünyada gittikçe daha çok uygulama alanı bulan PEBS'e geçilmesidir ve PEBS stratejik planlamaya dayalı olarak belirlenmiştir.

Ancak yönetim süreci ile bütçe sürecinin bir parçası olduğu zaman etkili bir araç olan performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, PEBS ile kurulmaktadır. PEBS yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekteleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performans gerçekteleştirdiği bir sonraki yılda bütçe kaynaklarının dağılımını etkileyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme ile

kaynakların performans esasına dayalı olarak ve kurum önceliklerini yansıtacak şekilde dağıtılması amaçlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme ülkemizde, 5018 sayılı kanun kapsamında, kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasını amaçlamakta olup, kamu kurumlarında zorunlu kılınmıştır. Dolayısıyla kamu kaynaklarının verimli kullanımında, performans esaslı bütçelemenin yararlı olduğuna ilişkin gerek literatürde, gerekse uygulamada birçok örnek mevcuttur. Öte yandan vakıf üniversiteleri kamu kurumları kapsamına girmediğinden, PEBS’ni kullanma zorunluluğu yoktur.

Bu nedenle Türkiye’de finansal yapı itibariyle birbirinden farklı olan devlet ve vakıf üniversitelerinde bütçeleme sistemleri de birbirlerinden farklıdır. Kamu kaynaklarını kullanarak hizmet veren devlet üniversiteleri ilgili kanun gereği PEBS’i kullanırken, vakıf üniversiteleri istedikleri bütçe sistemini kullanabilmektedirler. Bu durum PEBS’i kullanan devlet üniversitelerinin sahip olduğu verimlilik analizleri ve kaynak kullanımında etkinlik sağlama gibi avantajlardan vakıf üniversitelerinin faydalanmaması anlamına gelmektedir. Ancak vakıf üniversiteleri de devlet üniversiteleri gibi kâr amacı gütmeyen, kamu yararına hizmet veren kurumlar olduğundan kaynak kullanımında maksimum etkinlik sağlayabilmek adına PEBS’i kullanabilir olmalıdır.

Vakıf Üniversitelerinin PEBS’i kullanabilmesi için yapılacak olan etkinlik analizleri yine Vakıf Üniversitelerinin performans girdileri ve çıktıları kullanılarak yapılabileceğinden, Vakıf Üniversitelerinde de mali saydamlık ilkesi benimsenmeli ve performans kriteri sayılabilecek tüm girdileri, devlet üniversitelerinde olduğu gibi kamuya açık hale getirilmelidir. VZA’da ve tüm etkinlik analizlerinde, sonuçların anlamlı çıkabilmesi için verilerin eksiksiz ve doğru olması, aynı zamanda da kolaylıkla ulaşılabilir olması gerekmektedir. Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) her yıl Vakıf Üniversitelerini düzenli olarak denetlemektedir ve denetim öncesi Vakıf Üniversitelerinden oldukça geniş kapsamda detaylı bilgi talep etmektedir. Henüz bu bilgiler kamuya açık bilgiler olmadığından analizde kullanılan verilere ulaşmak oldukça güç olmuştur.

VZA’da belirlenen girdi kalemleri, üniversite yönetiminin kontrolünde olup, belirlenen stratejilere göre değiştirilebilecek kalemlerdir. Çıktılar ise girdilerin aksine “öğretim üyesi başına düşen yayın sayısı” hariç üzerinde tam kontrol sağlanamayan veriler

olduğundan “Girdi Yönelimli” bir model kullanılması gerektiğine karar verilmiştir. Bu nedenle “Girdi Yönelimli CCR modeli” kullanılmıştır.

Çalışmada yapılan VZA sonucunda, 29 Vakıf Üniversitesinin Fen Edebiyat, Hukuk, İktisadi ve İdari Bilimler ve Mühendislik fakülteleri olmak üzere toplamda 102 fakültenin etkinlik değerleri saptanmıştır. Sonuçlara göre toplam 38 üniversite etkin çıkarken, toplam 64 üniversite etkinlik sınırının altında kalmıştır. Analiz sonuçları her bir üniversitenin fakülte bazında iyileştirme yüzdelerini de vermektedir. İyileştirme yüzdeleri Ek 5’de sunulmuştur. Performans ölçümleri bütçe oluşturulurken yöneticilere fikir sağlamalı ve kaynak tahsisinde mutlaka dikkate alınmalıdır. Tablo 36’ya göre üniversiteler, bütçe dağılımı yapılırken etkinlik sınırının altında kalan fakültelerden etkin olan fakültele kaynak aktarımı yapmalıdır. Buna göre Atılım Üniversitesi etkin olmayan fen edebiyat ve mühendislik fakültelerinden, öncelikle iktisadi ve İdari bilimler fakültesine ve sonra da hukuk fakültesine aktarım yapmalıdır. Benzer şekilde Bahçeşehir Üniversitesinin etkin olmayan fen edebiyat ve İİBF fakültelerinden etkinlik sınırının üstünde değere sahip hukuk ve mühendislik fakültelerine kaynak aktarımı yapılmalıdır.

Çankaya Üniversitesi, Fatih, Haliç ve Işık Üniversiteleri ile Bilkent, İstanbul aydın ve Okan Üniversitelerinde ise durum birbirlerinin benzeridir. Hepsinin Hukuk fakültesi haricindeki fakülteleri etkinlik sınırının altında çıkmıştır ve bu durumda da bütçe dağılımında izlenmesi gereken strateji etkinlik sınırının altındaki fakültelerden, etkin olan hukuk fakültesine kaynak aktarımıdır.

Başkent, Koç ve TOBB Üniversitelerinde ise etkinlik sınırının altında kalan tek fakülte fen edebiyat fakültesidir. Bütçe dağılımı yapılırken bu durum göz önünde bulundurulduğunda, Fen edebiyat fakültesine ayrılan kaynağın bir kısmının diğer fakültele etkinlik değerleri de göz önünde bulundurularak bir aktarım yapılması gerekmektedir.

Bu aktarım sadece etkin olmayandan etkin olana yapılabilecek bir aktarım olmayıp, düşük etkinliğe sahip olan fakültelerden daha etkin fakültele aktarım da söz konusu olabilecektir. Örneğin Çankaya Üniversitesinin 0,400333 etkinlik değerine sahip olan fen edebiyat fakültesinden, etkinlik değeri görece yüksek olan diğer fakültele kaynak aktarımı yapılması düşünülebilir. Bu durum tüm fakülteleri etkinlik sınırının üzerinde bir değere olan üniversiteler de mutlaka etkinlik değeri düşük olanlardan yüksek olanlara bir

kaynak aktarımı yapmayı düşünmelidirler. Örneğin İzmir Üniversitesinin oldukça yüksek etkinliğe sahip olan Fen Edebiyat fakültesine her ne kadar diğer fakültelerin etkinlik değerleri de yüksek olsa da kaynak aktarımını yapılması gerekmektedir.

Yapılan analizin sonuçlarını yorumlarken etkinlik sınırının altında çıkan üniversitelerin mevcut kaynaklarını etkinsiz kullandıklarını düşünmek olasıdır. Ama burada asıl düşünülmesi gereken etkinlik değerleri yüksek çıkan fakültelerin etkinlik sınırına yaklaştırılmasıdır. Üniversiteler toplumun bilgi düzeyini geliştiren ve bilime katkı sağlayan kuruluşlar olduğundan etkinsiz çıkan üniversitelerin kaynaklarını azaltmak değil, söz konusu fakültelerden daha fazla öğrencinin faydalanmasını sağlamak veya daha fazla burs giderine katlanarak toplumun her kesimine ulaşma yoluna gidilmelidir. Bu şekilde yapılacak bir stratejik planla etkinlik sınırının altındaki üniversitelerde öğrenci sayısı ve burs giderleri artacak, böylelikle fakültenin etkinlik sınırına yaklaşması sağlanacaktır.

Etkinlik sınırının çok üzerinde çıkan fakülteler için de mutlaka kaynak yaratılmasını sağlamak gerekmektedir. Böylelikle daha fazla kaynakla öğretim üyesi ve öğretim görevlisi sayısı artırılarak hem eğitim öğretimde kalitenin artması sağlanmış olacak, hem de bu fakültelerin de etkinlik sınırına yaklaşması sağlanmış olacaktır.

VZA ile elde edilen sonuçlar üniversitelerin stratejik planlarını oluşturmalarında en önemli rolü oynar. Analiz sonuçları sayesinde üniversiteler kaynak dağılımını yaparken etkin olmayan fakültelerin kaynaklarını azaltarak etkin fakültele yönlendirebilirler.

Performansın boyutlarından biri olan etkinlik, kaynaklardan yararlanma düzeyini ya da bu kaynakların nasıl kullanıldığını ölçen bir göstergedir. Etkinliğin ölçülmesi bütün kuruluşlar için önemlidir. Etkinlik ölçümü sayesinde kuruluşlar kaynaklarını ne derece etkin kullandıklarını öğrenebilme fırsatına sahip olmakta ve “Şimdi biz neredeyiz?”, “Nasıl daha iyi olabiliriz?” türünden sorulara cevap bulabilmektedirler. Yapılan analizin sonuçlarına bakıldığında, analize dahil olan üniversiteler söz konusu fakülteleri için “şimdi biz neredeyiz” sorusuna cevap bulabilecekleri gibi, “nasıl daha iyi olabiliriz” sorusuna da rahatlıkla cevap verebilir durumdadırlar.

Çalışmada ayrıca, kamu üniversitelerinde de PEBS'nin sonuçlarının incelenmesi ve vakıf üniversitelerindeki durum ile kıyaslanması amaçlanmıştır. Bu amaçla yapılan kümeleme analizinde, kamu üniversitelerinde bütçeleme ve giderlerin planlanmasında, performans sonuçlarının daha etkili olduğu, etkinliğe göre üniversitelerin ödeneklerinin ya

da bütçelerinin değerlendirildiği ve bu sayede kamu kaynaklarında olası bir israfın önüne geçildiği görülmektedir. Kamu üniversiteleri ile kıyaslama yapılırken, girdi ve çıktı değerlerinin VZA'a kullanılan vakıf üniversitesi girdi ve çıktı değerleri ile farklı olması, kullanılan bütçeleme yönteminin ve üniversitelerin performans göstergelerinin farklılığından kaynaklanmaktadır. PEBS'ne geçiş her ne kadar ülkemizde çok yeni bir olgu olmasa da, üniversitelerin birçoğu, henüz performans esaslı bütçeleme bağlamında, performans sonuçlarını detaylı bir şekilde vermemiştir. Bunun temel nedeni, bir kurumun, ister kamu kurumu olsun, isterse özel bir kurum olsun, performansının ölçülmesi ya da belli kriterler çerçevesinde performans değerlendirmesinin yapılmasının oldukça güç olmasıdır. Geçtiğimiz son yirmi yılın yönetim biliminin en önemli konusu olan performans kavramı, beraberinde birçok farklı değişkeni de içermektedir. Çünkü nicel olarak ölçülen performansın yanında, nitel olarak da ölçülen performansın eklenmesi gerekir ki, bu da ölçülmesi oldukça zor bir kavram olup, görecelilik içermektedir. Buna ilave olarak nitel değerlendirmede kullanılan temel kriterlerin de henüz rüştüyetini tam olarak ispatladığı söylenemez.

Çalışma sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, gerek kamu üniversitelerinde üniversitelerin performanslarına göre bütçelemelerindeki homojenlik ve tutarlılık, gerekse vakıf üniversitelerinde bütçeleme ve elde edilen çıktılar arasındaki büyük farklılık, vakıf üniversitelerindeki mevcut bütçeleme sisteminin, kamusal yarar açısından bazı eksiklikleri de içerisinde barındırdığına işaret etmektedir. Bu sebeple kamu üniversitelerinde olduğu gibi, vakıf üniversitelerinde de PEBS'ne geçilmesi hem bu üniversitelerde kaynakların israfını önleyerek etkili kaynak kullanımının sağlanmasına yarar sağlayacak, hem de kamu kaynaklarının verimlilik açısından daha etkili kullanımına olanak vermek suretiyle, doğrudan ve dolaylı olarak vakıf üniversitelerinin hem iç paydaş, hem de dış paydaş yararını en üst seviyede düşünmüş olacaktır.

5.2. Öneriler

Yapılan bu çalışma neticesinde, kamu yöneticileri, vakıf üniversitesi yöneticileri ve alanda araştırma yapan uzmanlar için bir dizi öneri getirilmiştir. Kamu yöneticilerine ilişkin önerileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- i. Vakıf üniversiteleri, yönetim bakımından özerk olabilir, ancak mali denetim ve kamu kaynaklarını kullanmaları nedeniyle, PEBS'ne geçişlerinin sağlanması, kamu kaynaklarının etkili kullanımının sağlanmasında yararlı olabilir.
- ii. Günümüzde vakıf üniversiteleri, sadece defter edilen sermaye üzerinden denetlenmektedir. Oysa çalışmada, defter edilmeyen entelektüel sermaye bileşeni açısından da vakıf üniversitelerinin, kamusal yarar bağlamında değerlendirilmesi gerekir.
- iii. Vakıf üniversitelerinin performanslarının değerlendirilmesinde karşılaşılan en büyük sorun, şeffaflık ve hesapverilebilirlik ilkelerinin uygulamasındaki eksikliklerdir. Bu nedenle, performans ölçümünün netliği için, bu kurumlarda da şeffaflık ve hesapverilebilirlik ilkelerinin etkili bir şekilde uygulanması gerekir.
- iv. Sadece vakıf üniversiteleri değil, eğitim ve öğretim gibi sağlık, güvenlik, teknoloji ve benzeri alanlarda da kamunun doğrudan etkilenmesi ve kamu kaynaklarının defter dışı kullanımı, ya da kamunun etkilenmesi söz konusudur. Bu nedenle, küresel kamusal mal kavramına uygun olarak, benzer kurumlarda da kamu yararının takip edilmesi gerekir.
- v. Çalışma sonuçları vakıf üniversitesi yöneticileri ile paylaşılarak, konunun detaylı olarak izah edilmesi ve bu konuda koordineli bir çalışmanın yapılması zorunludur.
- vi. Yine bu çıktılara paralel olarak, 5018 sayılı kanun kapsamında değişiklik yapılarak, kamusal işletmelerin yerine, kamusal malı kullanan işletmeler ya da kamu değerlerinin korunması gibi bir ibare eklenebilir.
- vii. Üniversiteler performans göstergelerini yayınlarken, bir bütünlüğün olmadığı görülmektedir. Kimi üniversiteler henüz 2008 yılının istatistiklerini ve performans göstergelerini paylaşırken, kimileri 2011 yılını paylaşmakta, kimileri ise hiç paylaşmamaktadır. Üniversitelerin performans raporlama sistemleri arasındaki bu farklılığın ve düzensizliğin giderilmesi gerekir.

Çalışma sonuçlarına göre vakıf üniversitesi yöneticilerine ve bu alanda çalışma yapan alan uygulamacılarına aşağıdaki öneriler getirilebilir:

- i. PEBS'nin yoksunluğu, kamusal kaynakların verimsiz ve etkisi kullanımının yanında, aynı zamanda kurum bazında da bir takım olumsuzlukları beraberinde getirmektedir. Bu nedenle PEBS'ne geçişin sağlanması gerekir.
- ii. PEBS sayesinde, sadece çıktı değeri düşük olan ve kamusal kaynak israfına neden olan birimler değil, aynı zamanda potansiyel yararların da artması mümkündür. Bu sayede kurum performansı da artmaktadır.
- iii. Şeffaflık ve hesapverilebilirlik ilkeleri, ilk bakışta bir kurum için yönetsel bir yükümlülük ve ek işlem gibi görünse de, esasında gerek sosyal sorumluluk, gerekse güvenilirlik açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle vakıf üniversitelerinde de etkili bir şeffaflık ve hesapverilebilirlik uygulama sisteminin getirilmesi gerekir.
- iv. Uygulama sonuçları, vakıf üniversitelerinde üniversite performanslarının etkili bir şekilde takip edilmediğini de ortaya koymaktadır. PEBS sayesinde, bu performansların takip edilmesi ve buna dayalı olarak kurum karlılığının da artması, sunulan hizmetin daha sofistike olması mümkündür.
- v. PEBS, sadece ülke içinde değil, uluslararası alanda da kurumun kurumsallaşma ve küreselleşmesinin bir göstergesidir. Tıpkı IFRS'de olduğu gibi, PEBS'de vakıf üniversitelerinin uluslararası alanda saygınlığını arttıran bir etmendir.
- vi. PEBS ve performans göstergeleri sayesinde, kurumun diğer muadil kurumlarla kıyaslanmasının da mümkün olduğu düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- Abbott, M. ve Doucouliagos OUCOULIAGOS, C. "The Efficiency of Australian Universities: a Data Envelopment Analysis", Economics of Education Review, Volume: 22, 2003.
- ABD Sayıştayı (GAO), Executive Guide: Effectively Implementing The Government Performance And Result Act, GAO/GGD-96-118, USA, 1996.
- Akta, H. "İşletmelerin Performansının Ölçülmesinde Veri Zarflama Analizi Yaklaşımı", Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2001.
- Aktan, C.C. Akademik Özerklik. Alınma Tarihi 15.04.2010, www.canaktan.org/egitim/universite.../aka-ozerklik.htm
- Aktan, C.C. (2005) "Siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi", Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı Demokrasi Poliarsi ve Demarsi, (Editör: Coskun Can AKTAN), Çizgi Kitabevi, Subat 2005.
- Allen, R. ve Thanassoulis, E. "Improving Envelopment in Data Envelopment Analysis", European Journal of Operational Research, Volume: 154, 2004.
- Anders, K. K., "Performance Budgeting In The States: Practitioners' Wiews On Accountability, Discretion And Reform, A Dissertation Presented In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Doctor Of Public Administration", Arizona State University, 1997
- Arcagök, M.S. "İç Kontrol", Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coskun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Artley, W. ve Stroh,S. (1993). The Performance-Based Management Handbook: A six Volume Compilation of Techniques and Tools for Implementing the Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA). Volume 2: Establishing an Integrated Performance Measurement System. Alınma Tarihi 15.04.2010, <http://orau.gov/pbm/pbmhandbook>.
- Avkıran, N. "Investigating Technical and Scale Efficiencies of Australian Universities Through Data Envelopment Analysis", Socio-Economic Planing Sciences, Volume:35, 2001
- Aydemir, Z.C. Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2664, Ankara, 2002
- Aydoğan, K. (2009). Vakıf Üniversiteleri Birliği 25-26 Temmuz 2009 - Yükseköğretim Çalıştay. Yükseköğretimin Finansmanı: Dünyadaki Uygulama. Alınma Tarihi: 15.04.2010. http://www.vakifuniversiteleribirligi.org/site_media/docs.
- Babacan, M. Kartal, M. Bircan, H. Cumhuriyet Üniversitesi'nin Etkinliğinin Kamu Üniversiteleri ile

Karşılaştırılması: Bir VZA Tekniği Uygulaması. C.U. İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi Dergisi 2007

Banker, R. D. Charnes, A. Cooper, W. W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. Management Science, 1984.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi ve Denetimi Değerlendirme, Ankara, 1998.

Başkent Üniversitesi Stratejik Planı 2010-2015. Akademik Değerlendirme Koordinatörlüğü. Alınma tarihi 13.04.2010, www.baskent.edu.tr/stratejik_plan/Stratejik_Plan.pdf.

Bayazıtlı, E. ve Çelik, O. Muhasebe Eğitiminin Kalitesinin Artırılmasında İlk Adım:Yükseköğretim Kurumlarında Muhasebe Eğitiminin Etkinliğinin Analizi, İstanbul Üniversitesi, Sürekli Yayınları, İstanbul, 2004
<<http://www.isletme.istanbul.edu.tr/surekliyayinlar/tmes2004/bildiri4.doc>>, (12.05.2010)

Baysal, M. E. ve Toklu, B. “Veri Zarflama Analizi ile Bazı Orta Öğretim Kurumlarının Performanslarının Değerlendirilmesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakóltesi Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2, 2001.

Bozdağ, N – Altan, Ş ve Atan, M. Toplam Etkinlik Ölçümü: Türkiye’deki Özel ve Kamu Bankaları İçin Bir Uygulama, Ekonometri Seçme Yazıları, Ankara, 2001,
<<http://www.muratan.info/academic/boks/01.pdf>>, (10.09.2006)

Bülbül, D., Ejder, L.H. ve Şahan, Ö., (2005). Devlet Bütçesi: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Uyarlanmış Şekliyle. Baran Matbaası: Ankara. Birinci Baskı, 2005.

Bülbül, S. Akhisar, İ. Türk Sigorta Şirketlerinin Etkinliğinin Veri Zarflama Analizi İle Araştırılması. VII. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakóltesi Bölümü, İstanbul, 2005.

Candan, E., (2007). Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2007/374. Ankara: Ümit Matbaacılık.

Cazals, C. Florens, J. P. Simar, L. Nonparametric Frontier estimation: A Robust Approach. Journal of Econometrics, January 2002.

Charnes, Cooper, W. Rhodes, E. Measuring the Efficiency of Decision Making Units. European Journal of Operations Research.1978.

Cooper, W. W. Seiford, L. M. Zhu, J. Data Envelopment Analysis: History, Models and Interpretations, in Handbook on Data Envelopment Analysis (W. W. Cooper, L. M. Seifort ve J. Zhu), Kluwer Academic Publisher, New York,2004.

- Cooper, W. W. Seiford, L. M. Tone, K. Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Application, References and DEA-Solver Software, Second Edition, Springer Science, New York, 2007.
- Cooper, W. W. Seiford, L. M. Zhu, J. Return to Scale in Data Envelopment Analysis, in Handbook on Data Envelopment Analysis (W. W. Cooper, L. M. Seifort ve J. Zhu), Kluwer Academic Publisher, New York, 2004.
- Coşkun, A.(2000) “Kamu Sektöründe Performans Denetimi: Sayıstay Uygulaması”, 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Antalya, 15-17 Mayıs 2000
- Curristine,T. (2005) “Government Performance: Lessons and Challenges”, OECD Journal on Budgeting, Vol:5, No:1, 2005.
- Çobanoğlu, İ., (2006). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa Göre Bütçenin Uygulanmasında Sorumlular ve Sorumlulukları”. Yaklaşım Dergisi, Sayı 35, Haziran 2006
- Demirel, G., (2007). Analitik Bütçe Sınıflandırması. BUMKO. Alınma Tarihi 15.04.2007, <http://www.bumko.gov.tr>.
- Demircan, E.S. (2006) “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu” Yönetim ve Ekonomi, Cilt:13 Sayı:2 Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. MANİSA
- Dilmen, H., (2007). Faaliyet Raporları. T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Alınma tarihi 10.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr>.
- Diñç, M. Haynes, K. E. Sources of Regional Inefficiency: An Integrated Shift-Share, Data Envelopment Analysis and Input-Output Approach. The Annals of Regional Science, 1999.
- Duguit, L. (1954). Kamu Hukuku Dersleri. Çeviren: Süheyp Derbil. İstiklâl Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort.: Ankara. Birinci Baskı, 1954.
- Durman, M. (2007). KEİT Ülkelerinde Yükseköğretim ve Üniversite Araştırmaları Alanında İş Birliği Çalışmalarında Sağlanan Gelişmeler Sunumu. KEİT Eğitim Bakanlıkları Müsteşarları Toplantısı, İstanbul. 27-28 Ağustos 2007. Alınma Tarihi 11.04.2010.<http://yogm.meb.gov.tr>
- Egeli, H. Özen, A.(2005) “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Vergi Sorunları, Sayı:195, Subat 2005,
- Eren,V. (2003) “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları”,Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 58-4,

Ekim-Aralık 2003.

Ertay, T. ve Ruan, D. “Decision Aiding Data Envelopment Analysis Based Decision Model for Optimal Operator Allocation in CMS”, European Journal of Operational Research, Volume: 164, 2005.

Esenbel, M. Erkin, M. O. ve Erdoğan, F. K. Veri Zarflama Analizi ile Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sektöründe Faliyet Gösteren Firmaların Etkinliğinin Karşılaştırılması, <http://analiz.ibsyazilim.com/egitim/gazi001.html>, (11.05.2010).

Fandel, G. “O.R. Applications On The Performance of Universities in North Rhine-Westphalia Germany: Government’s Redistiribution of Funds Judged Using DEA Efficiency Measures”, Eupleean Journal of Operational Research, Volume:176, 2007.

Flegg, A.T.; Allen,D.O.; Field, K. –Thurlow, T.W. “Measuring The Efficiency of British Universities: A Multi Period Data Envelopment Analysis”, Education Economics, Volume:12, 2004.

Gökdemir, A. (2009). Üniversite Bütçelerinde Yapılacak Sadeleştirme Üzerine Bir Değerlendirme. Alınma Tarihi 15.04.2010. <http://kisi.deu.edu.tr/ayhan.gokdemir/Makale111.html>.

Gören, İ. (2000) “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15–17 Mayıs, 2000.

Güran, M. C. ve Cingi, S. “Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği”,Akdeniz Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 3, 2002, Sayı: 3.

Gürsoy, G. (2001) “Performans Yönetimi Süreci”, Bütçe Dünyası, Yıl:2, Sayı:8, Eylül 2001.

Işık, H. Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye’de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanları Tezleri, 2003

İnan, E. A. “Banka Etkinliğinin Ölçülmesi ve Düşük Enflasyon Sürecinde Bankacılıkta Etkinlik”, Bankacılık Dergisi, Sayı: 34, 2000.

İngiltere Sayıştay (NAO), “Value for Money Handbook: A Guide Building Quality into VFM Examinations (Performans -Paranın Değerinin Karşılığı- Denetim Kılavuzu: Kaliteyi Performans İncelemelerinin Ayrılmaz Bir Parçası Yapmaya Yönelik Rehber. Çeviren Sacit Yörüker,2006.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu. 10 Aralık 1948

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. 26.05.2006 Tarihli, 26179 Sayılı Resmi Gazete.

- Karaarslan, E. (Editör),5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında: Güncel Mali Sorunlar, (içinde) Hastürk, M., Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. Muhasebat Kontrolörleri Yayını, Yayın No: 11. Ankara: Ümit Matbaacılık. 2006.
- Kaya, S. ve Aral, C.S. “Performans Bilgisine Yönelik Uygulama Prensipleri”,(Çeviri), Sayıştay Araştırma -İnceleme - Çeviri Dizisi, Ekim 2000.
- Kelly, J.M. ve Rivenbark, W.C., (2003). “Performance Budgeting for State and Local Government” dan aktaran: Yılmaz, S. (2007). Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması. Bütçe Dünyası Dergisi, Cilt 3, Sayı 27, Güz 2007. Alınma Tarihi 15.04.2010, <http://www.debud.org/Html/dergi/27/syilmaz.pdf>.
- Kılıçkaplan, S – Atan,M ve Hayırsever, F. “Avrupa Birliği’nin Genişleme Sürecinde Türkiye Sigortacılık Sektöründe Hayat Dışı Alanda Faaliyet Gösteren Şirketlerin Verimliliklerinin Değerlendirilmesi”, Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü & Bankacılık ve Sigortacılık Yüksekokulu Geleneksel Finans Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri, 27-28 Mayıs, İstanbul, 2004.
- Kirmanoglu, H. Çak, M. (2000) “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15–17 Mayıs, 2000
- Köksal, C.D. Veri Zarflama Analizi ile Bankacılıkta Görelî Verimlilik Ölçümü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2001.
- Kuo, J.S. –Kuo, C.S. - Ho, Y.C. “Relative Efficiency of Public and Private Institutions of Learning in Taiwan: Accounting for Organizational Characteristics Effects and Statistical Noise in Data Envelopment Analysis”, 2005 Meetings of the Public Choice Society’de Sunulan Bildiri, 2 Mayıs 2005, s.10.
- Kusek, J.Z.ve . Rist, R. C. "Ten Steps To A Results - Based Monitoring And Evaluation System", The Word Bank, 2004
- Kutlar, A. Babacan, Türkiye’deki Kamu Üniversitelerinde CCR Etkinliği-Ölçek Etkinliği Analizi: DEA Tekniği Uygulaması. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 2008.
- Kutlar, A.- Güçlü, A. ve Karagöz, Y. “Cumhuriyet Üniversitesi Fakültelerinin Performans Değerlendirmesi”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 2, 2004.
- Murat, G. ve Bağdigen, M., (2008). Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim. Özbaran Matbaacılık:Ankara. Birinci Baskı, 2008.
- Mutluer, K. (2009). Parlamento Sayıştay İlişkisi. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, Yeni Kamu

Mali Yönetim Sisteminde Parlatentonun Gözetim Fonksiyonu ve Yüksek Denetim Semineri.
15.04.2009 - 16.04.2009. Alınma Tarihi 15.04.2010,
http://www.tbmm.gov.tr/komisy on/planbutce/yeni_kamu_yonetim15042009.htm

OECD Policy Brief , (2004) “Public Sector Modernisation: Governinig for Performance”,
October 2004

Oral, E. (2005). T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Bazı OECD
Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi
Açısından Bir Değerlendirme Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu. Alınma Tarihi
15.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr>.

Özden, Ü.H. Veri zarflama analizi (VZA) ile Türkiye’deki vakıf üniversitelerinin etkinliğinin ölçülmesi
İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi Cilt:37, Sayı:2, 2008,İstanbul

Özyıldız, R.H.(2000) “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performans esaslı Bütçe”,
Hazine Dergisi, Sayı:13, Ocak 2000. <http://www.hazine.gov.tr/makaleler/hakanoz.pdf>

Polat, N.; “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, Sayıştay Dergisi Sayı:49
2003

Program Review & Investigations Committee, Performance-Based Budgeting: Concepts
and Examples, Research Report No:302, Legislative Research Commission, Frankfort-
Kentucky, USA, June 2001

Reisman, What Can OR/MS Academics Learn From and About Data Envelopment Analysis?,
SSRN, OR/MS, OH, USA 20 March 2004.

Sayıştay, Sayıştay'ın Performansının Ölçümüne İlişkin Öneraştırma Raporu, Sayıştay Yayını,
Ankara, 2002.

Sayıştay, Tarım, Veri Zarflama Analizi. Sayıştay Yayınları Araştırma Serisi, Ankara,2001.

Sharma, B. Wanna, J. “Performance Management and Reporting (PMR) in Public Sector
Organizations - Issues and Challenges”, 2010
http://www.griffith.edu.au/school/gbs/afe/symposium/proceedings/sharma_wanna.pdf

Sherman, H. D. Data Envelopment Analysis as a New Managerial Audit Methodology- Test and
Evaluation. Auditing. A Journal of Practice and Theory, 1984.

Söyler, İ., “Eğitim Hizmetleri Bağlamında Vakıf Üniversitelerinin Finansal ve Vergisel Sorunları ”.
Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008.

- Söyler, İ., (2009). “Yükseköğretimin Finansmanı: Yeni Beklentiler ve Hedefler Işığında Normatif Bir Yaklaşım”. Sayıştay Dergisi, Sayı 72. Ocak-Mart 2009.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2008-2010 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi <[http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/tumu\(20082010\).pdf](http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/tumu(20082010).pdf)> (15.08.2010).
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Performans Programı Hazırlama Süreci: Eğitim Notu, 2009a. Eğitim Notu No: 1. Mayıs 2009. Alınma tarihi 10.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Performans Bütçe Modülü: Eğitim Notu, 2009b. Mayıs 2009. Alınma tarihi 10.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. BUMKO Yükseköğretim Hizmetleri Dairesi, Batman, Ardahan, Karaman’a Yeni Kurulan Üniversiteler İçin Bütçe Hazırlama, Uygulama ve E-Bütçe Eğitimi, Mart 2010. Alınma tarihi 03.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. BUMKO Pilot Uygulamalar: Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi. Alınma tarihi 10.04.2010, <http://www.bumko.gov.tr>.
- T.C. Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğü Raporları, İsveç’te Performans Bütçeleme: Bir Reform Programının Ana Hatları, Ankara.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, (2010). 2002-2010 Yılları Arasında Türkiye’de Kurulan Eğitim Birimleri. Alınma Tarihi 10.04.2010, <http://yogm.meb.gov.tr/serap1.doc>.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. İkinci Sürüm, Haziran 2006.
- Tek, Z, (1987). Türk Yükseköğretiminde Maliyet-Fayda Analizi ve Harç Uygulaması. Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Haziran, 1987. Alınma tarihi 10.04.2010. <http://www.bumko.gov.tr>.
- Tekin, A.; “Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Bazı Ülkelerdeki Gelişimi”, Maliye Dergisi, Sayı:129, Eylül-Aralık 1998.
- Tesev, 2004 <http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum8.php#performansla_butunlesmis_butce>
- Tetik, S. “İşletme Performansını Belirlemede Veri Zarflama Analizi”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt: 10,

Sayı: 2, 2003.

- Thanassoulis E., Portela M. C., Allen R., Incorporating Value Judgment In DEA, in Handbook on Data Envelopment Analysis (W. W. Cooper, L. M. Seifort ve J. Zhu), Kluwer Academic Publisher, New York, 4,2004.
- Tomkins, R. G., An Experiment in The Use of Data Envelopment Analysis of Evaluating The Efficiency of UK University Departments of Accounting. Financial Accountability,1988.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). 7 Kasım 1982 Tarihli, 17863 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete.
- Uluğ, F. (2004) “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004.
- Vakıf Yükseköğretim Kurumları Yönetmeliği, 31.12.2005 Tarihli, 26040 Sayılı Resmi Gazete.
- Varol, A., (2008). “Harcama Yetkilileri ile İlgili Bazı Çelişkiler ve Çözüm Önerileri”. Sayıştay Dergisi, Sayı 70. Temmuz - Eylül 2008.
- Vassiloglou, M. Giokas, D. A Study of The Relative Efficiency of Bank Branches: An Application of Data Envelopment Analysis. Journal of Operational Research Society, 1990.
- Visakorpi, J, Stankovic, V, Pedrosa, J. ve Rozsnyai, C., (2008). Türkiye’de Yükseköğretim: Eğilimler, Sorunlar ve Fırsatlar, Yükseköğretim Sistemi Üzerine 17 Türk Üniversitesinin EUA-IEP Kurumsal Değerlendirme Raporlarına Dayanan Gözlemler ve Öneriler. Ekim 2008. Yayın No. Tüsiad-T/2008-10/473. Alınma tarihi 08.04.2010, www.yyu.edu.tr/2010/BEK.WEB.YYU/2.TUSIAD.YOK.RAPOR.TR.pdf.
- Yenice, E. (2006a). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. Maliye Dergisi, Sayı: 150. Ocak-Haziran 2006.
- Yenice, E. (2006b). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi. Sayıştay Dergisi, Sayı 61. Nisan-Haziran 2006.
- Yenice, E. “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coskun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Yeşilyurt, C. ve Alan, M.A. “Fen Liselerinin 2002 Yılı Göreceli Etkinliğinin Veri Zarflama Analizi (VZA) Yöntemi ile Ölçülmesi”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 2, 2003.
- Yılmaz, C. Özgül, T. ve Akdoğan, G. “Seçilmiş İşletmelerin Toplam Etkinliklerinin Veri Zarflama

Yöntemi ile Ölçülmesi”, Manas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 20, Süreli Yayın Dizisi: 6, Sayı: 4, Kırgızistan, 2002.

Yolalan, R. İşletmelerde Görelî Etkinlik Ölçümü, MPM Yayınları, Yayın No: 483, Ankara, 1993.

Yödek, (2007). Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Komisyonu Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Rehberi (Sürüm: 2007/1.1). Alınma Tarihi 10.04.2010, <http://www.yodek.org.tr/yodek>.

Yök, (2007). T.C. Yükseköğretim Kurulu. Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi. Ankara –Şubat 2007. Alınma Tarihi 15.04.2010, http://www.sp.gov.tr/documents/Turkiyenin_Yuksekogretim_Stratejisi.pdf

Yükseköğretim Kanunu, <<http://www.yok.gov.tr/yasalkanun/kanun2.html>> ,

Yüksek Öğretim Kurumu, Vakıf Üniversiteleri Raporu. Ankara, 2007.

Yüksek Öğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2008). Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013). Alınma Tarihi 15.04.2010. http://nku.tr.nku.edu.tr/minisite/spk/DPT%20belge/DPT_KP_2007-2013_HE.pdf

2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu. 4 Kasım 1981 Tarihli, 17506 Sayılı Resmi Gazete.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. 10 Aralık 2003 Tarihli, 25326 Sayılı Resmi Gazete.

www.sigmaweb.org

www.orau.govpbmhandbook1-1.pdf

<http://grants.nih.gov/grants/funding/r01.htm>