

**T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE PERFORMANS
DEĞERLEMESİ:SAĞLIK HARCAMALARI VE
DEVLET HASTANELERİ UYGULAMASI**

Doktora Tezi

YUSUF TEMÜR

İstanbul, 2008

**T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE PERFORMANS
DEĞERLEMESİ:SAĞLIK HARCAMALARI VE
DEVLET HASTANELERİ UYGULAMASI**

Doktora Tezi

Danışman: PROF. DR. AYŞEGÜL MUTLU

YUSUF TEMÜR

İstanbul, 2008

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

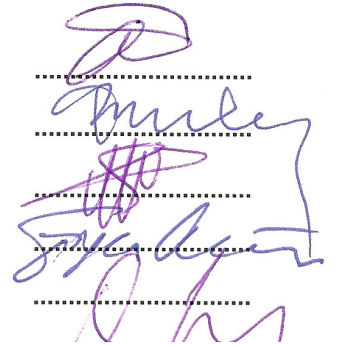
MALİYE Anabilim Dalı MALİYE TEORİSİ Bilim Dalı Doktora öğrencisi
YUSUF TEMÜR'ün KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE PERFORMANS
DEĞERLEMESİ: SAĞLIK HARCAMALARI VE DEVLET HASTANELERİ UYGULAMASI
adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 28.02.2008 tarih ve 2008-3/19 sayılı
kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 29.01.2008

- 1) Tez Danışmanı : PROF. DR. AYŞEGÜL MUTLU
2) Jüri Üyesi : PROF. DR. TURGAY BERKSOY
3) Jüri Üyesi : PROF. DR. ŞAHİN AKKAYA
4) Jüri Üyesi : PROF. DR. FİGEN ALTUĞ
5) Jüri Üyesi : PROF. DR. AYŞE GÜNER



ÖNSÖZ

Doktora tez çalışmamın planlanmasından sonuçlandırılmasına dek gereken destek ve yardımı sağlayan danışmanım Sayın Prof. Dr. Ayşegül Mutlu'ya, uygulama konusunda bana yol göstererek yardımcı olan Sayın Prof. Dr. Ömer Faruk Batirel'e, çalışmanın yürütülmesi aşamalarında gereken ilgi ve kolaylığı gösteren Sayın Prof. Dr. Turgay Berksoy ve Prof. Dr. Ayşe Güner'e, ayrıca desteklerinden dolayı doktora arkadaşım Arş.Gör.Dr. Sinan Sarısoy'a, özellikle tezin yazım aşamalarındaki yardımları için mensubu bulunduğum Gaziosmanpaşa Üniversitesi Öğretim Görevlilerinden Sayın Mustafa Macit'e, teşekkürü borç bilirim.

İstanbul,2008

Yusuf TEMÜR

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

İÇİNDEKİLER	ii
TABLolar LİSTESİ	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
1. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	5
1.1. Kamu Harcama Yönetiminin Teorik Temelleri.....	6
1.2. Kamu Harcama Yönetiminin Kavramsal Çerçevesi	8
1.3. Kamu Harcama Yönetiminin Temel Amaçları.....	10
1.3.1. Makro Mali Disiplin.....	14
1.3.2. Tahsiste Etkinlik	16
1.3.3. Fonksiyonel Etkinlik	19
1.4. Kamu Harcama Yönetiminin İlkeleri.....	20
1.4.1. Tutumluluk	21
1.4.2. Verimlilik.....	22
1.4.3. Etkinlik	23
1.4.4. Saydamlık	25
1.5. Kamu Harcama Yönetiminde Orta Vadeli Harcama Sistemi.....	25
1.5.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS).....	26
1.5.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Amaçları.....	30
1.5.1.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Vasıtasıyla Kamu Harcama Yönetimi Amaçlarının Gerçekleştirilmesi.....	31
1.5.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Sakıncaları	33
1.5.2. Kamu Harcama Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme (PEB).....	34
1.5.3. Kamu Harcama Yönetiminde Stratejik Planlama	37
1.5.4. Kamu Harcama Yönetiminde Muhasebe Sistemi ve Saydamlık	39
1.5.5. Kamu Harcama Yönetiminde Denetim	42
1.5.5.1. İç Kontrol	44
1.5.5.2. İç Denetim.....	46
1.5.5.3. Dış Denetim	47

1.6.	Kamu Harcama Yönetiminde Ülke Deneyimleri	49
1.6.1.	İngiltere.....	50
1.6.2.	Fransa	52
1.6.3.	Amerika Birleşik Devletleri.....	53
1.6.4.	Almanya.....	54
1.6.5.	Yeni Zelanda.....	55
1.6.6.	Avusturalya.....	56
2.	TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA YÖNETİMİ.....	58
2.1.	Türkiye’de Kamu Harcama Yönetiminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Gereği.....	60
2.1.1.	Bütçe Kapsamı ve Sorunları	62
2.1.2.	Bütçenin Yapısı ve Hazırlanması Sorunları	63
2.1.3.	Bütçenin Uygulanması Sürecindeki Sorunlar.....	63
2.1.4.	Bütçe Uygulamasında Muhasebe ve Sorunları	64
2.1.5.	“Bütçenin Uygulanmasında Kod Yapısı ve Sorunları.....	66
2.1.6.	Denetim Sorunları	67
2.2.	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Harcama Yönetimine Getirilen Düzenlemeler ve Değerlendirilmesi	68
2.2.1.	Bütçe Sistemine İlişkin Düzenlemeler	69
2.2.1.1.	Bütçenin Hazırlanması İle İlgili Düzenlemeler.....	70
2.2.1.2.	Bütçenin Uygulanması Süreci İle İlgili Düzenlemeler.....	73
2.2.1.3.	Devlet Muhasebesi İle İlgili Düzenlemeler	74
2.2.1.4.	Bütçenin Kod Yapısı İle İlgili Düzenlemeler	77
2.2.2.	Mali Sisteme Getirilen Düzenlemeler	78
2.2.3.	Kamu Harcamaları Bakımından Getirilen Yeni Düzenlemeler.....	79
2.2.3.1.	Çok Yıllı Bütçeleme (ÇYB).....	80
2.2.3.2.	Performansa Dayalı Yönetime ilişkin Düzenlemeler	82
2.2.3.3.	Stratejik Planlamaya İlişkin Düzenlemeler.....	84
2.2.4.	Denetime Getirilen Düzenlemeler.....	87
2.2.4.1.	İç kontrole Getirilen Düzenlemeler	88
2.2.4.2.	İç Denetime Getirilen Düzenlemeler.....	89
2.2.4.3.	Dış Denetime Getirilen Düzenlemeler.....	91
3.	KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE PERFORMANS.....	94
3.1.	Kamu Sektöründe Performans Değerlemesi	95
3.2.	Farklı Bütçe Sistemlerinde Performans Kavramı	97
3.3.	Performans Değerlemesi İle Bütçe İlişkisi.....	102
3.4.	Performans Değerlemesinde Hedeflenen Amaçlar.....	104
3.5.	Performans Değerlemesinde Kıyaslamanın (Benchmarking) Rolü.....	108
3.5.1.	Benchmarking’in Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği	111
3.6.	Kamu Harcamalarında Etkinlik Değerlemesi.....	113
3.6.1.	Kamu Harcamalarında Maliyetleri Değerlemek	114
3.6.2.	Kamu Harcamalarında Yanlış Hedeflerle Etkinlik	116
3.6.3.	Kamu Harcamalarında Doğru Hedeflerle Etkinlik	117
3.7.	Performans Değerlendirmesi ve Performans Ölçümü	120

3.8.	Kamu Harcamalarında Performans Ölçme Metodları	121
3.8.1.	Kamu Sektöründe Performans Ölçmede Kullanılan Faktörler (Göstergeler).....	122
3.8.2.	Performans Ölçüm Modelleri	127
3.8.2.1.	Oran Analizi	127
3.8.2.2.	Parametrik Yöntemler.....	128
3.8.2.3.	Parametrik Olmayan Yöntemler.....	129
3.8.2.3.1.	Veri Zarflama Analizi (VZA)	130
3.8.2.3.2.	Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanları	131
3.8.2.3.3.	Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Yapısı	131
4.	TÜRKİYE’DE SAĞLIK HARCAMALARI VE SAĞLIK BAKANLIĞINA BAĞLI HASTANELERDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ İLE İLGİLİ UYGULAMALAR	136
4.1.	Sağlık Harcamalarında Performans Değerlemesi	136
4.1.1.	Amaç ve Kapsam	140
4.1.2.	Yöntem	140
4.1.3.	CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik (Performans) Tahminleri.....	141
4.1.4.	CCR ve BCC Modelinde 2000–2004 Etkinlik Değişkenleri ve Değerleri	142
4.1.5.	Sağlık Harcamalarında CCR ve BCC Etkinlik	143
4.1.6.	CCR Modelinde 2000-2004 Yıllarına Ait Referans Yıllar ve Referans Sıklığı.....	143
4.1.7.	Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri	145
4.2.	Sağlık Bakanlığına Bağlı Devlet Hastanelerinde Performans Değerlemesi .	146
4.2.1.	Amaç ve Kapsam	148
4.2.2.	Yöntem	148
4.2.3.	CCR ve BCC Modelinde İllere(A-Z) göre 2003–2004–2005 Etkinlik Değişkenleri	148
4.2.4.	CCR ve BCC Modelinde İllere(A-Z) göre 2003–2004–2005 Etkinlik Değerleri	149
4.2.4.1.	2003-2004-2005 Yılları için CCR Modeli ile İllere Göre Etkinlik.....	150
4.2.5.	BCC Modeline Göre 2003 Yılı.....	152
4.2.6.	BCC Modelinde 2003 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	153
4.2.7.	Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri	156
4.2.8.	İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri	159
4.2.8.1.	Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	159
4.2.8.2.	Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme.....	161
4.2.8.3.	Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	163
4.2.9.	BCC Modeline göre 2004 Yılı.....	165
4.2.10.	BCC Modelinde 2004 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	166
4.2.11.	Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri	169
4.2.12.	İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri	172
4.2.12.1.	Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	172
4.2.12.2.	Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme.....	174

4.2.12.3.	Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	176
4.2.13.	BCC Modeline göre 2005 Yılı	178
4.2.14.	BCC Modelinde 2005 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	179
4.2.15.	Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri	182
4.2.16.	İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri	185
4.2.16.1.	Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	185
4.2.16.2.	Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme.....	187
4.2.16.3.	Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme	189
SONUÇ		192
EKLER		201
KAYNAKÇA		217

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Girdi ve Çıktı Değişkenleri	140
Tablo 2 Sağlık Harcamalarının 2000-2004 Yılları Performan Girdi ve Çıktı Değişkenleri	142
Tablo 3 CCR Modeline Göre 2000-2004 Yılları Etkinlik Değerleri	143
Tablo 4 CCR Modelinde 2000-2004 Yıllarına Ait Referans Yıllar ve Referans Sıklığı	144
Tablo 5 Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları.....	146
Tablo 6 Girdi ve Çıktı Değişkenleri.....	149
Tablo 7 Sonuçlara Ait Genel İstatistikler	150
Tablo 8 CCR Modelinde İllere Göre Etkinlik	151
Tablo 9 CCR Modelinde Etkinliği Artan İller	152
Tablo 10 CCR Modelinde Etkinliği Azalan İller	152
Tablo 11 BCC Modeline Göre 2003 Yılı İstatistikleri	153
Tablo 12 BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2003 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	155
Tablo 13 Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları.....	157
Tablo 14 Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı	159
Tablo 15 Bilecik İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme	160
Tablo 16 Amasya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	162
Tablo 17 Elazığ İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	164
Tablo 18 BCC Modeline Göre 2004 Yılı İstatistikleri	166
Tablo 19 BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2004 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	168
Tablo 20 Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları.....	170
Tablo 21 Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı	172
Tablo 22 Sinop İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	173
Tablo 23 Amasya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	175
Tablo 24 Aydın İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme	177
Tablo 25 BCC Modeline Göre 2005 Yılı İstatistikleri	179
Tablo 26 BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2005 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı.....	181
Tablo 27 Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları.....	183
Tablo 28 Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı	185
Tablo 29 Kırşehir İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	186
Tablo 30 Malatya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme.....	188
Tablo 31 Bitlis İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme	190

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Bütçe ve Kamu Harcamaları Yönetiminin Temel Amaçları	122
Şekil 2: Türk Devlet Muhasebe Sisteminin Konumu	65
Şekil 3: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Bütçe Sitemi.....	72
Şekil 4: Farklı Bütçe Sistemlerinde Performans Kavramı	99
Şekil 5: Teknik ve Ekonomik Etkinlik.....	101
Şekil 6: Toplam Maliyetler ve Faydalar.....	115
Şekil 7: Toplam Kamu Sektörü Performans Göstergeleri (KSP)	125
Şekil 8: Referans Dağılımı	144
Şekil 9: Toplam Potansiyel İyileştirme	145
Şekil 10: Referans Dağılımı	154
Şekil 11: Toplam Potansiyel İyileştirme	156
Şekil 12: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı).....	158
Şekil 13: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı ve Oranları	161
Şekil 14: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı ve Oranları	163
Şekil 15: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	165
Şekil 16: 2004 Referans Dağılımı.....	167
Şekil 17: Toplam Potansiyel İyileştirme	169
Şekil 18: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı).....	171
Şekil 19: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	174
Şekil 20: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	176
Şekil 21: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	178
Şekil 22: 2005 Referans Dağılımı.....	180
Şekil 23: Toplam Potansiyel İyileştirme	182
Şekil 24: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı).....	184
Şekil 25: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	187
Şekil 26: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi- Çıktı Ve Oranları.....	189
Şekil 27: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları.....	191

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABS	: Analitik Bütçe Sınıflandırması
BCC	:Banker, Charnes and Cooper (BCC Modeli; Ölçeğe Göre Değişken Getiri)
BUMKO	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
COSO	: Committee of Sponsoring Organizations (Sponsor Kuruluşlar Komitesi)
CCR	: Charnes, Cooper and Rhodes (CCR Modeli; Ölçeğe Göre Sabit Getiri)
ÇYB	: Çok Yıllı Bütçelemeye
ĐİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DEA	: Data Envelopment Analysis (Veri Zarflama Analizi)
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESA 95	: European System of Integrated Accounts (Avrupa Bütünleştirilmiş Hesaplar Sistemi)
GFS	: Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HDT	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
IIA	: The Institute of Internal Auditors (Uluslararası İç Denetim Enstitüsü)
INTOSAI	: Uluslararası Sayıştaylar Birliği (International Organisation of Supreme Audit Institutions)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHY	: Kamu Harcama Yönetimi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KVB	: Karar Verme Birimleri

KYTKT	: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
m.	: Madde
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OVHS	: Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF)
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyon
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme
PPBS	: Planlama Programlama Bütçe Sistemi
PFPSAL	: Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması)
SP	: Sermaye Piyasası
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
VZA	: Veri Zarflama Analizini (Data Envelopment Analysis)
YKY	: Yeni Kamu Yönetim

GİRİŞ

Son yirmi yıldır birçok OECD ülkesi devletin rolünü ve işlevlerini köklü şekilde irdeleme çabalarına ve kamu yönetimi reformlarına sahne oldu. Süregelen reformlara rağmen kamu kesimini yeniden yapılandırma çabası OECD ülkelerinin hepsinde olmasa bile büyük çoğunluğunun gündeminde hâlâ yer almaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetim reformlarının doğasının ne olduğu veya ne olması gerektiği yoğun olarak tartışılmaktadır. Öte yandan, ülke yönetimlerinin büyük çoğunluğu reformların yönelimi bakımından "yeni kamu yönetimi" olarak atıf yapılan söylemi ve uygulamaları benimsemektedir. Yeni Kamu Yönetimi, etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini vurgulamaktadır.

Bütün bu reformlar bütçe sürecinin yeniden yapılanması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kamu sektörünün; yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması, hizmetin üretilmesinde gerek siyasi ve gerekse bürokratik sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması, hızlı bir şekilde karşılık veren ve etkin çalışan bir sistemin özendirilmesi gibi unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatları olarak görülmüş ve bir çok ülke bu amaçlar üzerine kurulu reform programları geliştirmiş ve uygulamıştır.

Tarih boyunca bütçesel reformların bize gösterdiği, bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde bir etkiye sahip olduğu gerçeğidir. Bunlar; toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı, programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinliktir. Bu üç düzeyin ifade ettiği, yüzyıldan fazla süren bir reform dönemini yönlendiren; kamu kaynaklarının kontrolü, kaynakların gelecek dönemdeki dağıtımının planlanması ve kaynakların yönetimi şeklindeki üç kamusal fonksiyonu yeniden formüle etmektir.

Kaynak dağıtımı politikaları esas olarak politik bir süreç sonunda belirlenmekte, hazırlanmasından uygulanmasına, muhasebesinden raporlamasına kadar

olan bütçe süreci ise bu karar alma sürecinde mali disiplini sağlamada en önemli rolü üstlenmektedir. Ülkelerin ekonomik örgütlenmişlik düzeyleri ne kadar gelişmiş ise bu süreçten beklenen mali disiplin o kadar yüksek olmaktadır. Bu çalışmada öncelikle ülkelerin iyi uygulama örneklerinden yola çıkarak kamu harcamaları yönetiminin tarihsel süreç içinde etkinliğini (performansını) sağlamayı ve geliştirmeyi amaçlayan yöntemler ele alınacaktır. Daha sonra Türkiye’deki kamu harcama yönetimini geçmiş ve bugünü incelenerek kamu harcamalarında performans değerlemesi ile ilgili uygulamalar değerlendirilecektir.

Bu çalışma ile dünyada uygulaması ön plana çıkan ve Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile uygulanma aşamasında olan kamu harcama yönetiminde performans değerlemesinin amaçları, metodlarının ve uygulanabilirliğini incelemiştir. Kamu faaliyetlerinin ölçülmesi, amaçların belirlenmesi ve etkinliğin değerlendirilmesi oldukça zor konulardır. Sağlık harcamaları ve devlet hastanelerinde performans değerlendirilmesi uygulamalarıyla yöntemin anlaşılması, sistemin uygulanabilirliği Türkiye’deki literatüre katkı sağlanması düşünülmektedir. Uygulama sonucu elde edilen verilerle birimler arası karşılaştırma, karar birimlerine analiz imkânının yanında etkinsizliğin kaynaklarını tespit etmekte mümkün olacaktır. Bu doğrultuda sorunlara yönelik rasyonel potansiyel iyileştirme önerilerini de geliştirilecektir. Ayrıca uygulama sonuçları yöneticilere değişiklikleri izleme, potansiyel problemleri teşhis etme, kurumun geçmişte nerede olduğunu, bugün ne durumda bulunduğu ve benzer diğer kurumlarla nasıl karşılaştırılacağı yönündeki yol göstericiliği bakımından geniş çaplı bir çalışma olması dolayısıyla önem arz etmektedir.

Çalışmada önem kazanan diğer bir konu ise araştırmanın sınırlılıkları ile ilgilidir; ilk olarak Kamu Harcama Yönetiminin kavramsal çerçevesi ana hatlarıyla ortaya konulmuştur. Çalışmanın sınırlarını çizen önemli kısıtlardan birisi; kamu harcama yönetiminde etkinliğin performans eksenli olmasıdır. Bu nedenle tezde, kamu harcama yönetimindeki son gelişmeler dikkat alınarak performans değerlendirilmesi incelenmiştir. Araştırmada yer alan kısıtlardan ikincisi; kamu sektöründe performans değerlendirilmesiyle ilgili uygulamaya ağırlık verilmiştir. Uygulamada kullanılması gereken

girdi ve çıktı değişkenleri verilerine tam olarak ulaşmak mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla performans ölçümü ve değerlemesinde göreceli etkinlik sözkonusudur.

Kamu harcama yönetiminde performans değerlemesi ile ilgili uygulamanın Türkçe literatürde fazla yapılmadığı görülmektedir. Kamu harcamalarında performans ölçülmesi ve değerlemesi konusunda yapılan çalışmalar son yıllarda giderek artmaktadır. Bu yüzden çalışmada Türkiye’de uygulanması öngörülen ve 5018 sayılı kanunla yasal bir zemine oturtulan kamu harcama yönetiminde kaynakların etkin kullanımı bağlamında performans çerçevesinde internet üzerinden yapılan literatür taraması vasıtasıyla elde edilen kaynaklar kullanılarak genel hatlarıyla ortaya konulmuştur. Çalışma yapılırken gereksiz ayrıntılara girilmemeye çalışılmış, mümkün olduğunca performans değerlemesinin uygulanabilirliğinin ele alınacaktır.

Bu çerçevede, dört bölümden oluşan tezin birinci bölümünde kamu harcama yönetiminin ortaya çıkışı, kavramsal çerçevesi temel amaçları ve ilkeleri, özellikleri, kamu harcama yönetiminde denetim değerlendirme işlevi literatürde kabul gören teorik yaklaşımlar çerçevesinde açıklanacaktır. Daha sonra kamu harcama yönetiminde ülke deneyimleri incelenecektir.

İkinci bölümde, Türkiye’de kamu harcama yönetim sisteminin değerlendirilmesi, temel sorunlar ve yeniden yapılandırılması gereği çerçevesinde ele alınacaktır. Bu bağlamda 5018 sayılı kanunla getirilen düzenlemeler ele alınacak ve kamu harcamalarında etkinliği artırmayı amaçlayan yeni uygulamalar ayrı ayrı incelenecektir. Bu incelemelerden amaç kamu kaynaklarının kullanımında performans değerlemesinin hangi ölçüde gerçekleştiği ve uluslararası uygulamalarla uyumunun değerlendirilmesidir.

Üçüncü ve son bölümde kamu harcama yönetiminde performans kavramı farklı bütçe sistemleri açısından tanımlanarak performans değerlemesinin amaçları, bütçe ilişkisi ve performans değerlemesinde kıyaslamanın (benchmarking) rolü ele alınacaktır. Daha sonra kamu harcamalarında etkinliği ölçme metotları ile performans değerlemesinde kullanılan göstergeler ve yöntemler incelenecektir.

Son yıllarda birleşik göstergeler vasıtasıyla kamu harcamalarının etkinliğini ölçmeye dönük bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlar özellikle makro göstergeler olan yöntemlerdir. Makro göstergeler toplam kamu harcamalarının etkinliğini ölçmeyi amaçlar. Mikro ölçüler belirli bir bütçe fonksiyonu ya da alt fonksiyonunun harcama ve fayda ilişkisini belirlemeye çalışır

Dördüncü ve son bölümde tezin diğer teorik bölümleri çerçevesinde, kamu harcama yönetiminde performans değerlemesinde uygulama konusu incelenecektir. Bu bağlamda genel olarak Türkiye'deki sağlık harcamalarının 2000-2004 yıllarındaki performans değerlemesi yapıldıktan sonra Sağlık Bakanlığına bağlı Devlet Hastanelerinin 2003, 2004, 2005 yıllarındaki performans değerlemesi Veri Zarflama Analizi tekniği kullanılarak ayrıntılı bir şekilde yapılacaktır. Uygulamada kullanılması gereken sağlık harcamaları ve devlet hastaneleri girdi ve çıktı verilerine tam olarak yukarıda belirtilen yıllarda ulaşılabildiği için bu yıllar tercih edilmiştir.

1. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Küreselleşme süreci, kamu kesiminde devletin ekonomik rol ve fonksiyonlarının yeniden sorgulanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda dünya ülkelerinde ortaya çıkan ekonomik krizler, dünya iktisadi doktrinlerinin hızla değişimi ve gelişimi ve ülkeler arasında yaşanan hızlı siyasi gelişmeler kamu kesiminde yeniden yapılandırmaları zorunlu kılmıştır. Kamu harcamalarının ülke ekonomileri içindeki payının önemli bir paya ulaşması, harcamaların başlangıç noktasını oluşturan bütçelerin üzerine eğilme gereğini ortaya çıkarmıştır. Bütçeler vasıtası ile gerçekleştirilen kamu harcamalarının, hem hukuki bir çerçeve içinde yapılmasını sağlayabilmek ve dolayısıyla harcamalarda meydana gelebilecek usulsüzlüklere engel olabilmek; hem de bu harcamaların yerinde, etkin ve verimli bir şekilde harcanmasını temin edebilmek için, değişik bütçe sistemleri ortaya konmuştur. Devletin, kamu ekonomisinin temel değişkenleri olan kamu gelir ve kamu harcamalarının hacim ve bileşimlerini ekonomik görevlerine göre yeniden düzenleme zorunluluğu bütçe anlayışını ve dolayısıyla bütçe sistemlerini de yakından etkilemiştir ve performans bütçe sistemi tüm dünyada kamu harcama yönetiminde etkili olmaya başlamıştır.

Kamu yönetimi reformları finansal, mali ve performans sorumluluğunu yükseltmeyi amaçladı. Bütçe sürecinin değişmesiyle maliye politikasının amaçlarının açıkça tanımlanması sağladı. Yakın zamanlarda OECD ülkelerinde yapılan bütçe reformları bir yandan devlet harcamalarının daraltılmasını bütçe açıklarının azaltılması ve kamu borçlarının sınırlandırılması yolu ile sağlamaya çalışırken, diğer taraftan da performans kıstasları geliştirmek yoluyla kamu kesiminde kaynak dağılımı etkinliğinin artırılmasını hedeflemiştir. Kısacası, hem makroekonomik istikrar için mali disiplin hem de kaynak dağılımı etkinliği için reformlar yapılmıştır. Mali disiplin harcamaların kısılmasını gerektirirken verimliliği ve etkinliği artırma amacının gerçekleştirilmesi bütçe önceliklerinin yeniden tanımlanması ve etkinliği düşük kabul edilen programlarda kısıntı yapılmasını veya bazı programların iptal edilmesi zorunluluğunu ortaya

çıkarmıştır. Böyle bir gerek bütçe sisteminin değiştirilmesi gereğini de oryaya çıkarmıştır¹.

Kamu harcama yönetimi, etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini vurgulamaktadır. Bütün bu reformlar bütçe sürecinin yeniden yapılanması anlamına gelmektedir².

Bu bölümde kamu harcama yönetiminin teorik gelişimi, amaçları, ilkeleri ve son dönemde öne çıkan gelişmeler açıklanacaktır. Daha sonra kamu harcama yönetiminde diğer ülke deneyimlerinden yola çıkarak tezin sonraki bölümünde yer alan Türkiye'deki harcama yönetimine zemin oluşturulması amaçlanmıştır.

1.1. Kamu Harcama Yönetiminin Teorik Temelleri

1980'li yıllarda hızlanarak devam eden yapısal değişiklikler ekonomik ilişkilerin daha karmaşık bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Ancak bu değişim sürecinde kamu sektörünün mali ve ekonomik faaliyetlerde bulunması bir önceki dönemden farklı olarak daha profesyonel bir yaklaşım ve çabayı gerektirmiştir. Bu bağlamda kamu sektörünün özellikle aşağıda üç madde halinde belirtilen unsurlara sahip olması etkin ve verimli çalışan bir kamu sektörünün teminatı olarak görülmüş ve bir çok ülke bu amaçlar üzerine kurulu reform programları geliştirmiş ve uygulamıştır, bunlar³;

- yeterince bilgilendirilmiş bir kamusal karar alma sürecinin oluşturulması,
- hizmetin üretilmesinde siyasi, bürokratik, teknik sorumlulukların net bir şekilde tespiti ve birbirlerinden ayrıştırılması,

¹ David Shand, "OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları", (Çeviren Hakkı Odabaşı) Maliye Dergisi, Sayı: 130,1998, Ocak-Nisan. s.88.

² Michael Barzeley, New Public Managment: Improving Research and Policy Dialogue, Ewing,NJ, USA :University of California Pres, 2001, s.10

³ T.C. Maliye Bakanlığı, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim Kanunu**,Sayı:2004/1, Şubat 2004, Ankara, s.68

- hızlı ve etkin çalışan bir sistemin özendirilmesidir.

Tarih boyunca bütçesel reformların bize gösterdiği, bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde bir etkiye sahip olduğu gerçeğidir, bunlar⁴;

1. Toplam mali disiplin
2. Stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı
3. Programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinliktir.

Bu üç düzeyin ifade ettiği, yzyıldan fazla süren bir reform dönemini yönlendiren;

1. Kamu kaynaklarının kontrolü
2. Kaynakların gelecek dönemdeki dağıtımının planlanması ve
3. Kaynakların yönetimi

şeklindeki üç kamusal fonksiyonu yeniden formüle etmektir.

Yukarıda sıralanan üç düzey bütçe sonuçlarının üç farklı alan üzerine yansımaları göstermektedir⁵. Birinci düzey olan mali disiplini sağlamaya yönelik kurumsal düzenlemeler, kanunlar yoluyla harcamalar üzerine konulan anayasal sınırlamalardan yürütmenin kamusal taahhütlerine kadar uzanan bir aralık içinde yer almaktadır. İkinci düzey olan stratejik önceliklere göre kaynakların dağılımında ise kurumsal mekanizmaların temel sorumluluğu, belirlenen mali disiplin çerçevesinde kıt kaynaklar üzerindeki rekabetçi talepleri öncelik sırasına konulmasıdır. İkinci düzey, esas olarak politik yapının tercihlerini yansıttığı için uygun çözüme ulaşmanın en güç olduğu alan olma özelliğine sahiptir. Bu düzeyde kurumsal düzenlemeleri destekleyen bilgilere ihtiyaç vardır, bunlar;

- mevcut hükümet politikalarının orta vadede maliyetleri,

⁴ The World Bank Group , “Introduction to Public Finance Management”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem1subthemes.htm> 2001 (16 Kasım 2005), s.7

⁵ DPT, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık”, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Mart 2000, s.20

- her bir politikaya ilişkin çıktı ve sonuç bilgileri,
- yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri.

Uygulanan programların veya çıktıların verimlilik ve etkinliğini tanımlayan üçüncü düzey ise bir çok faktöre bağlıdır. Örgütsel performansa bağlı olan bu düzeydeki kurumsal düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir;

- Birimler, kaynaklar ve yetki açısından sorumlulukları ile orantılı ölçüde desteklenmelidir,
- amaçlar ve görevler açık olmalı,
- üstlenilen görevleri ve amaçları sürdürebilmek için yetki verilmeli,
- yetkinin kullanılması için hesap verme sorumluluğu tesis edilmeli.

Kamusal nitelikli politikalar sonucu ortaya çıkan kaynak dağıtımı esas olarak politik bir süreç sonunda belirlenmekte, hazırlanmasından uygulanmasına, muhasebesinden raporlamasına kadar olan bütçe süreci ise bu karar alma sürecinde mali disiplini sağlamada en önemli rolü üstlenmektedir. Ülkelerin ekonomik örgütlenmişlik düzeyleri ne kadar gelişmiş ise bu süreçten beklenen mali disiplin o kadar yüksek olmaktadır⁶.

1.2. Kamu Harcama Yönetiminin Kavramsal Çerçevesi

Kamu harcamaları terimi dar ve geniş olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamda kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yaptıkları ödemelerdir. Geniş anlamda kamu harcamaları ise, yalnız devlet ve diğer kamu kuruluşlarının bütçe ödemelerini değil, iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarının ödemeleri, vergi muafiyet ve istisnaları ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içeren bir kavramdır⁷.

Kamu harcama yönetimi eski bir probleme yeni bir yaklaşımdır. Problem kolektif tercihler arasında kamu kaynağını tahsis etmektir. Bir yüzyıldan daha fazla

⁶ T.C. Maliye Bakanlığı, s.69

⁷ Ahmet Arslan, "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", [http:// www.maliye.gov.tr /apk/MALDER%20\(S140\)/Kamu%20Harcamaları%20 A.%20ARSLAN .pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S140)/Kamu%20Harcamaları%20A.%20ARSLAN.pdf) (11 Haziran 2005), s.8

süredir bu tahsisat işlevi; harcama miktarları, gelir ve harcama arasındaki denge ve kamu faaliyetleri ile varlıkları arasında fonların dağıtımına karar vermede hükümetler tarafından planlanma süreçlerinin ve bütçenin rutin aracı olmuştur. Kamu harcama yönetimi bütçe kararları doğrultusunda yürütülmektedir, fakat geleneksel bütçeden iki önemli yönüyle farklılaşır. Birincisi kamu harcama yönetimi geleneksel usule ait kurallarla temel politika unsurlarını destekler. Kamu harcama yönetiminde hükümetlerin doğru süreçleri uygulaması yeterli değildir. Ayrıca istenilen politik sonuçları etkili bir şekilde başarmak için gayret göstermeleri de zorunluluktur. İkinci olarak kamu harcama yönetimi sadece bütçe ile ilgili mevcut geleneksel ilişkileri değil kurumsal ve idari düzenlemeleri de kapsayan geniş içeriğe sahiptir. Kamu harcama yönetimi eğer kamu sektörü zayıf bir şekilde yapılandırılmış ve yönetilmiş ya da politika yapıcılara ve program yöneticilerine verilen teşvikler ve bilgiler onları etkili olmayacak sonuçlar üretecek yönde faaliyette bulunmaya sevk ederse bütçe sonuçlarının optimal olmayacağını açıkça ortaya koymaktadır⁸. Geleneksel bütçeleme sisteminde kabul edilmiş usuller ön planda iken kamu harcama yönetimi temel sonuçlar üzerinde durmaktadır. Bu sonuçlar ;

- toplam gelir ve harcama,
- kaynakların sektörler ve programlar arasındaki dağıtımı ve
- faaliyette bulunan hükümet kurumlarının etkinliğini ilgilendirmektedir.

Kamu harcama yönetimi, ülkelerin bütçe süreçlerinde hem yukarıya doğru (hazırlama ve programlama) hem de aşağıya doğru (uygulama, hesap verme, kontrol, raporlama, denetleme ve değerlendirme) yasal ve örgütsel çerçeve ve düzenlemeleri kapsayan tüm unsurları içerir⁹. Bu unsurlar;

- Gelir ve harcamaların tahmini
- Orta vadeli harcama planlarının formülasyonu
- Politikacılarla bütçeyi ilişkilendirme
- Bütçenin hazırlanması

⁸ Allen Schick, "A Contemporary Approach to Public Expenditure Management", World Bank Institute, 1999, s.1

⁹ Richard Allen, **Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach**, Herndon, VA, USA, World Bank 2003.s.24-26

- Nakit yönetimi ve harcamaların denetimi
- İç kontrol ve denetimleri sağlama
- Hesap verme ve raporlama
- Kamu mal ve hizmetlerini sağlama ve varlıkları yönetme
- Performansı ölçmek ve değerlendirmek
- Dış denetimi yürütme
- Parlamento ve diğer kuruluşlarla gözetimi sağlamaktır.

Genel olarak gözden geçirdiğimizde kamu harcama yönetim sistemleri; kaynakların yönetim ve dağıtımı konusundaki uygulamaların ve kararların nasıl gerçekleşeceğine ilişkin süreçler ve yapılara işaret eder¹⁰. Bütçe dönemi geleneksel olarak üç aşamayı kapsar; Bütçenin hazırlanması ve harcamaların programlanması; bütçenin uygulanması ve hesap verilebilirliği; raporlama, denetim, ve dış denetim. Buna ilaveten; kamu harcama yönetim sürecindeki tüm safhalarda mali yönetim kapasitesi, devlet yönetimi ile ilgili mali sistemin değerlendirilmesi ve tahminlerin geliştirilmesinde esastır¹¹.

1.3. Kamu Harcama Yönetiminin Temel Amaçları

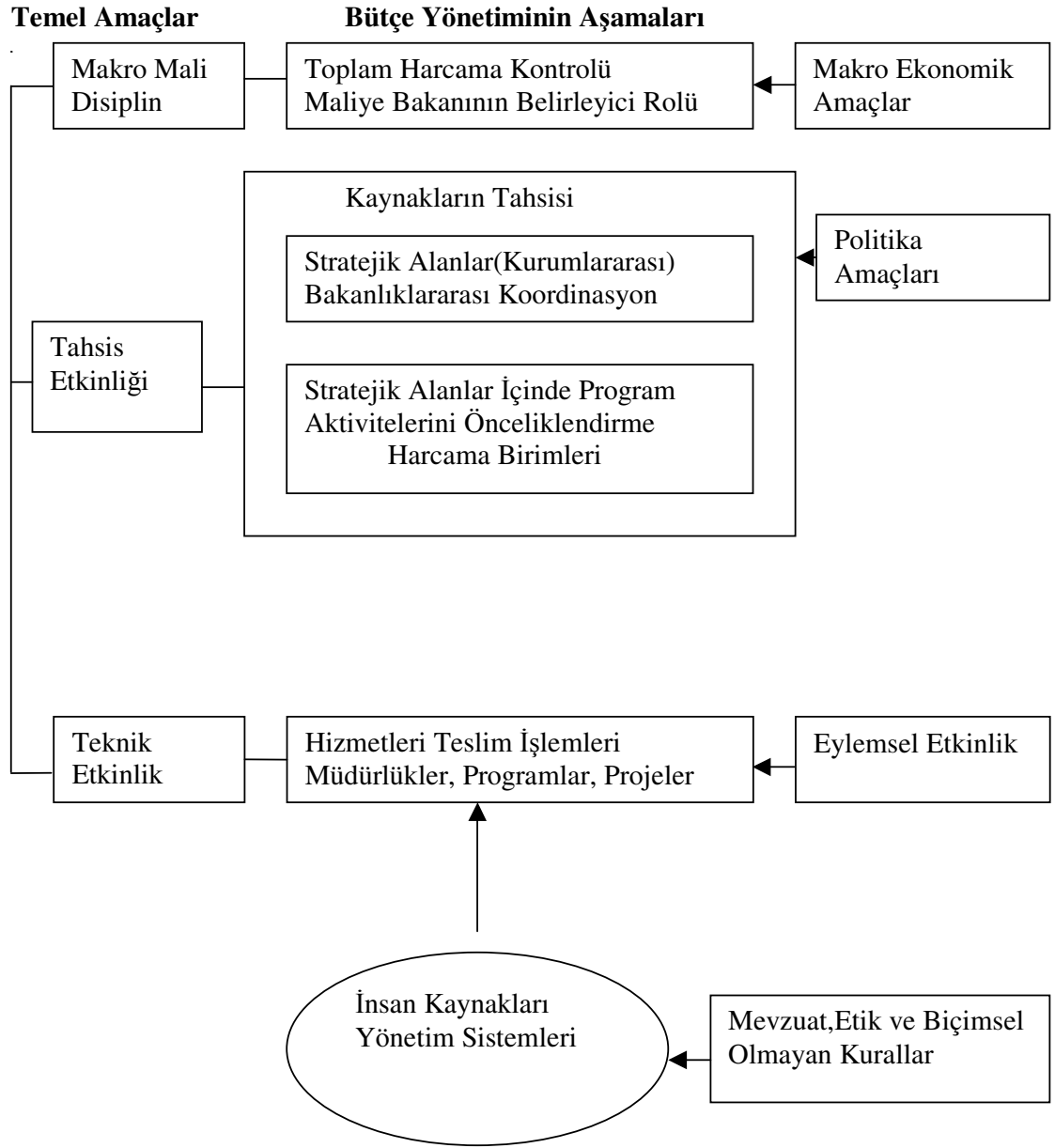
Çağdaş kamu harcama yönetimi esasen bütçe süreciyle ilgilidir. Çünkü süreçle ilgili kurallar harcama sonuçlarını güçlü bir şekilde etkiler. Kamu harcama yönetimi tamamen tarafsız olmayan bütçe sürecindeki kurallarla ilgilidir. Bunlar üç önemli sonucu etkiler; toplam harcama miktarı, harcamanın mahiyeti ve hükümet faaliyetlerinin etkinliği. Kamu harcama yönetimi tercih edilen sonuçları başarma ihtimalini artıracak süreçleri ortaya koymaya çalışır. Harcama sonuçlarını etkileyen bütçelemenin temel yönleri; kurumsal düzenlemeler, harcama kararlarının yapılması ve uygulanmasının sağlanması ve yürütülmesi için bilgilerin elde edilme şekilleri, harcamayı yapan ve denetlemeyi yerine getiren birimlerin arzulanan sonuçları gerçekleştirmeye dönük davranışların teşvik edilmesi, tahvil ihracı ve esasların uygulanması, tahmini bütçe kuralları, bütçe öncesi kurallar ve bütçe sonuçları için

¹⁰ DFID, Understanding and Reforming Public Expenditure Management ,Guidelines for DFID,Version 1 April 2001, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/>, (9 Ocak 2005), s.9

¹¹ Richard, s.27

uygulama sonrası sorumluluk denetimidir. Şekil 1’de görüldüğü gibi kamu harcama yönetiminin bu unsurları, kamu harcama yönetiminde şu üç temel amaç için uygulanır; makro mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre tahsisi, etkin hizmet sunumunun teşvikidir¹².

¹² Allen Richard ve Daniel Tommasi, **Managing Public Expenditure; A Reference Book for Transition Countries**, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>, (29 Nisan .2005), s..20



Şekil 1: Bütçe ve Kamu Harcamaları Yönetiminin Temel Amaçları

Kaynak: Allen Richard ve Daniel Tommasi, Managing Public Expenditure; **A Reference Book for Transition Countries**, [http:// www.sigmaweb.org/ dataoecd/ 46/35/35066562.pdf](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf), (29.Kasım.2005), s.21

Bu üç amaç birbirine bağı ve tamamlayıcıdır. Mali disiplin olmadan program ve politika önceliklerini etkin olarak yerine getirmeyi başarmak imkansızdır. Güçlü sınırlamalar olmaksızın, iç yönetim sistemlerini iyileştirmek, ve etkinliği başarmak olası değildir. Buna karşın safi mali disiplin, keyfi kaynak dağıtım ve etkisiz işlemleri önlemekte yetersiz kalmaktadır. Şayet vergi tahsilatından ayrı olarak ve kamu harcama sisteminin iç çalışmalarına hiç dikkat etmeksizin yukardan aşağıya harcama sınırlanırsa, çok kötü fonlanan aktiviteler ve çarpık politika öncelikleriyle iyi sonuçlar elde edilebilir¹³.

Mali disiplin bütçe toplamalarının etkili kontrolünü yani, toplam gelir ile toplam harcama arasındaki dengenin gözetilmesini gerektirir. Toplam kontrol etkin olduğu zaman bu sonuçlar uyumlaştırılmaktan ziyade disiplin altına alınmış olurlar. Kamu harcama yönetimi aynı zamanda tahsiste etkinliği amaç edinir. Bu ise değişen hükümet önceliklerine cevap olarak harcamanın çeşitlendirilmesi aynı zamanda alternatif harcama programlarının karşılaştırmalı etkinliği ile ilgili değerlendirici bulgulardır. Tahsiste etkinlik değişen kamu politikası amaçlarıyla kaynakların eskilerden yeni programlara ve daha az verimli olanlardan daha fazla verimli olanlara uyum içerisinde değişim kapasitesine bağlıdır. Son olarak kamu harcama yönetimi, hükümet kurumlarının maliyetleri ve hizmet birimlerinin maliyetlerinin verimlilik artışıyla aşamalı olarak maliyetlerin azaltılması yoluyla yönetim süreçlerinde etkinliği amaçlar.

Bütçelemenin bu üç amacı her zaman her yerde var olan amaçlardır. Her ulusal bütçe sistemi harcama toplamaları ortaya koyar, tahsiste etkinliği teşvik eder veya yavaşlatır ve fonksiyonel etkililiği yükseltir veya azaltır. Hükümetlerin bu üç amacı nasıl dikkate aldığı ve uyguladığı, modern kamu harcama yönetimini bütçelemedeki klasik süreçten ayıran unsurlardır¹⁴. Bu nedenle bu amaçlar daha kapsamlı ele alınacaktır.

¹³ Richard ve Tommasi, s.20-21

¹⁴ Schick, s.12

1.3.1. Makro Mali Disiplin

Makro mali disiplin, harcamalar (ve diğer bütçe) toplamalarının bütçenin değişik kısımları hakkında karar verilmeden önce bağımsız olması gerekliliğini ister. Eğer böyle olmazsa toplam harcamalar toplumsal talepleri karşılamak üzere önlenemez bir şekilde yükselirler. Bu toplamalar makul bir şekilde katı olmalı ve sadece bütçe hazırlanırken değil bütün yıl harcamalar yapılırken uygulanması güçlendirilmelidir. Bundan başka toplamalar hükümetin mali disiplini takip eden yıllarda sürdürmesini sağlayacak şekilde politika ve araçlarla orta ve uzun dönemde sürdürülebilir olmalıdır¹⁵.

Makro mali disiplin gelirler ve harcamalar arasındaki etkileşimle ilgilidir. Dar anlamda bir hükümetin harcamalarının (gerçek rakamlar ya da GSYİH'daki pay bağlamında) yıldan yıla artırmaya rağmen bu artış gelirdeki artış tarafından karşılanıyorsa disiplinin sürdüğü söylenebilir. Geniş anlamda mali disiplinin sürdürülmesi zorlayıcı harcama limitlerini gerekli kılar. Bu ise gelirlerdeki sürekli artışı gerektirmez. Bunu başarmanın bir yolu GSYİH'nın belli bir oranı olarak toplam harcamaya sınır getirmek, diğer toplam harcamaya parasal rakamlarla kesin bir sınır koymak, üçüncüsü de harcamaların izin verilen üst sınırını bir önceki yılın bütçesi ya da temel düzeye göre artırmaya izin vermektir. Eğer toplam harcamalar kontrol edilmezse, harcama hedeflerinin uyumlaştırılması ve hükümetin istenilen mali tabloyu gerçekleştirmesi için harcamaları kısıtlamaktan ziyade vergilerin yükseltilmesi veya varlıkların satılması güçlü bir olasılık olarak ortaya çıkacaktır¹⁶.

Klasik bütçeleme süreci genel olarak aşağıdan yukarıya anlayışı içerisinde faaliyet gösterir. Harcamacılar tekrar eden süreç vasıtasıyla kaynaklar için talepte bulunmaya davet edilirken denetçiler bu talepleri inceleyerek değerlendirir, karşılaştırır bazı talepleri indirir ve harcanacak miktar hakkında karar verir. Bazı hükümetlerde ise süreç, gerek toplam harcamalar gerekse belirli birimlerin talepleri için geçici hedeflerle başlar.

¹⁵ Schick, s.15

¹⁶ Jose Edgardo Compos ve Sanjay Pradhan, "Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms", http://www.adb.org/Documents/Papers/Evaluating_PEMS/expenditure.pdf, (1 Aralık 2005), s.3

Savaş sonrası Keynesyen dönemde sıkı olmayan hedefler revaçtaydı. Bu dönemde değişen ekonomik şartlara cevap verme doğrultusunda sabit bütçe kurallarından (dengeli bütçe prensibi gibi) vazgeçilmişti. Bu ulusal harcama bileşimindeki temel bir değişikliğin sonucuydu. Bu da kamu tüketimi ve yatırımlarında göreceli olarak daha az harcama, transferlerdeki daha fazla artış anlamına geliyordu. Yeni kompozisyon Keynesyen amaçlarına hizmet etti. Geçmişte sıkı olmayan mali hedeflerin ve kamu harcamalarının değişim kompozisyonunun bütün demokratik rejimlerde savaş sonrasında kamu harcamaları oranının GSYİH'ya göre artış trendine katkıda bulunduğu açıktır. Bununla birlikte kronik bütçe açıkları ve yapısal ekonomik zayıflıklarla yüz yüze gelen birçok hükümet Keynesyen talep yönetiminden uzaklaşarak sabit mali hedefleri benimsemiştir. Bütçe açıklarının GSMYİH'nın % 3 den daha fazla olmaması şeklindeki Maastricht kriterleri bu trendin önemli bir göstergesidir¹⁷. Kamu harcama yönetimi, bu düşünceyle uyum içerisindedir. Fakat hedeflediği sadece net bütçe dengesi değil harcamaların toplamıdır.

Bu yeni kısıtlayıcılar toplamı üzerinde bunu önerenlerin istediği kadar zorlayıcı olmasa da eski hedeflere göre daha katı sınırlar çizmektedirler. Bununla birlikte bu kısıtlayıcılar gerçek anlamda katı olamazlar çünkü hükümetler kamu harcamalarının transferlerden ziyade tüketim ve yatırım üzerine odaklaştığı geçmiş dönemlere geri dönmeleri oldukça zordur. İlaveten ne gelişmiş ne de gelişmekte olan ülkelerin kendi bütçelerine tesir eden durgunluk ve diğer ekonomik şoklardan etkilenmemeleri mümkün değildir. Bu nedenle ulusal hükümetlerin orta dönem (üç-sekiz yıl) den daha uzun bir süre için bu mali sınırlayıcıları muhafaza edip edemeyecekleri cevaplandırılması gereken bir soru haline gelmektedir. Toplam mali disiplinle ilgili en gerçekçi test, gelirlerin düştüğü ve ekonomik sıkıntının daha fazla kamu harcaması için baskı ortaya çıkardığı zor zamanlarda devam ettirilip ettirilmediğidir. Fakat iyi zamanlar da aynı zamanda mali disiplin için bir testtir. Ekonomi iyiye gittiği ve vergi gelirlerinin arttığı bir dönemde hükümet üzerinde daha fazla harcama yapması yönünde güçlü bir baskı eğilimi ortaya çıkar. Bu dönemlerde

¹⁷ Selin Dilekli ve Kadriye Yeşilkaya, **Maastricht Kriterleri**, DPT, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık 2002, s.2

katı sınırlayıcılar hükümetin yeni harcama taleplerine direnmesini sağlar. Böylece bütçenin dönemsel zayıflıklara etkisinin ekonomideki tesirlerin azaltır¹⁸.

1.3.2. Tahsis Etkinlik

Kamu harcama yönetiminin amaçlarından bir diğeri de, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasıdır. Kaynak tahsisinde etkinlik, her bir birimin bütçeden ne kadar pay alacağı ile ilgilidir. Kaynak tahsisinde etkinliğin iki yönü vardır. Birincisi; bütçesel kaynakların, hükümetin öncelikleri ile uyumlu olarak tahsisidir. Kaynak tahsisinde etkinliğin ikinci yönü ise kaynakların, sektörler ve programlar arasında ve içinde, en yüksek etkinlik sağlanacak şekilde tahsis edilmesidir¹⁹. Hiçbir hükümet bütçenin harcama unsurlarını kontrol etmeden bütçe toplamalarını etkin bir şekilde kontrol edemez. Eğer böyle yapmazsa sektörel baskılar hükümeti bütçe toplamalarını aşacak şekilde harcama yapmaya yöneltirler. Bütçelemelerde toplam ve parçalar arasındaki denge oldukça yaygındır. Sınırlayıcılar olduğunda eğer sektörel baskılar disipline edilirse toplam muhafaza edilebilir. KHY, bir tarafta denetçilerin olduğu diğer tarafta limitler içerisinde kalma yönüyle kendilerine güvenilen harcamaların olduğu bütünler ile parçalar arasındaki mücadeleyi değiştirmeye çalışır²⁰.

Klasik bütçeleme süreci, parçaların kontrolünün bütçedeki her bir talebin diğer taleplerle yarışması sürecine bağlı olduğu kavram için tamamlayıcı bir nitelik gösterir. Klasik sürecin zorladığı gibi bütçe kapsamlı olduğundan merkezi denetçiler farklı talepleri değerlendirebilir. Bütçe önceliklerini tespit ederler ve kaynakları dağıtırlar. Bu yaklaşımın mantığı eleştirilemez görünmesine rağmen uygulama sıklıkla vaat edilenleri gerçekleştirmekte başarısız olur. Eğer harcamacılar ve kontrolcüler birbirine zıt amaçlara sahiplerse birçok bütçe döneminde harcamacılar talep ettiklerinin önemli bir kısmını elde etmesi gibi olumsuz bir durum ortaya çıkar. Klasik sürecin içerisinde kalarak ya da bazı kuralları ihlal ederek harcamacılar bütçeyi muhafaza etmeyi çalışanları yenilgiye uğratabilirler, kontrolden kaçabilirler, hükümetin üzerinde

¹⁸ Compos ve Pradhan, s.6

¹⁹ OECD, Does Budgeting Have A Future?, Public Management Service Public Management Committee, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, PUMA/SBO(2001)4, Paris, 21-22 May 2001, s. 12.

²⁰ Schick, s.16

harcamaları kesmekten ziyade vergileri artırması baskısını oluşturabilirler ve kaynakları yeniden tahsisten ziyade artışları kabullenmeye zorlayabilirler.

Son otuz yıl süresince demokratik hükümetler değişik şekillerde bütçedeki bu artışa karşı koyma yollarını araştırmışlardır. Bunlardan birisi program bütçe veya PPBS yi ilişkilendirmektir. Diğer harcama birimlerinin Sıfır Esaslı Bütçelerini hazırlamasıdır. Stratejik yeniden tahsisin güçlendirilmesi veya bütçedeki artışların azaltılması yönünde bunlar ve benzeri yaklaşımlar denenmiştir. Her bir reformun kendisine has güçlü ve zayıf noktaları olmuştur. Çünkü merkezi kontrolcüler ve birim harcamaları yapanlara aşırı ölçüde bilgi süreci yüklemesi yaptıklarından kontrolcüler ve harcamacılar arasında bütçe çekişmelerini artırmışlar kendi faydalarının tersine kaynakların yeniden tahsisi ile tehdit edilenleri de kışkırtmışlardır. Tahsis etkinliği sadece ve eğer bilgi talepleri yönetilebilir bütçe çekişmesinin azaltılması ve harcamacıların öncelik belirlemeleri halinde artırabilir²¹.

KHY, büyük ölçekli yeniden tahsis sorumluluğunu bakanlıklara ve görevlilere intikal ettirerek bu şartların oluşturulmasını teşvik eder. Bütün yeniden tahsislerin merkezi kontrolcüler tarafından yapılmasından ziyade KHY yükün önemli bir bölümünü siyasilere ve yöneticilere yönlendirir²². Hükümet hala kurumların birbirleriyle rekabet eden talepleri konusunda karar vermek durumundadır. Diğer bir ifade ile önemli her bir kuruma ne kadar tahsiste bulunması gerektiğine ya da bütçenin portföyüne karar verecektir. Bu sorumluluğu yerine getirmek portföy ya da her bir kurum için harcama alt hedefleri ve program öncelikleri belirlemeye dönük stratejik kapasite gerektirir. Fakat bir kez kurumlar arası genel anlamda karar verildiğinde hükümet yeniden tahsislerin çoğunluğunu yapma görevini değişik sektörlerde görevli olanlara devreder. Bu şekilde harcamacı bakanlar ve yöneticileri etkin tahsis gerçekleşmesinde görevlendirmiş olur²³.

²¹ Matthew Andrews, "Performance-Based Budgeting Reform; Progress, Problems, and Pointers", Shah Anwar,(Ed) **Fiscal Managment**, içinde (31-52)Washington, DC, USA: World Bank Publication,2005, s.37

²² Hiromi Yamamoto, "Yeni Kamu Yönetimi – Japonya Uygulaması", M. Akif Özer(Çev.) ,[http://www.icisleri.gov.tr / icisleri/ TurkIdareDergisi/UploadedFiles/A.Özer%20125-156.doc](http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/A.Özer%20125-156.doc),(17 Ekim 2007), s.127

²³ Schick, s.19

Bu geçiş ortamında stratejik amaçlar ve önceliklerle ilgili önemli kararlar merkezde verilmeye devam edilmesine rağmen bunlar program kararlarının küçük bir kısmını oluştururlar ve yeniden tahsis bütçenin formülasyonu sürecinde gerçekleştirilir. Kesintiler dahil olmak üzere programlarla ilgili uyarlamaların çoğu bir bütün olarak hükümet veya bütçeyi yapanlar tarafından değil sorumlu bakanlar ve onların yöneticileri tarafından başlatılır. Bu geçiş ortamı²⁴;

- Bilgi talebini azaltır,
- Bütelemeyi önemli siyasal sorunlara yoğunlaştırır,
- Detaylar üzerine harcamalarla kontrolcüler arasında ortaya çıkan çatışmayı azaltır,
- Etkilenen bakanlara harcamayı yönlendirmekle ilgili ekişmekten ziyade teşvikleri yeniden tahsis imkanı verir .

Bu uygulama sonuç olarak bütçeleme sürecinde yapılabilecek yeniden tahsis kararlarını öne çıkarır. İlk bakışta bu sonuç anormal gibi gözükebilir. Görevini kendi statülerini korumaya hizmet edecek şekilde kullanacak harcamacılara dağıtılması durumunda tahsis etkinliğinin niçin katı bir şekilde takip edileceği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Bunun cevabı, önemli yeniden tahsislerin gerçekleşmesi için harcamacılara işbirliği için güçlü teşvikler verilmesidir. Merkezden yapılacak bir uygulama bunu gerçekleştirmekte yetersiz kalacaktır. Yıllık bütçe talepleri ve sorumlulukları harcamacılara yeniden tahsisin önemli bir kısmını yapma imkanı vermesine rağmen KHY kaynak artışını kısıtladığı için tasarruflar için harcamacıları kendi portföylerine bakmaları konusunda teşvik eder. Yeniden tahsis ve politik etkisinin kapsamına bağlı olarak bazı durumlarda harcamacılar hükümetin onayını aldıktan sonra yeniden tahsis yapabilirler bazı durumlarda ise kendileri karar verir. KHY için yeniden tahsisi teşvik anlamında, bakanlar ve yöneticilere hükümetin toplam bütçesi içerisinde harcama sınırlamaları getirmelidir. İlâveten bütçe kararları yeniden tahsisi güçlendiren ve kaçırmayı azaltan bir çerçeve içerisinde verilmelidir²⁵.

²⁴ Compos ve Pradhan, s.9

²⁵ Asian Development Bank, What is Public Expenditure Management ?, The Governance Brief, Issue 1,2001, s. 3.

1.3.3. Fonksiyonel Etkinlik

Bütçelemenin en eski kurallarından birisi hükümet tarafından satın alınan değişik unsurlarla (personel, tedarik, ekipman ve vb) ilgili harcamaları kontrol ederek bütçenin hükümet işlevlerinde iktisadileştirilmesidir. Bu tür kontrol geleneksel anlamda harcamayı yapan yöneticiler tarafından satın alınan her birimdeki harcanabilecek miktarın maddeleştirilmesi şeklindedir. Maddeleşmiş girdi kontrolü uygulandığında harcama birimleri personel istihdamı, satın alma veya kamu kaynaklarının harcanması ile ilgili diğer faaliyetleri yapmadan önce merkezin onayını almak zorundadırlar. Zamanla, birçok hükümet ayrıntılı maddeleri geniş kategoriler haline getirmiş ve içsel kontrol sistemleri oluşturmuşlardır. Bu da yöneticilere uygun fonların harcanması konusunda artan bir yetki olanağı vermiştir. Fakat bir çok ülkede bütçeleme değişik girdiler üzerine harcanan miktar konusunda odaklanmıştır.

Girdi kontrolü fonksiyonel etkinliği aksatır. Çünkü harcamacılara iktisadileştirmek için teşvik vermez ve harcanan miktarı üretilen çıktı ile ilişkilendirmez. Bundan dolayı sıkı olmayan bir şekilde harcamaları kontrol etmeye çalışan birçok hükümet, fiyatların pazar ekonomisine göre kamu sektöründe daha hızlı yükselme eğilimi anlamına gelen “göreceli fiyat etkisinden” muzdariptirler. Durgun üretim sonucu kısmen girdiye odaklanmak hükümetlere harcamacıların talepleri için daha fazla kaynak bulma dışında pek seçenek bırakmaz. Bunda başarısız olmaları durumunda ise hizmetlerin yerine getirilmesi aksar²⁶.

Endüstriye dayalı ekonomilerde fonksiyonel etkinlikteki erimenin farkedilmesi zorunlu harcamalardaki artışlar tarafından uzun yıllar engellemiştir. Kamu harcamalarının bir oranı olarak hükümet tüketimindeki azalma konusundaki genel kanaat, problemin muhakkak bir başka yerde yatıyor olması şeklindeydi. Bundan başka hükümetler kendilerini (tüketim harcamalarını) yani personele ve diğer kalemlere harcanacak miktarı kesme olanağına sahip olduklarını düşünerek tüketim harcamalarını kontrol edebilecekleri şeklinde rahatlatıyorlardı. Periyodik tasarruf kampanyaları ve harcamalar üzerinde nominal kontrollere rağmen birçok ülkede işgücünün bir oranı olarak kamu istihdamı ile birlikte diğer fonksiyonel harcamalar da artmıştır. KHY

²⁶ Schick, s.19

harcamaların kontrolünü girdilerden çıktılarına değiştirerek ve fonksiyonel kaynakların yönetimini ademi merkezileştirerek işlevsel etkinliği destekler. Kamu yönetimi reformunun bu kritik özellikleri birçok demokratik ülkede uygulamaya konulmaktadır²⁷.

Fonksiyonel etkinlik, yöneticilerin en iyi görebildikleri varsayımından dolayı uygulamalarını gerçekleştirmek konusunda yetkilendirilmeleri ve çıktı üretimi dahi sonuçlardan sorumlu tutulmaları kavramı üzerine odaklanır. Daha iyi fonksiyonel etkinliği sağlamadaki kurumsal düzenlemeler şunlardır; değişken maliyetlerdeki sıkı sınırlamalar, etkinlik primi ve yöneticilerin etkili olmalarını teşviki, değişken maliyet harcamalarında yönetsel özgürlük, çıktı hedefleri performansın gözden geçirilmesi veya denetimi. Fonksiyonel etkinliği gerçekleştirmeye çalışırken hükümetler, hizmetlerin miktarı ya da kalitesinin azaltılmasına karşı dikkat etmelidir. Bu onların (hükümetlerin) çıktı ölçümleri, hizmet kalitesi ve performansın gözden geçirilmesine vurgu yapma nedenlerinden birisidir²⁸.

1.4. Kamu Harcama Yönetiminin İlkeleri

Kamu harcama yönetiminde performansın etkin olarak sağlanmasında tutumluluk, verimlilik, etkinlik ve saydamlık gibi kavramların birlikte göz önünde bulundurulması genel kabul görmektedir. Kaynakların, kaliteden taviz vermeden en az maliyetle elde edilmesi “tutumluluk”, en az girdi ile mümkün olan en çok çıktının elde edilmesi “verimlilik” ve mevcut çıktılar ile istenen sonuçlara ulaşma derecesi arasındaki ilişki ise “etkinlik” olarak ifade edilmektedir. Performansa dayalı harcama yönetim sürecinde “etkinlik” kavramı daha ağır basmaktadır. Kamu harcama yönetimini güçlü kılmak için istikrar, tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin değişen roller oynayacağı dinamik bir bileşime ulaşmak önemlidir. Bu kavramlar, aynı zamanda kamu harcama yönetiminin ilkelerini de temsil etmekte olup kısaca harcama ilkeleri olarak açıklanacaktır²⁹.

²⁷ Allen ve Tommasi, s.20

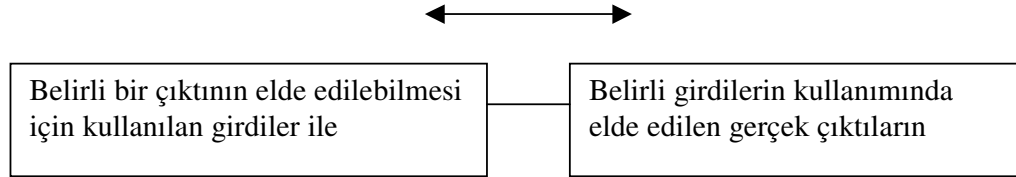
²⁸ Schick, s.19

²⁹ Bülent Gedikli, **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite**, C&Ç, YMM Ltd., Ankara.2001s.78

1.4.1. Tutumluluk

Tutumluluk uygun düzeydeki kaliteyi de gözeterek kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesidir. Tutumluluk kavramı, girdilerle faaliyetler arasında bağlantı kurar. Tutumluluk konuları irdelenirken kaynakların doğru zamanda, doğru yerde, doğru miktarda, doğru kalitede ve doğru maliyetle elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır³⁰. Tutumluluk, aynı kalitedeki kaynakların en düşük maliyetle elde edilmesiyle ortaya çıkar. Ancak, tutumluluk en ucuz anlamına gelmez. Tutumluluk hakkında zaman, yer, miktar, kalite ve maliyeti kapsayan bir yargıya ulaşmak için daha kapsamlı standartlara ihtiyaç vardır³¹.

Tutumluluk kavramı, özel kesimde daha belirgin iken, tüketiciler ve kamu kesimi açısından bu kavramın tanımlanması oldukça güçtür. Sadece alternatifler arasında seçim yapma olanağının bulunduğu durumlarda, tutumluluk sağlanabilir. Bütün kamu faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve mümkün alternatiflerin ve uygun üretim ölçeklerinin seçilmesi ekonomik birimlerin temel amacıdır. Ancak bu yolla, her bir faaliyet açısından tutumluluk sağlanabilir³². Tutumluluk kavramı sağlanabilmesi için,



karşılaştırmasının yapılması ve

Gerçek çıktının elde edilebilmesi için belirli çıktı > *1*'den büyük olması gerekmektedir.
Alternatif üretim fonksiyonuna göre gereken girdi

Tutumluluk, pozitif tasarrufların ve dışsallıkların mümkün olduğunca yüksek olmasını, mal ve hizmetlerin en optimum ölçekler içerisinde üretilmesini gerektirir. Bu

³⁰ ASOSAI .Performans Denetim Rehberi, Çeviri Dizisi: 24, Ekim 2002, [http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/ aras24ASOSAIPerDenReh.pdf](http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras24ASOSAIPerDenReh.pdf), (03.Kasım.2005) s.32

³¹ T.C.Sayıştay Başkanlığı, Performans Denetimi :Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar, Mart 2002 s.6

³² Hüseyin Özer, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, T.C.Sayıştay Yayınları, Ankara,1997, s.76

da, bir mal veya hizmetin istenilen miktarda ve düzeyde üretilmesi için gerekli olan girdi miktarından daha fazla girdi kullanılmamalı, aynı zamanda ölçeğe ve düzeye göre gereğinden fazla olan girdinin diğer mal ve hizmet üretiminde kullanımına imkan sağlanmalıdır. Bu sağlandığı takdirde kamu mal ve hizmet üretiminde tutumluluk gerçekleşmiş olacaktır³³.

1.4.2. Verimlilik

Verimlilik kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalı bir yönetsel ilkedir. Verimlilik dar anlamda üretim odaklı bir kavram olup asıl olarak etkenlik ve etkililik bileşenlerinden oluşmakla birlikte randıman, yenilik çalışma yaşamının kalitesi gibi performans boyutlarını da içine almaktadır³⁴. Geniş anlamda ise verimlilik performansla giderek eş anlamlı bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Verimlilik mallar, hizmetler ya da diğer sonuçlar bakımından çıktılar ile onların üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkidir³⁵.

Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. İşte verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir. Verimlilik esas itibarıyla, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve faydaların parasal olarak ifade edilebildiği durumlarda söz konusu olan bir kavramdır. Bir faaliyetin verimli sayılabilmesi için³⁶; aynı girdi ile daha fazla çıktı sağlanması, aynı çıktının daha az girdi ile elde edilmesi, çıktının girdi artışından daha yüksek düzeyde artırılması gerekir.

Verimlilik yerine bazen, prodüktivite, rantabilite gibi kavramlar kullanılmaktadır. Fakat verimlilik prodüktivite ve rantabiliteden farklı olarak standartların varlığını gerektirmektedir³⁷. Yani;

³³ Özer, s.76

³⁴ Melih Baş, ve Ayhan Artar, “İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme Ve Değerlendirme Modelleri”, **Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları** :435 Ankara, 1990 s.36

³⁵ T.C.Sayıştay Başkanlığı, **Performans Denetimi :Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar**,s.7

³⁶ Arslan , s.9

³⁷ Arslan , s.9

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Standartla ve iyi uygulamalarla karşılaştırılan girdi}}{\text{Çıktı}}$$

Verimlilik, üretkenliğin bir performans standardı ile karşılaştırılmasıdır. Üretkenliğin standartla karşılaştırılması kurumların verimliliğinin kabul edilebilir düzeyde olup olmadığını belirlemekte ve potansiyel gelişmeleri değerlendirmekte kullanılan temel araçlardan biridir. Verimlilik ölçümlerinin en önemli amacı etkinliğin değerlendirilmesidir. Verimlilik ölçümü yapabilmek için değişik elemanların tanımlanmasında ve toplanmasında sorunlar meydana gelebilmektedir. Örneğin farklı kalite ve ağırlıktaki girdiler gibi. Bu sorunlar kamu sektöründe çok daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü bazı kamusal çıktılar fiyatlandırılmaz ve satılamaz. Kamusal verimlilik ölçümlerinde belirlenen temel prensipler³⁸;

- Nihai çıktılar ölçülmelidir.
- Ölçümler kamu sektörünün geniş alanlarını kapsayacak şekilde yapılmalıdır.
- Ölçümler tüketici bakış açısından yapılmalıdır.
- Ölçümler kalitedeki önemli değişimleri kapsayacak şekilde ayarlanmalıdır.
- Girdiler toplam maliyetleri yansıtmalıdır(Sosyal güvenliğe ayrılan ödenekler, mal ve hizmet fiyatları, sermaye maliyetleri, kiralara gibi). Faiz ödemeleri toplam maliyetler içine girmemektedir.
- Çıktıların farklı kategorilerine dağıtılmış olan ağırlıklar, tüketici değerlerini yansıtmalıdır.
- Fiyatlar piyasa fiyatları olmalıdır.

1.4.3. Etkinlik

Hesap verebilirliğin özel bir boyutu kamu yönetiminin performans etkinliğinin artırılması ile ilgilidir. Etkinliğin kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir etken olarak tanınması görece olarak yeni bir olgudur. Devlet kamu hizmetlerinin üreticisi haline geldikçe, üretim nosyonu kamu yönetimine girmiştir. Günümüzde çoğu

³⁸Serkan Karabacak, **Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması: İsveç Örneği**. Ankara: DPT, Temmuz 1999, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>, (20 Ekim 2005), s.32

devletin karşılaştığı mali kısıtlamalardan dolayı, kamu idaresinin topluma kamu hizmeti sunarken performansının etkili ve verimli olması gittikçe daha çok inceleme konusu olmaktadır. Bununla ilgili bir diğer kavram, kanun ve hükümet tarafından belirlenen kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılması konusunda kamu yönetiminin yüksek performans göstermesini sağlamak olan etkililiktir. Bu ilke, uygulanan kamu politikalarının analizinin yapılarak değerlendirilmesi ve bu politikaların kamu idaresi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirir³⁹.

Etkinlik, amaçlara ne ölçüde ulaşıldığı ile bir faaliyetin hedeflenen etkisi ile fiilî etkisi arasındaki ilişkidir. Etkinlik programın/faaliyetin amaçlarına ulaşp ulaşmadığı konusunu ele almaktadır. Etkinliğe odaklanıldığında, ilk çıktılar ile nihaî etkiler arasındaki farkı anlamak gerekir. Etkinlik, örneğin; bir programın amaçlarına ulaşmada gelişme olduğu durumda gerçekleşir. Sonuçlar programların/faaliyetlerin etkinliği açısından önemli olmakla birlikte, bunların ölçülmesi ve değerlendirmesi girdilerin ve çıktılarının ölçülmesinden ve değerlendirilmesinden daha etkilidir ve kısa vadeli olmaktan çok uzun vadeli değerlendirmeyi gerektirebilir⁴⁰.

Etkinlik konuları üzerinde durulurken çıktılarla, sonuçlar arasında ayırım yapmak çok önemlidir. Sonuçları ölçmek ve değerlendirmek, girdi ve çıktıları ölçmekten ve değerlendirmekten daha zordur. Performans değerlemesi alanında elde edilen gelişmeler sonucu, incelemesi ve ölçmesi daha kolay olan verimlilik ve tutumluluk değerlemesinden, etkinlik değerlemesine doğru bir yöneliş vardır. Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Bir kurumun amaç ve hedeflerine ulaşp ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir. Yani “etkinliğin” ölçümü önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra üretim süreci sonucunda gerçekleşen durumun söz konusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması şeklindedir. Bir faaliyetin “etkin” olarak ifade edilebilmesi için, söz konusu faaliyetin kurumun, plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekir. Buna göre;

³⁹ Pelin Kuzey, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri” Sigma Raporları: No. 27, Maliye Dergisi, s.69, <http://193.255.144.134/calismalar/yayinlar/md/md147/kamuyonetimi.pdf>

⁴⁰ Demirbaş Tolga, **İsveç Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Çeviri Dizisi:16,Nisan 2001, s.19

$$\text{Etkinlik} = \frac{\text{Gerçekleşen Çıktı}}{\text{Etkilerin amaç ve hedeflerle karşılaştırılması}}$$

şeklinde formüle edilebilir⁴¹.

1.4.4. Saydamlık

Son yıllarda kamu harcama yönetiminde diğer bir ilke olarak mali reformlarda öne çıkan saydamlıktır. Saydamlık "devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması" olarak tanımlanmakta bunun da temelde etkin bir raporlama sistemi ile sağlanabilmesidir⁴². Mali ve performans saydamlığı olarak ikiye ayrılmaktadır. Mali saydamlık, mali disipline bir başka deyimle istikrar unsuruna (toplam harcama ve bileşimi), performans saydamlığı ise tutum, verimlilik ve etkinliğe ilişkindir. Dolayısıyla, mali saydamlık mali hedefler, mali uygulama ve sonuçların karşılaştırılmasına ilişkin bir raporlama sistemi gerektirir. Performans saydamlığı ise hükümetin ve kurumların performans hedefleri, performans göstergeleri ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin bir raporlama gerektirir. Mali saydamlık kısaca devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara, kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, sözkonusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına, ayrıca tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişebilmesi ve bu bilgilendirilmesini ifade eder⁴³.

1.5. Kamu Harcama Yönetiminde Orta Vadeli Harcama Sistemi

1990'lı yıllara doğru bazı ülkeler bütçe sistemlerinde önemli reformlara gitmişler ve mali yapılarının yeniden yapılandırılması başlığı altında ya çok yıllık bütçe uygulamalarına geçmişler veya çok yıllık bütçe uygulamalarını daha etkinleştirecek yeni düzenlemeler yapmışlardır. Bütçe süreci birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir çerçeveye oturtulmaktadır. Birden çok yıllık bütçe tahminleri yapılmaktadır. Bütün ülkeler orta vadeli mali amaçları formel olarak açıklamaktadır. Mali disiplin için bütçe

⁴¹ Özer, s.77

⁴² Şerif Sayın, "Devletin Şeffaflığı İçin Saydamlık Koalisyonu" Görüş, Eylül -1999, s.14

⁴³ Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Second Edition, Harpe Collins Publishers, New York, 1992, s. 426

toplamlarının kontrolünün her bütçe sisteminin en başta gelen görevi olduğu kabul edilmektedir. Bütçe büyüklüklerini istikrara kavuşturmak için bütçe büyüklüklerinin zaman içindeki seyrinin kontrol edilmesinin gerektiği, çünkü bunun sadece bir yıl içinde yapılamayacağı ve bir süreç içinde gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceği kabul edilmektedir. İşte bu amaçla orta-vadeli bir bütçe çerçevesi geliştirme ve uygulama yöntemi benimsenmiştir. Orta vadenin önemi hem hedefleri koyma bakımından hem de bütçe denetimlerinin tek bir yıla veya bir sonraki yıla yönelik olması durumunda bütçe kontrollerinin daha kolay aşılabilmesini engellemek bakımından önemlidir. Orta-vadeli bütçe çerçevesi gelecekteki toplamların tahmini, bütçe normları, normların uygulanmasını sağlayacak yaptırım yöntemlerini kapsamaktadır⁴⁴.

Yıllık bütçe uygulamaları OECD ülkelerinde giderek daha büyük ölçüde orta vadeli yaklaşım yönünde yapılmaya başlanmıştır. Bugün, OECD üyesi ülkelerin yaklaşık olarak yarısı farklı düzeylerde çok yıllık bütçe uygulaması içindedir. Yine gelişmekte olan bazı ülkeler orta vadeli harcama sistemine geçişi hedefleyen reform programlarını IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkileri çerçevesinde değişik adlarla farklı aşamalardaki orta vadeli harcama uygulamasını pratiğe geçirme çabası içindedirler. Bu kısımda orta vadeli harcama sistemi kapsamlı bir şekilde ele alınarak kamu harcama yönetimine katkıları açıklanacaktır.

1.5.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS)

Kamu hizmetlerinin sunulması, harcamaların yapılması, bu harcamalar için kaynak sağlanması ve kamusal kaynakların dağıtımı politik bir süreç sonunda belirlenmektedir. Oluşturulan politikaların istenilen etkinlikte yaşama geçirilmesi bunların planlanmasını, programlanmasını gerektirmektedir. Planlanan politikalar ise bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bu sürecin temel hedefleri; mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada

⁴⁴ Tülay Arın, “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Karşılaştırma”, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Semineri, <http://www.econturk.org/Turkiye1.html>, 22 (11.12.2007), s.6

istenilen düzeyde verimli ve etkin kullanılmasının sağlanması olup, bütçe ise bu hedeflere ulaşmada ana araç olmaktadır⁴⁵.

Hükümetlerin gelecek yıllla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taştan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden soyutlanarak edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır⁴⁶.

Kamusal harcamalar için kullanılabilecek yeterli bir kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturmayı ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir. Bu çerçevede, Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir⁴⁷. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

1. Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir kaynakların yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesi,
2. Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,
3. Toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir işleyiş.

⁴⁵ Bill Dorotinsky, "Reforming The Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Frameworks, Performance, and Transparency", **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004, Part III, s.299

⁴⁶ Hideaki Tanaka, "Fiscal Rules and Targets and Public Expenditure Management: Enthusiasm in the 1990s and its Aftermath", **Pacific Economic Papers**, No.346, 2005, s.2

⁴⁷ Murat Arslan, "Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" **Sayıştay Dergisi** , Sayı: 54 Temmuz-Eylül, 2004, s.5

Orta Vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki veya daha çok yılı kapsamaktadır. Her yıl tekrar eden ve her bir planlamanın birbirini izlediği bir süreci ifade etmektedir. Hazırlanan sistem, gelecek üç yılı kapsamaktadır. Birinci yıla ilişkin OVHS üç yıllık bir planlama yapmakta, ikinci yıla ilişkin OVHS hem bir önceki yılın planları çerçevesinde gerçekleşmekte hem de dördüncü yıla kadar olan planlamayı kapsamaktadır. Üçüncü yıla ilişkin OVHS de yine aynı şekilde başlangıca göre kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek beşinci yılı kapsamı içine almaktadır⁴⁸.

Bir yıl için hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya konulmasında yetersiz kalmaktadır. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de, yukarıda tanımlanan olumsuzluğun önüne geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Örneğin, kamuda çalışanların ve emeklilerin ücretleri, borç servisi, bütçe dışındaki kuruluşlara yapılan transferler kısa dönemde kolayca değişecek nitelikte harcamalar değildir. Bunlarla ilgili en azından iki-üç yıla yayılan orta vadeli politikalar oluşturulması ve bunların bütçe içinde formüle edilmesi gerekmektedir⁴⁹.

Esas amaç, ekonomideki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkinci olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa, gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır. Ancak, kaynakların dağıtımına yönelik çalışmalara yoğunluk verildiğinde mali amaçlar çerçevesinden

⁴⁸ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m1.pdf>, (13 Nisan 2005), s.31

⁴⁹ Peter Dean , “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft, May 1997, s.5

çıkılmaması gerekmektedir. Yani ihtiyaçlarla kaynaklar arasında bir denge kurulmalı, aynı zamanda sektör harcama öncelikleri ile kamunun mali amaçları arasında tutarlılık sağlanmalıdır⁵⁰.

Bütçe yılı için Orta Vadeli Harcama Sistemi çerçevesinde bakanlığa veya kuruma ayrılacak kaynaklar belirlenmekte ve her bir programın veya çıktının kaynak yapısı tespit edilmektedir. Tespit edilen bu kaynak yapısı bütçe hazırlıklarının başında kurumlara açıklanmakta ve bu açıklanan rakamlar kurum için bir bütçe tavanı olmaktadır. Bu sürecin, kuruluşların bütçe tekliflerinin katı bir bütçe sınırlamasına tabi olması ve kaynaklar üzerinde kuruluşlardan gelecek olan baskıyı azaltmak suretiyle daha anlamlı bir bütçe hazırlanmasına imkan vermesi beklenmektedir. Katı bütçe sınırı olmazsa yıllık bütçe kaynaklarının gereğinden fazla yük altına gireceği ve harcama kontrolünün de yetersiz kalacağı göz önüne alınması gereken bir gerçektir. Dolayısıyla bu sistemde, sıkı bir strateji uygulanması ancak harcamacı kuruluşlara belli ölçüde inisiyatif kullanabileceği serbest bir uygulama alanı bırakılması öngörülmektedir. Bu sistemde, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlanırken; bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde ilk önce gelirler, sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktar ve en son da bu kaynaklar sınırlamasında harcamaların planlanması yapılmaktadır⁵¹.

Kamunun belli kurumlardan oluşması ve harcamaların da bu kurumlar aracılığı ile yapılmasından dolayı, Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin de kurum düzeyinde ele alınması zorunlu olmaktadır. Öncelikle bakanlığın veya kurumun gelecekteki rolü konusunda açık bir fikir ortaya konmalı ve bu politikalar üzerinde bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmaya, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya süreçler kullanılarak gelinmelidir. Bu süreçlerde sektörün öncelikleri gözden geçirilmeli ve tanımlanmalıdır. Böylece sektörün amacını gerçekleştirmeye en yakın ve öncelikli olanlar sıraya konabilecektir. Ana hatlarıyla OVHS; en üstte kamu için ayrılacak kaynakları gösteren toplam harcama limitinin belirlenmesi, kurumsal düzeyde kurum politikalarının hem mevcut hem de orta vadeli maliyet yapılarının hesaplanması ve

⁵⁰ Ministry of Finance, "What is a Medium-Term Expenditure Framework", VIE/96/028:Public Expenditure Review,PhaseII,01.2000, <http://www.undp.org.vn/projects/vie96028/mtefoption.pdf>, (21.Mart.2006), s.2

⁵¹ Dean, s.6

sonuç olarak da OVHS çerçevesinde kullanılabilir kaynakların kurumlara dağıtılması süreci şeklinde işlemektedir⁵².

1.5.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Amaçları

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin kamusal karar alma aşamasındaki temel amaçları şunlardır⁵³.

1. Gerçekçi ve tutarlı bir kaynak yapısı gerçekleştirmek sureti ile makro ekonomik dengenin kurulması ve ekonomiye istikrarlı bir yapı kazandırılması,
2. Kurumlararası ve kurum içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımının geliştirilmesi,
3. İzlenen politikalar ve bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliği ve buna bağlı olarak uygulanan programların ileriki yıl bütçelerinde de devamlılığının sağlanması,
4. Fonların etkin ve verimli şekilde kullanımı için katı bütçe sınırlamaları ve hassas bir denge kurularak, kurum içi fon kullanımı ve karar alımında esnekliğin artırılması.

Açık bir şekilde ifade edilen yukarıdaki amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise şu şekildedir⁵⁴.

1. Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,
2. Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

⁵² İsmail Engin, "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz", **Maliye Seçme Yazılar**, Gazi Üniversitesi, İİBF, Ankara, 2003, s.262

⁵³ Zuhale Ergen, "Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 16, Sayı 1, 2007, s.307

⁵⁴ Ergen, s.308

Bu çerçevede düşünüldüğünde, borç servisi, transfer harcamaları, vergi harcamaları, yatırım harcamaları ve şartlı yükümlülükler gibi konularda bütçe birden fazla yılı kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır

1.5.1.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Vasıtasıyla Kamu Harcama Yönetimi Amaçlarının Gerçekleştirilmesi

Mali yönetim zincirinin bütün amaçlarını sadece OVHS vasıtasıyla veya mali yönetimin bütçe hazırlama aşamasıyla karşılamak mümkün değildir. Mali yönetim zincirinin tüm aşamalarına ve ilgili kamu sektörü yönetimi reformlarına da gereken önem verilmelidir. Kamu harcama yönetimi amaçları bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi takip eden yararları sağlayabilir⁵⁵.

Sorumluluk: Performans temellerini bütçeye dahil ederek parlamento ve halk hükümete hizmet dağıtımı için sorumluluk yüklemiş olur. Hükümet içindeki yöneticiler üst yönetim tarafından sorumlu tutulabilir. Performans temeline dayalı olmayan hükümet, sadece kaynakların kontrolünden dolayı sorumlu tutulabilir. Örneğin bütçe limitleri, finansal kurallar ve düzenlemelerin takibi. Bu durumda uygulayıcıları kaynakların etkili ve verimli kullanılmasından dolayı sorumlu tutmak zor olacaktır.

Şeffaflık: OVHS kaynakların sektörler ve bakanlıklar arasındaki dağılımında şeffaflığı iyileştirebilir. OVHS ortaya çıkmadan kaynakların sektörler arasındaki dağılımı çoğu zaman tutarsız ve eksikdi. Bakanlığa ait bütçe tavanları tekrarlanmakta ve genellikle geniş anlamda sektörlerle ilişkilendirilmemektedir. Bu bağlamda kamu sektörünü hükümet faaliyetlerinden ziyade tarım, endüstri gibi milli muhasebe temeline dayandırarak tanımlama eğilimi hakimdi. Böylece sosyal sektöre tahsis edilen toplam kaynakların görülebilmesi mümkün değildir. OVHS süreci kurumlararası kaynakların dağıtımında şeffaflığı artırabilir şöyle ki⁵⁶;

- Sektörleri tanımlamanın geliştirilmesi milli muhasebenin tanımlarından ziyade hükümetin rolüne dayanır.

⁵⁵ Liz Muggeridge, Reflections on the Medium Term Expenditure Framework, ,Consulting Africa Ltd, <http://www.ncb.intnet.mu/medrc/mtedefref.doc> (13.Nisan.2006), s.4-6

⁵⁶ Muggeridge, s. 5

- Hükümeti önceliklerini net bir şekilde açıklamalı ve kaynakların tahsisi ve bu öncelikler arasında güçlü bir ilişki sağlanmalı.
- Sektörler ve bakanlıklar arasındaki dengeyi dikkate alan bir süreç ortaya konmalıdır

Bir bakanlıkta veya birimde yöneticiler amaçlarını belirleyerek bütçelerini belirlenen amaçlar çerçevesinde hazırlar ve kaynaklar bu amaçlara göre tahsis edilirse saydamlık artar.

Performans: Performans bütçeden beklenen amacın gerçekleşmesi için, bütçede harcamalar işlevsel şekilde sınıflandırılır ve hizmetin maliyeti ile sonucu arasında ilişki kurulur. Böylece belirli bir hizmeti gerçekleştirmekle sorumlu kamu kurumunda yönetimin başarısı değerlendirilir. Bu yeni süreçlerin uygulanması amaçların açıklığa kavuşturulması ve yönetim sistemleri bağlamında yöneticiler için önemli kazanımlar sağlar. Benzer stratejik planlama süreçleri, kamu hizmetleri reform programları adı altında sık sık uygulamaya konur ve performans bütçesinin uygulanması içinde yararlı bir başlangıç noktası sağlar⁵⁷.

Kapsamlılık: OVHS süreci hükümet bütçelerindeki bağış şeklindeki fonların artışını içerir ve kurum genişliğindeki finanslamaya geçiş için faydalı bir çerçeve sağlar. Belirli bir kurum programının aksine OVHS yaklaşımının avantajı tüm kurumları ve bu kurumlar arasındaki dengenin birlikte dikkate alınmasını sağlamasıdır. Böylece hükümetler, fonların tahsisini sadece kurum içerisinde değil kurumlar arasında da dikkate alacaklardır. İlaveten hükümet bütçesi olarak OVHS tüm alt kurumları birlikte değerlendirir ki bu durum kurum programları uygulamasında her zaman olmayan bir durumdur.

Tekrarlanan ve geliştirme bütçelerinin entegrasyonu: Tekrarlanan ve geliştirme fonları ile birlikte OVHS bütün kaynakların planlanması ve bütçelenmesi sürecini sağlar. Böylece yöneticilerde devam eden hizmetleri sürdürmenin maliyetinin yanı sıra yeni yatırımlar ve yeni yatırımlardan ortaya çıkan işletme maliyetlerini de dikkate almaları istenir. Eğer bütçe madde bazında ise iki bütçenin uyumlaştırılmasının

⁵⁷ Ö.Faruk Batirel, **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim vakfı Yayınları No:513/747, 1996 İstanbul, s.41

faaydası son derece az olacaktır. Uyumlaştırmış bütçenin gerçek faydalarını elde etmek sadece bütçenin performans temelli olmasına bağılıdır.

Mali Disiplin: OVHS'nin mali disiplin getirmesi öncelikli faaliyetlerin belirlenmesi ve bu faaliyetlerin önceliklerinin de bütçe sınırlarıyla uyumlu olması gerekir. Böylece bakanlıklar satın alma yaklaşımından, bütçeleme yaklaşımına yöneleceklerdir. Bu yaklaşım bütün harcamaları sisteme dahil eder, yöneticilerden verilen sınırlı kaynaklarla hangi faaliyetlerin tamamlanabileceğini dikkatlice değerlendirmeleri istenir. Bunun sonucunda bütçenin uygulanmasında mali disiplin daha bir önem kazanır. Böylece etkili harcama kontrolü ve denetim sistemleri devreye konulmasına ihtiyaç vardır.

1.5.1.4. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Sakıncaları

Orta vadeli harcama sisteminin kamu harcamalarının etkinliğinin artırılmasında önemli bir araç olmasına rağmen, bazı sakıncalara da sahip olduğu bir gerçektir. Orta vadeli harcama uygulamalarında gelecek yıllara ilişkin projeksiyonlara aşırı güvenme, mali politikalarda atalet ve esneksizlik oluşturabilir⁵⁸. Orta vadeli harcama uygulamasında, projeksiyonlara aşırı bağı kalınması, gelişmekte olan ekonomilerde, değişiklik gerektiren durumlara göre çabuk adapte olma yeteneğini ortadan kaldıracaktır. Değişen hedef ve amaçlara göre hızlı hareket etme olanağını sınırlayabilir. Kaynakların yanlış hedefler için kullanılması idari açıdan çok yıllık bütçeyi maliyetli bir araç haline dönüştürebilir⁵⁹.

Gelecek yıl projeksiyonlarının baştan doğru ve isabetli olduğunun kabulü, cari yıl bütçesi çalışmalarında, etkin yeniden gözden geçirmeleri engeller ve yeni ortaya çıkan gereksinimlerin dikkate alınmamasına neden olur. Ekonomideki kaynakların, orta vadeli olarak belirli giderlere tahsis edilmiş olması, yeni uygulanması gereken politikalar için kaynak bulunamamasına ve yeni kaynak arayışlarına zorlayabilir. Bir önceki hükümet döneminde yapılmış olan çok yıllık bütçe, yeni iktidara gelen bir hükümetin politikalarını uygulamaya geçirmesine uygun olmayabilir. Aşırı iyimser çok

⁵⁸ Jameson Boex ve Jorge Martinez-Vazquez ve Robert Mc Nab: "Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler için Çıkarılacak Dersler", Ayşe Günay ve Ersan Öz (Çev), <http://www.bumko.gov.tr>. (08.Haziran.2006), s.5,

⁵⁹ Emine Kızıldaş, "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2003, Sayı: 16,Cilt 2, s.17

yıllı projeksiyonlar, daha az önceliğe sahip kamu harcama programları için bir mazeret olarak kullanılabilir. Yapılan iyimser gelir tahminleri ile gerçekte olduğundan daha fazla kaynak varmış gibi gösterilerek, çok öncelikli olmayan harcamalara kaynak tahsis edilebilir. Olduğundan daha fazla tahmin edilen kaynaklar, harcamaları karşılamakta yetersiz kalabilir ve mali denge açık verebilir⁶⁰.

1.5.2. Kamu Harcama Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme (PEB)

Kamu harcama yönetiminde etkinliğin sağlanması için politika plan-bütçe ilişkisinin iyi kurulması gerekmektedir. Politikaların bir plan dahilinde hayata geçirilmesi bütçeler vasıtası ile sağlanmaktadır. Modern kamu harcama yönetimi anlayışı çerçevesinde bütçeleme sürecine ilişkin olarak da önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bütçeleme sistemleri “girdi odaklı” ve “çıktı odaklı” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminde yapılacak hizmetler için girdiler ön plandadır, kaynak tahsis edilir ve tahsis edilen kaynakların usulüne uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı denetlenir. Oysa yeni kamu harcama yönetim anlayışı çıktı odaklı bir anlayıştır ve performansa ve elde edilen sonuçlara odaklı modern bütçe anlayışını gerekli kılar⁶¹.

Son yıllarda, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı (PEB) anlayışına geçilmektedir. PEB, kamu idarelerine tahsis edilen kaynaklarla hedeflenen sonuçlara ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır⁶². Klasik bütçe sisteminin noksanlıklarının giderilmesi amacıyla geliştirilen modern bütçe sistemlerinin ilk basamağını oluşturur. PEB, geleneksel bütçede olduğu gibi harcama kalemleri tasnifine dayanmaz ve önceki yıl bütçesini başlangıç noktası olarak almaz. Bu bütçelemelerde belirlenen bir hizmeti yapmak için gerekli eleman ve diğer maliyetler ne olabilir yerine, ulaşılabilecek hedefler göz önüne alınır. Dolayısıyla performans esaslı

⁶⁰ Kızıldaş, s.18

⁶¹ C.Can Aktan, Kamil Tügen, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi” **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.207

⁶² Allen Schick, “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, N.2, OECD, s..90

bütçe, performans hedefleri ile programlar arasında ilişki kurmakta ve hedeflerle kaynakları ilişkilendirmektedir⁶³.

OECD tanımına göre PEB, kısaca, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklidir. PEB, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır. Birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. Gelişmiş ülkelerde başlayan PEB yaklaşımı, gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmış veya reform gündemine alınmıştır. PEB’ e geçen veya geçmekte olan ülkelerin bu sistemden temel beklentileri; etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması; hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi; bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi; hizmet kalitesinin artırılması ve mali saydamlığın sağlanması olarak sıralanabilir⁶⁴.

Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak PEB’nin kullandığı araçlar, kamu yönetimi ile mali yönetimin işleyişinin yakınlaştırılmasına katkı sağlamak ve hazırlanan faaliyet raporlarına ve denetimlere dayalı olarak, yönetimin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde performans denetiminin yapılabilmesine imkan tanımaktadır. Performans esaslı bütçenin aracı olan performans bilgisi, performans kriterleri veya göstergeleri ile bu bilginin üretilmesi için gerekli süreçleri belirtmektedir. Söz konusu değerlendirme farklı düzeylerde gerçekleştirilir. İlk aşamada kuruluş düzeyinde ölçülen performans, bir sonraki aşamada merkezi kuruluşların katkılarıyla sektörel ve makro düzeyde ölçülüp değerlendirilir. Performans kriterlerinin ve verilerin doğruluğunun, kalite ve güvenilirliğinin sağlanması; hesap verme sorumluluğu bulunanlara, karar vericilere ve vatandaşlara tutarlı, karşılaştırılabilir, güvenilir ve kullanışlı bilgilerin aktarılması bakımından önem taşımaktadır. Bütçenin sonuçlara dayandırılması, kavramsal anlamda tutarlı ve mantıklı bir yaklaşımdır. Ancak, sistemin uygulamasında önemli bir risk unsuru performans ölçümünün kolayca gerçekleştirilecek bir süreç olmadığıdır. Performans esaslı

⁶³ James F. Smith, “The Benefits and Threats of Performance-Based Budgeting: An Assessment of Modern Reform”, Department of Environmental Quality, Virginia, 1999, <http://www.smith-woolwine.com/threats.html>, (19 Temmuz 2005), s.2

⁶⁴ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **20. Maliye Sempozyumu**, PAÜ, İİBF Maliye Bölümü Yayını, 2005, s.61-74.

bütçeleme temel unsurları; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Temel amacı mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak olan bu bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir⁶⁵.

Dünyada uygulanan belli başlı performans esaslı bütçeleme yaklaşımlarına baktığımızda; stratejik plana dayalı uygulamalar, performans sözleşmesine dayalı uygulamalar ve bütçe formatına dönüştürülmüş uygulamalar olmak üzere üç tip yaklaşımın varlığından söz edilebilir. Stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe uygulamasında orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçeleme başladığı, stratejik plana uygun olarak ve stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere yıllık performans programlarının hazırlandığı ve stratejik planlar ile performans programlarının bütçenin dayanağını oluşturduğu görülmektedir. Genellikle, bütçe ödenekleri program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanan bütçe belgesi, performans programı ile birlikte bütçe sürecinde yer almaktadır. Bu şekilde; performans programıyla bütçeye performans bilgisi eklenmektedir. Bütçenin uygulanması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak, performans dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Performans sözleşmesine dayalı performans bütçe uygulamasında, performans bilgileri ile değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri yer almaktadır. Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir⁶⁶.

Bütçe formatına dönüştürülmüş performans bütçe uygulamasında ise bütçeden ayrı performans belgeleri (stratejik plan, performans programı, performans sözleşmesi v.b.) yer almamakta, bütçenin kendisi stratejik, performans ve ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge halinde hazırlanarak Parlamente sunulmaktadır. Dolayısıyla

⁶⁵ Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Rehberi**, 2004, <http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>, (21 Temmuz 2005) s.12

⁶⁶ Erüz, s.66

kesin hesap belgesi de aynı şekilde uygun olarak hazırlanmaktadır. Burada bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır⁶⁷.

Performans esaslı bütçe sürecinde karşılaşılan önemli sorunlardan birisi bazı kamusal hizmetlerde performans ölçütlerinin tespit edilmesinin zor, hatta çoğu zaman imkânsız olmasıdır. Diploması, savunma gibi tam kamusal nitelikte olan hizmetler için performans ölçütleri tespit etmek oldukça güçtür. Diğer bir sorun ise hesap verilebilirliktir. Performans esaslı yönetim ve bütçelemenin nihai hedefi olan kamuoyuna hesap vermenin ciddi anlamda gerçekleşebilmesi için performans ölçütlerinin ve kurum performansının doğru ve düzenli bir şekilde kamuoyuna açıklanması gerekir. Bunun yanında, kurum performansına ilişkin tüm bilgilerin istenildiği anda erişilebilir olması gerekmektedir⁶⁸.

1.5.3. Kamu Harcama Yönetiminde Stratejik Planlama

Bu yüzyılda stratejik planlama üzerine yapılan birçok çalışma kar amacı güden örgütler üzerine odaklanmıştır. 1980’li yılların başlarına kadar kamu sektöründeki stratejik planlama öncelikle askeri örgütlerde uygulanmıştır. Her ne kadar modern devletin bütün sorunların çözümünü üstlenmesi mümkün olmasa da, toplumsal, ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel ve bilimsel kaynakların eşgüdümünü sağlamak zorunluluğu vardır. Bu sorumluluk kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir. Özel sektör kuruluşlarının yönetiminde veya yönetim biliminin gelişmesine katkıda bulunmak üzere yapılan araştırmalar sonucu ortaya çıkan görüş ve modeller, kamunun kendine özgü çerçevesi içerisinde uygulanmaya çalışılmaktadır. Bunlardan biri olan “stratejik düşünme” ve ürünü olan “stratejik planlama” uygulaması kamu yönetiminde giderek yaygınlaşmakta ve yeni alanlarda uygulanma imkanına kavuşmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak stratejinin devlet açısından anlamı ise devletin kritik görevlerini ve fonksiyonlarını içeren bunlara hedef ve amaç kazandıran çok boyutlu bir kavram olarak görülebilir⁶⁹.

⁶⁷ Erüz, s.65

⁶⁸ Asuman Altay ve Ersin Kaplan, “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, s.7

⁶⁹ Ufuk Durna ve Veysel Eren, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.35, Sayı: 1, 2002, s. 55.

Bulunulan nokta ile ulaşılması arzu edilen durum arasındaki yolu tarif eden stratejik planlama, yönetimlerin amaçlarının, hedeflerinin ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin, belirlemesini gerektiren, uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşıyan bir yönetim aracıdır. Temel amacı karar alma süreçlerini güçlendirmek ve yönetim kalitesini iyileştirmektir⁷⁰. Stratejik planlama yaklaşımı, ilgili tarafların katılımının sağlanması ve gerekli mali kaynakların dikkate alınması suretiyle amaçların, hedeflerin ve bunlara ulaşmayı sağlayacak araçların sağlıklı olarak belirlenmesine, yapılması gereken işlerin önceliklendirilmesine ve böylece kaynak tahsisinin stratejik önceliklere göre yapılmasına, bütçelerin stratejik planla ortaya konulan amaç ve hedeflere uygun olarak hazırlanmasına rehberlik etmekte ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır⁷¹.

Günümüzde birçok ülkede, kamu yönetiminde sorunlar yaşamaktadır. Bu sorunlar hukuksal, yapısal ve yönetsel düzeyde ortaya çıkmaktadır. Özellikle yönetsel olanlar bu sorunlar içinde ön plandadırlar. İşte bu noktada stratejik planlama, kamu yönetimine önemli katkılar sunabilecektir. Bu katkıları şu şekilde sıralamak olanaklıdır⁷².

- Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesine yardımcı olacaktır.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- Vizyon değerlendirmesi ile sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinliği ve çeşitliliğinin artırılması anlayışını getirecektir.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik,

⁷⁰ SP, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2**, Haziran 2006, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (04 Ekim 2007), s.7

⁷¹ DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Mayıs-2003, s.23

⁷² İlhami Söyler, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, Sayı 152, Ocak- Haziran 2007, s.107-108

katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlayacaktır.

- Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.
- Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandıracaktır.
- Kuruluşlarda katılımcı yönetim (yönetişim) gelişecektir.
- Son olarak, kuruluşlar hedeflerini stratejilerini stratejik plan ve amaçlarına uygun olarak hazırlamak durumundadırlar. Bunun doğal sonucu olarak kuruluşlar, bütçe sürecinde stratejik planlarına uygun olmayan işleri teklif edemeyeceklerdir.

Bu katkılar, kıt kaynakları kullanan kurumların nereye gideceklerini belirlemelerini, daha rasyonel kararların alınmasında etkili olacaktır. Değişimin hızlandığı bir dünyada geleceğin daha hızlı planlanması gerçeği, hükümetteki ve diğer idari merkezlerdeki karar verme sorumluluğunu yüklenmiş kişilerce dikkate alınmalı ve bu kişilerin ufukları geniş olmalıdır. Daha uzak geleceğe ait planlamalar yapılması kişinin alışlagelmiş, değişmez planlara bağlanması anlamına gelmez. Yönetimin ayrılmaz bir parçası olan planlama; esnek ve sürekli yenilenmeye açık olan bir stratejik planlama olmalıdır⁷³.

1.5.4. Kamu Harcama Yönetiminde Muhasebe Sistemi ve Saydamlık

Dünyada devlet muhasebesi alanında geniş bir yelpaze mevcuttur. İyi bir muhasebe sisteminin devletin mali durumunu sağlıklı bir şekilde ortaya koyan, dönemler ve kurumlar itibarıyla uluslararası karşılaştırmaya elverişli bir mali raporlamayı da içinde barındırması gerekir. Böylece muhasebe sisteminin, mali durum hakkında bilgi üreterek, karar almada önemli bir araç olması yanında, hem devletin kendisi ve hem de üçüncü kişilere, devlet faaliyetleri sonucu doğması muhtemel mali riskler hakkında da sağlıklı veriler sunabilmesi gerekir⁷⁴.

⁷³ John M Bryson, **Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations**, San Francisco,1995, s.5-8

⁷⁴ Mahmut Selim Güler ve Miraç Gülçiçek, “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Tarihi Gelişimi”,**Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Sayı.1, 2006, s.57

Ülkelerin büyük bir çoğunluğu uygulama kolaylığı nedeniyle nakit esaslı muhasebe sistemini benimsemiş durumdadır. Son yıllarda daha az bilgi sağlayan nakit esaslı yerine, daha çok ve kapsamlı bilgi sunan tahakkuk esasının kullanılması ve mali işlemlerin genel kabul görmüş muhasebe ve raporlama standartlarına uygun olarak kayıt ve raporlanmasının sağlanması yönünde bir eğilim görülmektedir. Diğer taraftan OECD üyesi bazı ülkelerde bütçelerin tahakkuk esasına göre hazırlanması ve uygulanmasına yönelik çalışmalar mevcuttur⁷⁵. OECD, Avrupa Komisyonu, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC), Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası/uluslar üstü organizasyonlar, dünyada benzer muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulması ve kamu kesiminde tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanmasını teşvik etmek yönünde önemli faaliyetler yürütmektedirler. BM tarafından yayınlanan Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 93), Avrupa Komisyonuna ait Avrupa Hesap Sistemi (ESA 95), IMF'ye ait Devlet Mali İstatistikleri El Kitabı (GFSM 2001) ve IFAC tarafından hazırlanan Kamu Kesimi Muhasebe Standartları (Public Sector Accounting Standards) kamu kesimi muhasebe uygulamalarına yön veren temel düzenlemelerdir⁷⁶.

Günümüzde devlet faaliyetlerinin uluslararası standartlarla uyumlu bir bütçe kod yapısında sınıflandırılmasına yönelik bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bütçe kod yapısı, politika-bütçe ilişkisinin kurulmasında karar alma süreçlerinin güçlendirilmesini ve muhasebe sisteminin ürettiği raporların kalitesini etkilemektedir. Mali saydamlık ve hesap verebilirlik bağlamında, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sürecinde, merkezi yönetim için parlamento, yerel yönetim için yetkili meclis veya kurullarca sağlanan kaynakların etkin, ekonomik ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının izlenmesi, raporlanması ve kontrolünde önemli bir fonksiyon ifa eden muhasebe sisteminin, kamu idaresince sahip olunan varlıkları, bu varlıkların kaynaklarını, belirli dönemlerde elde edilen gelirleri ve gerçekleştirilen giderleri

⁷⁵ Erkan Karaarslan, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı. 15, 2002, s.22

⁷⁶ Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Kasım 2002, Ankara s.6-8

uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ve raporlama standart ve yöntemlerine uygun olarak kaydedip raporlayabilecek şekilde kurulması ve işletilmesi gerekmektedir⁷⁷.

Doğu Asya’da 1997 yılında yaşanan mali krizin tartışılması sürecinde öne çıkan görüşlerden biri de, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemlerdi. Bu anlamda, piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmişti. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım hem özel hem de kamu sektöründeki aktörlerin piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiştir. Bu çerçevede, ekonomideki en büyük aktör olan ve siyasi yapıdaki rolü ile ekonomideki parametrelere somut müdahalesi olan devletin bu anlamda incelenmesi büyük bir önem kazanmıştır. Bu çerçevede, devletlerin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin üretilmemesi piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen başlıca temel faktörler olarak tanımlanmıştır. Ancak bu konuda izlenilmesi gereken yol dünyaca kabul görmüş ve uygulanan muhasebe sistemlerinin teknik olarak alınması ve ülke karakterine uygun şekilde uyarlanması olmalıdır. Ayrıca muhasebeleştirmedeki değişikliğin yanı sıra devlet bilançoları hazırlanmalı ve bütçe düzenlemeleri ile bir tutarlılık sağlanmalıdır⁷⁸.

Etkin kamu harcama yönetimi için gerekli olan bilginin sağlanmasında, gelişen şartlara göre değişim öncelikli ve gereklidir. Ülkeler arasında artan ilişkiler nedeniyle, bilgi ihtiyacında ortaya çıkan değişikliklere cevap verebilecek bir sistemin oluşturulması zorunlu hale gelmiştir. Tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş, ekonomik faaliyetlerin ifadelendirildiği muhasebe kayıt ve işlemlerinin hem özel sektör hem de kamu sektörü için aynı standartlarda oluşturulması gibi çok önemli bir dönüşümü de beraberinde getirmektedir. Bu muhasebe sisteminin uygulanması sonucunda, kamu bir mali yılda çıktılar için yapmış olduğu toplam harcamaları görebildiği gibi, sahip olduğu varlıkların değerlemesini de yapabilmektedir. Orta vadeli bir harcama sistemine geçiş geleneksel olarak nakit yönetimine dayanan bütçe

⁷⁷ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, TESEV Yayını, İstanbul, 1997, s.40

⁷⁸ Allen Schick, **Managing Public Expenditures**, World Bank, November 2001, s. 6

sürecinden harcama yönetimine dayanan ve tahakkuk bazlı bir muhasebe yapısına geçişi de beraberinde getirmektedir⁷⁹.

1.5.5. Kamu Harcama Yönetiminde Denetim

Merkantilizmin geliştiği dönemlerde uluslararası ticaretin artması sonucu hesap ve işlemlerin belirli esaslara bağlanma ihtiyacı denetim kavramını da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde hesap ve işlemlerin kontrolünü yapan ve sonucunda görüş bildiren, Latince “dinleme” anlamına gelen audit kelimesinden türetilen auditör (denetçi) denilen kişiler ortaya çıkmıştır. Modern anlamda denetim kavramı sanayi devrimi sonrasında gelişmiş ve bugünkü niteliğine kavuşmuştur⁸⁰. Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine, aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen, kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar kullanılmaktadır. Genel olarak denetim, bir kuruluşun veya yönetimin ilgili taraflar adına mali kaynaklarının kullanılmasındaki verimlilik, etkinlik ve ekonomik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek işidir. Bu yönüyle denetim standartlara uygunluk araştırmasıdır. Söz konusu standartlar mevzuat yönünden olabileceği gibi, mali, ekonomik, fiziksel, sosyal ve hatta çevresel yönden de olabilir⁸¹.

Gelişmekte olan bir çok ülkede denetim işlevi gören kuruluşlar, meclis adına yaptıkları denetimlerde, denetimin etkinliğini artırmak için çeşitli yöntem ve teknikler geliştirmekte ve uygulamaktadırlar. Devlet örgütündeki gelişmeler ve kamu hizmetlerinin tür ve niteliklerindeki gelişmeler, bir taraftan kamusal kaynak kullanımının denetiminin önemini artırırken diğer taraftan söz konusu denetimin gerçekleştirilmesinde kullanılacak tekniklerin de gelişmesini sağlamaktadır. Günümüzde en etkin sonuçları sağlayan denetim teknikleri kullanılan kaynakların etkinliğini ve verimliliğini kontrol etmeyi sağlayan denetim teknikleridir. Bu tekniklerin en gelişmiş olanı ve uluslararası denetim literatüründe kabul göreni performans

⁷⁹ Maliye Bakanlığı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Sayı:2004/1, s.71

⁸⁰ Erdal Kenger, **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Şubat 2001, [http:// www.ydk.gov.tr/egitim notlar i/ denetim.htm# dl](http://www.ydk.gov.tr/egitim/notlar_i/denetim.htm#dl)(21 Mart 2006) s.3

³⁷ Hilmi Ünsal, “Kamu Harcamalarının Denetiminde Sayıştay Denetimi ve Karşılaşılan Sorunlar”,**Maliye Seçme Yazılar**,Ankara 2003, s.521

denetimi sürecidir. Bu süreç planlama ile başlayıp uygulama ile devam eder ve raporlama ile tamamlanır.

Hesap verme sorumluluğu müessesesinin etkin işleyebilmesi açısından, saydamlık ve denetim gereklidir. Saydamlık kamuoyu denetimine imkan tanır. Denetim ise, hesap verme sürecine inanılabilirlik ve güvenilirlik kazandırır. Kamu mali yönetiminde görülen başarısızlıklar, demokrasinin gelişimi ve yönetişimin gelişmeye başlaması, kamu harcamalarının GSMH içindeki oranlarındaki artış, kamu harcamalarında etkinliğin sorgulanmasına ve denetim sisteminin geliştirilmesi üzerinde çalışmaların yoğunlaşmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarının mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetleyen denetim terimi yeniden tanımlanmış ve denetimin kapsamına mevzuata uygunluk yanında, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik gibi performansın da denetimini imkan veren bir anlam yüklenmiştir. Yani, sadece yasama organının önceden yayınladığı mevzuata göre denetimden, aynı zamanda vatandaş beklentisinin gerçekleştirilme derecesinin sorgulanmasına imkan veren kriterlerin de dikkate alındığı bir kontrol ve denetim sistemine gelinmiştir⁸².

Harcama yönetimine ilişkin denetim fonksiyonu ise amaçların saptanmasını, kaynakların bu amaçlara tahsisini ve kaynakların ekonomik istikrara ulaşmak için ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan süreçlerdir. Denetimin etkinliğinin artırılmasında önem taşıyan temel faktörleri şöyle sıralayabiliriz⁸³.

- Kamu mali yönetiminin çağdaş yönetim anlayışının ilke ve gereklerine sahip olması,
- Denetim birimleri ve elemanlarının bağımsızlığı,
- Denetimi sınırlandıran yasal düzenlemelerin ve fiili durumların kaldırılması,
- Denetim birimleri arasında koordinasyon, işbirliği ve diyalogun geliştirilmesi ve sağlanması,
- Nitelikli ve yeterli sayıda denetim elemanı istihdam edilmesi,

⁸² Emine Kızıltaş, “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, <http://malieyemepozyumu.pamukkale.edu.tr/ekiziltas.pdf>, (16.Nisan.2005), s.13

⁸³ Maliye Bakanlığı, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim Kanunu**, s.65

- Denetimin kendinden beklenen yararları sağlayabilmesi ve kaliteli ürünler üretebilmesi için uluslararası standartlara uyulması.

Bu bölümde denetim konusu daha ayrıntılı ele alarak iç kontrol, iç denetim ve dış denetim başlıklarıyla incelenecektir.

1.5.5.1. İç Kontrol

İç kontrol bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve belirlenen hedefleri gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütünleyici bir süreçtir. İç kontroller örgütsel yapı içindeki işlevlerine göre tanımlanırken çoğu kez yönetsel ve idari kontroller ile muhasebe kontrollerinin genel sınıflandırılmasına göre de tasnif edilir. Yönetsel kontroller çoğu kez bütün kontrolleri kapsayacak şekilde anlaşılır. Yönetsel kontroller çalışanların kurum hedeflerini gerçekleştirmek için ihtiyaç duydukları bütün plan, politika, usul ve uygulamalar olup, örgütün çatısını oluşturur. İdari kontroller, çalışanları kurum amaçlarının gerçekleştirilmesinde yetkilendirilmiş olarak çalışmaya sevk edecek karar alma süreçleriyle ilgili usul ve kayıtlardır. Muhasebe kontrolleri varlıkların korunmasıyla ve mali kayıtlarla ilgili usul ve belgeleri içerir⁸⁴.

1992 yılından sonra “iç kontrol” konusunu ele alan tüm uluslararası düzenlemeler, Treadway Komisyonu Sponsor Kuruluşlar Komitesi’ (COSO-Committee of Sponsoring Organizations), nun İç Kontrol Raporu’nu temel hareket noktası olarak benimsemişlerdir. COSO iç kontrol tanımı ve kriterleri; uluslararası standartları belirleyen tüm düzenleyici mesleki otoritelerin düzenlemelerinde ve başta gelişmiş ülkeler olmak üzere hemen hemen tüm ülkelerin ilgili yasal mevzuatlarında temel teşkil etmektedir⁸⁵. COSO modeline göre iç kontrol; üst yönetimden başlayarak tüm kurum çalışanları tarafından uygulanan ve kurumun;

1. Faaliyetlerin etkinlik ve etkililiği,

⁸⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu/ Çeviri, Sayıştay Yayınları**,135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm> (4 Aralık 2004)

⁸⁵ Nihal Saltık, “İç Kontrol Standartları”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt .2, Sayı: 26 Yaz 2007 s.60

2. Finansal raporlamanın güvenilirliği,
3. Mevzuata uygunluk konularındaki hedeflerine ulaşılabilmesi

konusunda kabul edilebilir bir güvence sağlamayı amaçlayan bir süreçtir. COSO, kurum içerisinde olması gereken kontrol çerçevesini beş alt bileşen halinde açıklamaktadır. Bu bileşenler şunlardır⁸⁶:

- Yönetim ve çalışanlar, kurum bünyesinde, iç kontrole ve yönetime karşı pozitif ve destekleyici tavırları geliştirecek bir kontrol ortamı oluşturmalıdır.
- İç kontrol, kurumun karşılaştığı iç ve dış faktörlerden kaynaklanan risklerin değerlendirmesini yapmalıdır.
- Kontrol faaliyetleri, kurumun kontrol amaçlarının gerçekleşmesi bakımından etkili ve verimli olmalıdır.
- Bilgi kaydedilmeli, yönetime ve kurum bünyesinde ona ihtiyaç duyan diğer kişilere, onların iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir şekilde iletilmelidir.
- İç kontrol sistem ve faaliyetleri sürekli izlenmeli, gözden geçirilmeli ve değerlendirilmelidir.

Bu alt bileşenlerde yer alan kriterlerin uygulanmasıyla kurum içi iç kontrol sistemlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi hedeflenmektedir.

Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI-International Organisation of Supreme Audit Institutions) iç kontrol komitesi tarafından COSO modeli esas alınarak 1994 yılında “Kamu Sektörü İçin İç Kontrol Standartları Kılavuzu” çıkarılmıştır. Avrupa Birliği uygulamasında Kamu İç Mali Kontrolü (Public Internal Financial Control) yaklaşımı esas alınmaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu iç mali kontrolü, mali yönetim ve kontrol sistemi ve iç denetim sistemi ile bu iki alandaki merkezi

⁸⁶ M. Ali Madendere, “Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü”, Ekim:2005, [http:// www.tide.org.tr](http://www.tide.org.tr), (12 Şubat 2006), s.1,

uyumlaştırma birimlerinin toplamından oluşmaktadır. Kamu iç mali kontrolü yaklaşımı geniş anlamda iç kontrol kavramına dayanmaktadır. Kavramsal olarak iç kontrol; bir kurum bünyesinde kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamaya yönelik olarak tasarlanıp uygulanan tüm faaliyet ve işlemler olarak tanımlanabilir. İç kontrol muayyen işlemlere yönelik olarak alınan tedbirlerden ibaret bir süreç olmayıp amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik tüm faaliyet ve uygulamaları (plan ve programlar, politikalar, oluşturulan iş ve işlem süreçleri) ihtiva eder.⁸⁷.

1.5.5.2. İç Denetim

İç denetim, özellikle 1980’li yıllardan sonra önemli oranda değişime uğrayan ve kapsamına, işlemlerin mevzuata uygunluğunun yanı sıra risk yönetimi ve iç kontrol süreçlerinin denetimi de ilave edilen, çağdaş yönetim uygulamaları içerisinde önemi gittikçe artan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel kabul görmüş iç denetim prensiplerinin temelinde ise 1941 yılında ABD’de kurulan Uluslararası İç Denetim Enstitüsünün değişik tarihlerde geliştirdiği ve son olarak da 2002 yılında revize ederek yayımladığı Etik Kurallar, Uluslararası İç Denetim Uygulama Standartları ve Uygulama Rehberlerinden oluşan “Mesleki Uygulama Genel Çerçevesi” bulunmaktadır. Günümüzde tüm dünyada özel sektörde, kamu kesiminde ve uluslararası kuruluşlardaki iç denetim uygulamalarında söz konusu standartlar kabul görmektedir⁸⁸. Dünyada ve AB ülkelerinde, kamu ve özel sektörde uluslararası standartlarla uyumlu risk odaklı bir iç denetim sistemi yaygın olarak mevcuttur. Genel eğilim, yönetim adına denetimin fonksiyonel olarak bağımsız iç denetçiler tarafından yapılması yönündedir⁸⁹.

Uluslararası İç Denetim Enstitüsünün (IIA-The Institute of Internal Auditors) standartlarına göre iç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini

⁸⁷ INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards, 2004, Baran Özveren (Çev) , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/42IntosaiKontrolSt.pdf> ,(4/Aralık/2006), s.3

⁸⁸ Sacit Yörüker, “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, **TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı**, Ankara, Mayıs 2004, s.21

⁸⁹ Ahmet Başpınar, “Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, **Maliye Dergisi**, Sayı.151, Temmuz-Aralık 2006, s.28

değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur⁹⁰. Ayrıca, iç denetimin risk yönetimi, kontrol ve yönetim; hedeflerin gerçekleşmesini, uygun risk değerlendirmesini, iç ve dış raporlamadaki ve hesap verme sorumluluk süreçlerindeki güvenilirliği, yürürlükteki yasalara ve yönetmeliklere riayeti, organizasyon için saptanan davranışsal ve ahlaki standartlara uymayı sağlamak üzere belirlenmiş politikaları, prosedürleri ve faaliyetleri kapsar⁹¹.

İç denetim, aynı zamanda kurumun kaynaklarının ekonomik ve etkin kullanılıp kullanılmadığını değerler. Kurum yönetimi tarafından verimlilik standartları belirlenmişse, iç denetçi standartların uygulatıcılar tarafından anlaşılıp anlaşılmadığını, standartlardan sapmaların belirlenip analiz edilip düzeltici önlemleri almaktan sorumlu yöneticilere analiz sonuçlarının iletilip iletilmediğini ve önlemlerin alınıp alınmadığını araştırır. Yine iç denetçi, iç kontrol sisteminin yeterliliğini gözden geçirerek, örgütün amaçlarına, hedeflerine ekonomik ve verimli bir şekilde ulaşp ulaşamayacağı konusunda iç kontrol sisteminin yeterli olup olmadığını belirler. İç denetimin bu yönü, performans denetimi özelliğini oluşturur⁹².

1.5.5.3. Dış Denetim

Dış denetim örgütsel bir yapının, kendisinin dışında yer alan ve kendisinden bağımsız denetim elemanlarınca yapılan denetimi ifade eder⁹³. Dış denetim alanında, düzenlilik denetimi günümüzde önemini korumakla beraber, performans denetiminin yükselen bir eğilim olduğu görülmektedir. Dış denetim kurumlarının parlamentoya rapor sunması kural olmakla beraber, bu uygulama ülkeden ülkeye değişiklikler göstermektedir. Yargısal yetkileri olan dış denetim kurumları, daha çok denetim bulgularını yargılama yoluyla sonuçlandırırken, parlamentoya rapor sunma işlevini ikinci planda tutmaktadırlar. Yargısal yetkileri olmayan dış denetim kurumları ise daha

⁹⁰ ECIIA (Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu) „Avrupa’da İç Denetim, Konum Raporu, Şubat 2005,s.26

⁹¹ Umut Korkmaz “ Kamuda İç Denetim” **Bütçe Dünyası Dergisi**,Cilt 2, Sayı 25, 2007 , <http://www.butce.org/Html/dergi/25/ukorkmaz.pdf>, (21 Ekim 2007), s.4

⁹² Kenger, s.5

⁹³ Safiye Kaya, Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi, http://www.sayistay.gov.tr /yayin/elek /ekutupana_ (11 Aralık 2006), s.9

çok denetim bulgularını denetim raporuna dönüştürerek parlamentoya sunmakta ve denetim bulguları genelde parlamentoda sonuçlandırılmaktadır⁹⁴.

Kamu kurumlarının yasalara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini anlamanın en iyi yolu, bunların şeffaflık ve hesap verme sorumluluk ilkelerine uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Parlamento, ancak bu takdirde yani şeffaflık sağlandığında, hesap verme sorumluluğu tam olarak yerine getirildiğinde, kendi verdiği yetkilerin ve kaynakların ne kadar iyi bir şekilde kullanıldığından emin olabilir. Bu nedenle, dış denetimin birinci önceliği, şeffaflığı ve hesap verme sorumluluğunu geliştirecek şekilde faaliyet göstermek olmalıdır⁹⁵.

Kamu kurumları, hesap verme sorumluluklarını en iyi şekilde performans ölçümü yaparak yerine getirebileceği için dış denetimin, öncelikle kurumların performanslarını ölçme kapasitelerini arttırmaya yönelmesi gerekmektedir. Kamu kurumlarının performans ölçümü yapmaları şeffaflığı da artıran bir unsurdur. Dış denetim örgütünün, performans denetimi incelemeleri, kurumların performans ölçümü yapma kapasitelerini arttırdığından, daha çok sayıda performans denetimi yapılması gerekmektedir. Kamu kurumlarının performanslarını ölçmelerine uygun bir ortamın yasal olarak oluşturulmadığı durumlarda, dış denetim örgütünün denetlenen kurumların performans ölçüm sistemi oluşturmalarına yardımcı olma misyonu daha da önem kazanmaktadır. Şeffaflığı sağlamanın ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmenin bir diğer yolu; dış denetim örgütünün, denetlenen kurumların düzenledikleri mali tabloların gerçekleri yansıttığı ve güvenilir olduğu konusunda parlamentoya güvence sağlamasıdır⁹⁶.

Bütçelerin çok yıllık olarak stratejik planlar doğrultusunda performans programlarına göre hazırlanmaya ve uygulanmaya başlanması ile birlikte, dış denetim birimleri de geleneksel hukukilik denetiminin yanında, performans dayalı denetim teknikleri geliştirmeye başlamışlardır. Dünya uygulamalarında, yüksek denetim

⁹⁴ İhsan Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri**. İstanbul , TESEV, 23 Kasım 1999, s. 35

⁹⁵ Hami Örenay, “Kamuda Denetim”, Maliye Bütçe Kontrolörleri Derneği Yayınları:2005/1, Ankara, s. 25

⁹⁶ Fikret Gülen, “Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim: Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı”, **2. Kamu Mali Yönetim Arenası**, 2-3 Nisan 2003 Ankara, s.9

kurumlarının denetim alanları giderek genişlemiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının yanında, kamu iktisadi teşebbüsleri, yerel yönetimler, kamu kaynaklarıyla finanse edilen kuruluşlar, özelleştirme işlemleri, kamu fonları ve çevre sorunları da dış denetimin kapsamı içinde değerlendirilmeye başlanmıştır⁹⁷.

1.6. Kamu Harcama Yönetiminde Ülke Deneyimleri

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın genel bir eğilimi yansıttığı ve birçok ülkede farklı isimler altında yürütülse de benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık gibi unsurlar bu kapsamda sayılabilir. Ülkelerin farklı idari yapıları ve yönetim kültürlerinin kamuda yeniden yapılanmayı belli oranda etkilediği gözlenmektedir. Özellikle Anglo-Saxon yönetim kültürüne sahip ülkelerde kamuda yeniden yapılanmanın daha erken başladığı ve daha kapsamlı ele alındığı, Avrupa ülkelerinde ise geleneksel yapıların daha etkili olabildikleri ifade edilebilir. Ancak, bu farklılıklara rağmen genel değişim eğilimlerinde benzerlikleri gözlenmektedir⁹⁸.

Yeni Kamu Yönetim (YKY) düşüncesinin dünyaya yayılışında ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkeler ekonomik ve yönetsel reform programları ile öncü olmuşlardır. Birçok diğer gelişmiş batı ülkesi de bu politikaları izlemişler ve birçoğu gelişmiş batı ülkelerine bağımlı ve uluslararası mali kuruluşların kontrolünde olmalarına rağmen bütçeleme, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi gibi alanlarda yönetsel reform programları uygulamışlardır.

Yeni kamu yönetiminin uygulanmasına öncülük eden bu ülkelerin, KYK stratejilerinde farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda’da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada’da program yaklaşımı uygulanmış, Almanya’da ise kademeli ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. ABD’de ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır. Ayrıca Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu tercihi anlayışı önem kazanırken, İngiltere gibi Anglosakson ülkelerinde daha çok “özel sektör tipi yöneticilik” anlayışı benimsenmiştir.

⁹⁷ Gülen, s.11

⁹⁸ Michael Duggett, “Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar”, (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı:33. 2003, s. 8

Bununla beraber ağır basan bir yaklaşımın yanında her ülkede diğer yaklaşımlardan da unsurlar bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu görülmektedir⁹⁹.

Kamu harcama yönetimi ve bütçe değerlendirme sistemlerine bakıldığında, dünyada farklı sistemlerin bulunduğu ve uygulanışı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu bölümde Türkiye'deki uygulamalarla karşılaştırma amacıyla ekonomik ve yönetsel reform programları ile öncü olmuş, farklı ülke örnekleri ele alınacaktır.

1.6.1. İngiltere

İngiltere'de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı oldukça eskiye dayanmasına rağmen, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer bir çok ülke gibi 1980'li yıllara rastlamaktadır. İngiliz Harcama Yönetim Sistemi, Birleşik Krallık'da ve kolonilerinde, bazı Asya, Afrika ve Karaip ülkelerinde bulunmaktadır. Bazı özellikleri, özellikle harcama kontrol yöntemleri Orta Doğu ülkelerinde de görülür. En yakın örneği Yeni Zelanda'da görülmektedir. Bütün gelir ve giderlerin konsolide bir fonda toplanması; bütçenin esas olarak harcama bakımından yapılması ve gelir yönünden ayrılmış olması; harcamacı kurumların bütçe uygulaması sırasında farklı derecede denetime tabi olmasıdır¹⁰⁰.

1980'li yıllarda özelleştirme konusuna güçlü bir vurgu yapılmış, çeşitli kamu kuruluşlarında "verimlilik incelemeleri" gerçekleştirilmiş ve performans düşüncesini öne çıkaran "Mali Yönetim Girişimi" başlatılmıştır. 1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi tarafından hazırlanan "Devlette Yönetimi İyileştirmek": Atılacak Adımlar (Next Steps) adlı bir rapor ile yeniden yapılanmada yeni bir aşamaya geçilmiştir. 1991 yılında Kalite İçin Yarış (Competing for Quality) ve "The Modernising Government White Paper" (1999); adı altında yapılan yasal düzenlemeler ile bu çabalar hızlandırılmıştır. Yöneticilere esneklik sağlama, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak

⁹⁹ Tom Christensen, ve Per Legreid, "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", **New Public Management**, , England, 2002, s.21

¹⁰⁰ Osman Saraç, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı.148, Mart-Nisan 2005, s.122

birimleri birbirinden ayırma, bu yeni anlayışta vurgulanan önemli bazı unsurlar olmuştur¹⁰¹.

1994 yılında çıkarılan bilgilendirme kanunu ve 1997 yılında bu kanunun revize edilerek olgunlaştırılması ile oluşturulan ombudsmanlık modeli yeni kamu yönetimi anlayışında şeffaflığa ve kamuoyu denetimine verilen önemi ortaya koymaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda "uygulamacı organizasyonlar" temel birimler olup, merkezi yönetimde çalışanların % 90'ı uygulayıcı organizasyonlarda istihdam edilmektedir. Bu uygulayıcı organizasyonlar için performans göstergeleri belirlenmekte ve uygulamada esneklik sağlanmaktadır. Bakanlıklar, hedeflerin belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması ile ilgileniyor iken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına uygulayıcı organizasyonları performansa dönük olarak denetlemektedir¹⁰².

1999 yılında Beyaz Kitabın* yayınlanmasından dört ay sonra, bu kitabı hayata geçirecek bir eylem planı ortaya konmuştur. Ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda kamunun kolayına geleni değil, vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır. Program kapsamında ulaşılan sonuçlar değerlendirilmekte ve internet aracılığı ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Başbakanlık içinde oluşturulan "Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi," kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde koordinasyon ve rehberlik sağlamaktadır. Uygulama ise, kurumların kendi içlerinde oluşturdukları ve sivil toplumun da katılımına açık proje ekipleri tarafından yapılmaktadır¹⁰³.

Bu uygulamaların yanı sıra tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş, hizmet sunumunda kamu ile özel kesim arasında rekabet oluşturma, personel sistemini yeniden düzenleme, yerel yönetimleri güçlendirme gibi çeşitli konularda adımlar atılmıştır.

¹⁰¹ Tanaka, s.14

¹⁰² Osman Yılmaz, **Kamu Yönetim Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Şubat 2001 s.47

* **Beyaz kitap** (white paper), bir çeşit yönerge'dir. Asıl olarak devletler tarafından resmi olarak yayımlanırlar.30 Mart 1999'da İngiliz hükümeti "İdarenin Modernizasyonu" adlı "beyaz kitabı" yayımladı. Bu belge kamu kesimi için öngörülen uzun süreli değişim programının ana çizgilerini tanımlıyor.

¹⁰³ Yılmaz, s. 48

1.6.2. Fransa

Fransa, idari geleneği çok eskilere giden ve ülkemiz dahil bir çok diğer ülkeye bu alanda ilham vermiş bir ülkedir. Bu ülkede 200 yıllık bir merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980'lerde yerinden yönetim arayışlarına geçilmiştir. Bu kapsamda, bakanlıkların taşra birimleri, seçimle işbaşına gelen bölge idarelerinin ve belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılmıştır. Performansa ve kaliteye vurgu yapan Fransa, bu yönüyle diğer ülkelere benzer bir şekilde sonuç odaklı olma yönünde adımlar atmış geleneksel yönetim kültürü içinde çok güçlü olan kurallara bağlılık konusunda sistemini yumuşatmıştır. 1980'li yıllarda başlayan bir süreç içinde, vatandaşı "idare edilen kitle" olarak görme yerine, kamu yönetiminde yurttaşın rolünü artırma ve yönetimi halka yaklaştırma eğilimi güç kazanmıştır¹⁰⁴.

Yapılan çeşitli uygulamalar sonucunda, Fransa gibi güçlü bir yönetim geleneği olan bir ülkede, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda karar alma ve uzlaşma yoluyla yönetim kültürünün geliştiği gözlenmektedir. Usulleri körü körüne uygulama yerine yeni yöntem arayışlarının ön plana çıktığı bu süreçte devlet ile vatandaş ilişkileri yeniden tanımlandığı gibi, kamu çalışanlarının genel çalışma koşulları ve etiği de yeniden şekillenmektedir. Özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir. Taşra örgütleri ile merkez arasında "sözleşme" yapılması uygulamaları Fransa'da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır. Değişik kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşmalarına ve yeniden yapılanma sürecini uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere Fransa "Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı" aktif bir rol üstlenmiştir. Bu bakanlık çeşitli ağlar oluşturarak reform sürecini desteklemektedir. Maliye Bakanlığı da bu süreçte etkili bir rehberlik ve destek rolü üstlenmiştir. Bakanlık bünyesinde oluşturulan bir birim ve fon aracılığı ile

¹⁰⁴ T.C. Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, Ekim 2003, s.41

kamu kurumlarında yeniden yapılanma süreci teşvik edilmektedir. Zorlama değişim yerine tabandan gelen taleplerin desteklenmesinin daha etkili olduğu görülmektedir¹⁰⁵.

Ancak tüm bu çabalara rağmen diğer gelişmiş ülkelerde yaşanan gelişmelerin aksine Fransa'da bürokrasinin gücü kırılamamış, aşırı merkeziyetçilik ve yetki fazlalığından kaynaklanan olumsuzluklar devam etmiştir. Kamu harcama yönetimini belirleyen unsurların daha çok Anglosakson geleneğinden kaynaklanması, toplum üzerinde baskı gruplarının etkisinin fazla olması ve toplumun önerilen değişiklikleri benimseme oranının düşük olması, ayrıca devletin başarısızlığının kanıtlarının bulunmaması yeniden yapılanma girişimlerini sekteye uğratmıştır. Bu durumuyla Fransa klâsik sistemi sürdürme ve yeniden yapılanma arasında bir ikilem arasında bulunmaktadır¹⁰⁶.

1.6.3. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma diğer bir çok ülkede olduğu gibi halkın yönetimden beklentileri ile yönetimin halka sağladıkları arasındaki açığın giderek artması sonucunda gündeme gelmiştir. 1993 yılında yapılan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi çalışması ve Yönetimi Yeniden Keşfetmek Raporu, soğuk savaş sonrası kamuda yeniden yapılanmanın genel çerçevesini ortaya koymuştur. Bu çalışmalarda, "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" yapısı oluşturmak öngörülmüştür. Kamuda harcama miktarı üzerinde odaklanan anlayıştan, harcama sonucunda ne elde edildiğine dönük anlayışa geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır¹⁰⁷. Bu çabaların başlangıcından itibaren 5-7 yıl içinde, diğer bir çok yeniliğin yanı sıra federal hükümette personel sayısı % 17 azaltılmış, özel kesimle kıyaslamalar yapılmaya başlanmış, kuruluşların performansları bağımsız denetim birimlerinin incelemesine açılmıştır. Federal hükümet ile eyaletler ve mahalli idarelerin değerlendirme birimleri vardır. Federal düzeyde genellikle bu birimler bakanlıkların içerisinde yer alır. İdari görevlerin gözden geçirilmesinde ve etkili yönetimin ve hesap verebilirliğin sağlanmasında ABD Sayıştayı performans değerlendirmeleri ve

¹⁰⁵ Andrew Burns and Alessandro Goglio, "Public Expenditure Managment in France", *Economic Department Working Papers* No.409, 29.10.2004, s.4

¹⁰⁶ M. Akif Özer, "Gelişmiş Ülkeler Ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi", <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/MAkif%D6zer%201-27.doc> (18 Ekim 2007) s.4

¹⁰⁷ M.Akif Özer, s.12

performans denetimlerinin çoğunu üstlenmektedir. Ayrıca programları uygulamaktan sorumlu olan kuruluşlar kendi programlarının değerlendirmelerini de yapmaktadırlar. Kuruluşlar stratejik planlarında, yaptığı değerlendirmelere ve ileriye dönük değerlendirme planlarına yer vermek zorundadırlar¹⁰⁸.

Bugün ABD'nin temel özelliği harcamaların ve gelirlerin genel bütçe ve yasal onaya tabi olmayan çok sayıda fondan oluşmasıdır. 1980'lerde analitik amaçla, genel bütçe, nakit bütçesi ve milli hesaplar çerçevesinde yapılmış bütçeden oluşan bütünleştirilmiş bütçe yapılmaya başlanmıştır¹⁰⁹. Buna ilaveten bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamak, bu planları yıllık performans planlarına dönüştürmek, bütçelerini bu bazda hazırlamak, harcamaları konusunda ise önceden ilan ettikleri performans göstergeleri temelinde hesap vermek zorundadırlar. Girdiler yerine sonuçlara odaklanan bu anlayış ile birlikte halkın yönetime olan güveni artma eğilimine girmiştir¹¹⁰.

1.6.4. Almanya

Anglo-Saxon yönetim kültürünün hakim olduğu ülkelere kıyasla yönetim konusunda daha farklı bir kültürden gelen Almanya, büyük projelerle ve genel politikalarla harekete geçerek yeniden yapılanma yerine, çok sayıda küçük proje bazında yeniden yapılanmayı tercih etmiştir. 2000 yılı itibarıyla bu ülkede kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya ve yeni kamu yönetimi anlayışını hayata geçirmeye dönük 800 civarında küçük proje yürütülmekte idi. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine genel olarak yaklaşmak ve yüklerinden arınmış bir devlet oluşturmak amacıyla, 1995 yılında federal hükümet tarafından toplumun çeşitli kesimlerini içine alan bir danışma konseyi oluşturulmuştur. Danışma konseyi çalışmalarını 1997 yılında tamamlamış ve bir rapor halinde kamuoyuna sunmuştur. Bu raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi için bir bakanın başkanlığında kamunun tepe yöneticilerini içine alan bir Yürütme Komitesi oluşturulmuştur¹¹¹.

¹⁰⁸ Yılmaz, s.46

¹⁰⁹ Saraç, s.2

¹¹⁰ TESEV, Mali Yönetim: Performansla Bütünleşmiş Bütçe - Amerika Birleşik Devletleri, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum8.php#performansla_bütünleşmiş_bütçe (15 Ekim 2007)

¹¹¹ T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1,s.43

Bakanlıklar rapor kapsamında yürüttükleri çalışmalar konusunda komiteye bilgi vermektedir. Bu komite dışında da, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış kurullar oluşturularak yeniden yapılanma süreci yönetilmektedir. Özellikle bürokratik işlemlerin azaltılması ve mevzuatın sadeleştirilmesi amacıyla bağımsız bir federal komisyon oluşturulmuştur. Almanya'da kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabalarına hükümet kadar üniversiteler ve vakıflar da destek vermişlerdir¹¹².

1.6.5. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda kısa bir sürede çok köklü ve kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. Reformun itici unsuru Yeni Zelanda'nın 1980 li yılların başında yaşadığı ekonomik ve mali krizdir. Bu nedenle Yeni Zelanda'da yaşanan reform, kamu yönetimi reformu ile sınırlı kalmamış, ekonomik ve mali sistemde de çok köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, eğitim, sağlık sektörleri ve Merkez Bankası da değişimden payını almıştır. Değişimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu anayasal, idari ve kurumsal koşulların da katkısı olmuştur¹¹³.

Ekonomi alanındaki şok terapi önlemlerini mali ve idari alandaki politikalar izlenmiştir. Yeni Zelanda'da gerçekleştirilen reformda kamu sektöründe şeffaflıkla birlikte bürokrasiyi disiplin altına alma amacı gözetilmiştir. Reformun amaç ve ilkeleri dört ana unsurdan oluşmaktadır¹¹⁴.

- Kamu tarafından yürütülmekte olan iktisadi ve ticari faaliyetlerin şirketleştirilmesine olanak tanımıştır.
- Etkin ve etkili bir kamu yönetimi için yönetsel birimlerin daha bağımsız hareket edebilmelerine imkan tanınması, buna karşın sorumluluk alanlarının daha açık olarak belirlenmesi amaçlanmıştır.
- Mali yönetim girdilerden çok çıktılarına ve sonuçlara odaklaşacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

¹¹² Yılmaz, s.48

¹¹³ Yılmaz, s.61

¹¹⁴ Tanaka, s.14

- Sorumluluğa dayalı bir mali yönetimin ilkeleri ortaya konulmuştur.

Yeni Zelanda’da uygulamaya konulan reform kamu kesiminin yer aldığı tüm yapıları ve süreçleri kapsamaktadır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform ekonomik ve mali reformla bir arada yürütülmüştür ve genel olarak kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa koşullarının daha geniş bir alanda geçerli olması hedefine yöneliktir. Bu genel çerçeve içinde kamu yönetimi reformunun amacı kamunun performansını artırmaktır. Bu amaçla da ilk olarak devletin artık kamunun faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken de kamu kurumlarının en etkili ve etkin biçimde hizmet sunumu sağlaması amaçlanmıştır¹¹⁵.

1.6.6. Avusturalya

Avustralya’da kamu yönetimi alanında yaşanan değişim son 20 yılı kapsamaktadır ve iki önemli aşama göstermektedir. İlk aşama 1983 ve 1996 yılları arasını kapsamaktadır. Bu ilk dönemdeki reform girişimleri üç temel amaca yöneliktir: Bunlar¹¹⁶; kamu kurumlarının amaçlarının, vatandaşların bu kurumlardan ne beklediğinin açık ve net bir şekilde ortaya konulması, yetki ve sorumlulukların devri ve esnekliğin güçlendirilmesiyle yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmada daha geniş imkanlarla donatılması, üç ya da beş yıllık dönemler itibariyle kurumların performanslarının geliştirilmesi ve bu performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesidir.

1983 yılında kamu kesimi reformu konusunda Beyaz Kitap yayınlanmıştır. Beyaz Kitap, girdilerden çok programın hedeflerine ve performansına dayalı bir program bütçe sistemi ile kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için yetki ve sorumlulukların yöneticilere devredilmesi şeklinde iki temel hedefe odaklanmıştır. 1996 yılında bu hedefler doğrultusunda şu temel reformlar yapılmıştır¹¹⁷;

¹¹⁵Andrew Kibblewhit, “New Zealand Public Managment:Lessons Learned and Future”, **IPMN Workshop Papers**, ,Wellinton, New Zealand, March 2000, s.5-6

¹¹⁶Yılmaz, s.65

¹¹⁷Atila Alpöge, “Kamu Reformunda Uluslar arası Deneyim-Avusturalya”, [http:// www.tesev.org.tr/ projeler/ kamu_uluslararası_metin_bolum1.php# av](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php#av), (18 Haziran 2007) s.3

Kamunun iş dünyasına ya da doğrudan kişilere sağladığı ekonomik nitelikteki hizmetlere ilişkin faaliyetlerin şirketleştirilmesi ve/veya özelleştirilmesi sağlanmıştır. Birtakım destek hizmetleri ticari hale getirilmiştir. Faaliyetler daha az sayıda birim bünyesinde toplanmıştır. Orta dönemli gelir ve gider tahminlerine dayalı bütçelemeye geçilmiş ve kamu kurumlarına belli sınırlar içerisinde bir yıldan ötekine gelir aktarma ya da borçlanma imkanı getirilmiştir. Mali yönetimi güçlendirmek amacıyla tüm kamusal programların 3-5 yıllık periyotlarla yeniden değerlendirilmesi sağlanmıştır.

İkinci önemli düzenleme mali alanda yapılmıştır. 1991 tarihli Denetim Kanunu (The Audit Act) yerine bir dizi mali yasayı içeren bir paket yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemelerde de detaylı, karmaşık ve idarelere hareket alanı bırakmayan kurallardan vazgeçilerek daha esnek bir yapı oluşturulması yolu seçilmiştir. Aralık 1997’de online-elektronik hükümet projesi başlatılmıştır. Buna göre bu süreçte; daha iyi kamu hizmeti sunmak, performansı ön plâna çıkarmak, liderliği geliştirmek, sürekli gelişmeye dönük bir kültür oluşturmak, performans kalitesini artırmak, insan kaynakları yönetimini destekleyerek bu alandaki stratejik kapsamı geliştirmek, kamu hizmetlerinin network ortamında daha iyi sunulabilmesi için internet olanaklarını geliştirmek gibi stratejiler öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir¹¹⁸. Bütün bunlara ilave olarak Avustralya, 1999 yılı Mayıs ayından bu yana tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçmiş bulunmaktadır. Böylece kamu politikalarının daha doğru bir şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi beklenmektedir¹¹⁹.

¹¹⁸ M.Akif Özer, s.3

¹¹⁹ Alpöge, s.4

2. TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMA YÖNETİMİ

Türkiye’nin kamu mali yönetim sistemi oldukça köklü bir geçmişe ve kurumsal yapılara sahip olmasına rağmen, bugün kendisinden beklenen performansı gösterememektedir. Kamu harcamalarının yapılması, denetlenmesi ve genel olarak kaynakların tahsisi süreci yeterince iyi işlememektedir. Mevcut sistemimizin aksaklıkları bir kaç noktada toplanabilir; Türk bütçe sistemi toplam makro mali disiplini sağlayamamaktadır. Devletin tüm hesaplarının tek bir bütçe sistemi içinde görülmesi anlayışından zaman içinde uzaklaşmıştır. Bütçe dışı fonlar, görev zararları gibi uygulamalarıyla devlet bütçesi dışında harcama yapma alışkanlığı doğmuştur. Türk bütçe sistemi karar alıcılara ve topluma doğru bilgi sunacak bir yapıda değildir. Planlarla ve planları uygulamaya koyacak bütçeler arasındaki ilişki bozulmuştur. Böylece kaynaklarla harcamalar arasındaki ilişki ve önceliklendirme de bozulmuştur. Bir başka deyişle, bütçeler, stratejik karar alma aracı olma özelliklerini yitirmişlerdir.¹²⁰

Bütçe sistemimiz kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını engellemektedir. Sistemin katı ön kontrol ve vize uygulamalarına tabi tutulması, harcamacı kuruluşları bütçe dışı kaynaklara yöneltmekte ve bütçe disiplini sağlamak için getirilen kontrol mekanizmalarının bizzat kendisi bütçe disiplini bozmaktadır. Böyle bir ortamda kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirecek hiç bir teşvik edici mekanizma geliştirilememektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında, bir bütünün parçası olarak, mali yapıda da yeniden yapılandırmaya gidilmiştir. Son beş yıllık süreçte kendisini hissettiren ancak, son 1-2 yıllık süreçte yoğunlaşan bu yeniden yapılandırma çalışmaları kamu yönetiminde köklü değişiklikler getirmektedir. Ancak, kamu yönetiminde reform çalışmalarının tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları tarihsel olarak değerlendirildiğinde 1930’lu yıllarda başlayan çalışmalar zamanla devam etmiş ve 1960 sonrası süreçte Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1988 yılında ise Kamu Yönetimi

¹²⁰ HDT, “Kamu Harcama Yönetiminde Reform. (bütçe reformu), Nedir – Niçin Gereklidir?”, http://www.hazine.gov.tr/peir_web.pdf, (7Mart2006), s.9

Araştırma (KAYA) Projesi kapsamında yapılan çalışmalar bu yönde atılmış somut birer adımdır. Ancak, tüm bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşılamamıştır¹²¹.

Yapılan bu yeniden düzenleme çalışmalarında uluslararası mali kuruluşların rolü önemlidir. Genel olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma, özelde ise mali yapıda yeniden yapılanma çalışmalarının tarihine baktığımızda bu çalışmaların bugünkü anlamıyla 5 Nisan 1994 krizini izleyen dönemde IMF ve Dünya Bankası telkinleriyle ortaya çıktığı görülmektedir. 1994 yılında, Türkiye’ye gelen Dünya Bankası uzmanları “Dünya Bankası Misyona Heyeti Raporu” hazırlamışlardır. Bu rapora göre mali yapımızdaki temel zaafılar şu şekilde sıralanmaktadır¹²².

- Bütçenin kapsamı iyice daralmıştır; bütçe içerisinde olması gereken pek çok kamu fonu değişik adlar altında bütçe dışında kalmıştır,
- Bütçenin hazırlanması sırasında, bütçenin öğeleri arasındaki entegrasyonun yetersizliği; yatırım projelerinin gerektirdiği her türlü harcamanın yatırım bütçesi içerisinde kavranmaması, kimi proje giderlerinin cari harcama olarak değerlendirilmesi,
- Teknik olmayan nedenlerle harcamaların sistematik olarak düşük tahmin edilmesi. Bu zaaf; bütçe tahminlerinin gerçekçi olmayan makro ekonomik çerçeveye dayandırılmasının bir sonucudur,
- Ekonomik analizlere elvermeyen ve uygun bir muhasebe kod sistemi ile ilişkilendirilemeyen bir bütçe kod sisteminin varlığı,

Ülkemiz, kamu mali yönetimine ilişkin ilk adımı 11.10.1995 tarihinde Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası arasında “Kamu Mali Yönetim Projesi”nin “Harcama Yönetimi” sistemini çözümlemeye yönelik bir proje anlaşmasını imzalamak ile atmıştır. Bununla birlikte daha kapsamlı ve somut uygulamaların başlaması 2000’li yıllarda IMF ile uygulanan program ile mümkün olmuş ve son 5-6 yıl içerisinde bu çalışmalar

¹²¹ Ersan Öz ve Ersin Kaplan, “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446_243_262.doc, (11 Ocak 2007), s.6

¹²² Serkan Cura, “Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt:XVIII Sayı:1, 2003, s.29

yoğunluk kazanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve beraberindeki düzenlemeler ise Tanzimat'tan beri Kamu yönetiminde yapılan reformların sonuncusunu oluşturmaktadır¹²³. Bilindiği üzere, 2003 yılı aralık ayında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen ve 01.01.2006 tarihi itibarıyla tüm hükümleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla kamu mali yönetim ve kontrol sistemimiz yeni baştan oluşturulmuştur.

Yeni mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulurken; kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, çok yıllık ve performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin harcamacı idarelere devredilmesi, kamuda muhasebe birliğinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesinin hayata geçirilmesi ile iç ve dış denetim sistemlerinin oluşturulması gibi reform niteliğinde temel düzenlemeler, uluslararası iyi uygulama örnekleri ve özellikle de Avrupa Birliği normları esas alınarak yapılmıştır.

Bu bölümde Türkiye'deki harcama yönetim sürecinin yapısı, eksiklikleri ve sorunları ile ele alınarak, kamu harcama yönetimimizin yeniden yapılandırılması gereği açıklanacaktır.

2.1. Türkiye'de Kamu Harcama Yönetiminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Gereği

Kamu harcama yönetim sistemine ilişkin ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Kamu harcama yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu harcama yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de aynı zaman diliminde, kamu harcama yönetim sistemi alanında büyük anlayış değişikliklerinin ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de kamu harcamalarının makro ekonomik değişkenler üzerindeki bozucu etkisi 1987 sonrası dönemde daha ağır hissedilmeye başlamıştır. Kamu harcamalarının GSYİH'ya oranında meydana gelen artışlar gayri safi ulusal tasarrufları

¹²³ Altay ve Kaplan, s.10

azaltıcı etkide bulunmuştur. Ekonomiye net dış kaynak girişi azalmış, vergi gelirleri düşük düzeyde kalmış ve artan harcamaların finansmanı için iç borçlanma zorunlu hale gelmiştir. Borç stokunu azaltmanın, sağlıklı bir bütçe ve kamu mali politikası uygulayabilmenin yolu kamu mali disiplini sağlamaktan geçmektedir. Fakat ülkemizde uygulanan kamu mali yönetimi; gerek devlet hesaplarının bilgi üretecek bazda olmaması, gerek harcamacı kuruluşların kendilerini motive edecek yeterli mali araçları bulamaması, gerekse bütçeleme sürecinin etkinlikten uzak olması gibi nedenlerle modern bir mali yönetimin gereklerini yerine getirmemiştir.¹²⁴

Türk kamu ve harcama yönetiminin yeniden yapılandırılması gereğini sorunları dört temel esasa dayandırabiliriz. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır. Uzun vadeli stratejik bakış açısı eksikliğinin verimsizliğe ve kaynakları kötü kullanmaya neden olduğu bunun da bütçe açığına yol açtığı, kamu idarelerince sunulan mal ve hizmetlerin halkın beklentilerine cevap veremeyerek performans açığına yol açtığı, kamu yönetimindeki verimsizliğin yozlaşma ve yolsuzluklara yol açarak halkın yönetime güvenini eriterek güven açığına neden olduğu ifade edilmektedir. Türk kamu yönetimi ve kamu harcama yönetimi alanında yaşanan gelişmeler sonucunda kamu harcama yönetim sisteminde aşağıdaki sorunlardan dolayı bir reforma ihtiyaç duyulmuştur¹²⁵:

- Bütçe kapsamının ve mali yönetim sisteminin dar olması
- Kamu idarelerini tümünü kapsayan mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulamaması
- Fon ve döner sermaye gibi uygulamalarla bütçe dışı harcamaların artması
- Kalkınma planı ve programlar ile bütçeler arasındaki ilişkinin kurulamaması
- Mevzuata uygunluk ön plana çıkarılarak kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması
- Sayıştay denetimi kapsamı dışında kalan idare ve harcamaların artmış olması
- İç denetim sistemimizde uluslararası standartların oluşturulamaması

¹²⁴ Ahmet Ulusoy, “Türkiye’de kamu harcama reformu neler içermeli?”, [http:// www.tisk.org.tr / isveren_sayfa.asp?vazi_id=654&id=39](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?vazi_id=654&id=39), (17 Mayıs 2007), s.3

¹²⁵ Şaban Küçük, “Kamu Yönetiminde Performans Açığı”, http://alomaliye.com/2007/saban_kucuk_kamu_perf.htm, (20 Eylül 2007), s.2

- Harcama sürecinin katı ön kontrole tabi olması
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması
- Bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli yetkinin tanınmamış olması
- Bütüncül bir mali yapının olmaması ve bütçe uygulamalarında yıl içi ödenek eklemeleriyle mali disiplinin bozulması
- Çağdaş kamu mali yönetim anlayışında hakim olan; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verebilirlik, mali saydamlık ilkelerinin sistemde yer almaması.

Yukarıda sıralanan bu sorunları; kamu bütçelerinin kapsamı ve hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kod yapısı sorunları şeklinde sınıflandırılarak daha kapsamlı olarak aşağıda açıklamıştır.

2.1.1. Bütçe Kapsamı ve Sorunları

İyi bir bütçe sistemi, makro ekonomik istikrarı sağlama, kaynak dağıtımında etkinliği ve hizmet üretiminde verimliliği özendirme ve hesap verme hedeflerini içeren, bunun mekanizmalarını kuran ve bu hedeflere ulaşan bir bütçe sistemidir. Türkiye’de bütçenin kapsamı oldukça dar olup, kamu tarafından dağıtılan kaynakların sadece bir bölümünü kaydetmektedir. Konsolide bütçe olarak adlandırdığımız bütçemiz, genel ve katma bütçeli kuruluşlardan oluşmaktadır¹²⁶.

Bütçenin kapsamı sorunu, bütün mali gelir ve giderlerin kaynağına ve kullanım yerine bakılmaksızın bütçe içinde yer almasına ilişkindir. Bütçenin kapsamı aynı zamanda bütçe açığı, kamu açığı kavramlarını ve harcama kontrolünü etkileyecektir. Zira kapsamlı bir bütçe¹²⁷;

- Kamu faaliyetlerinin ekonomik sonuçlarının ölçümünü,
- Mali kaynaklarının kontrolünü,

¹²⁶ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu**, http://ekutup.dpt.gov.tr/kamu_mali/oik535.pdf.29 (21 Mart 2006), s.86

¹²⁷ Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2005, s.129-130

- Yönetici ve karar vericilerin sorumlulukları ve hesap verebilirliklerini,
- Kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamalıdır.

Mali bilgilerin tam ve kapsamlı olması önemli olmakla birlikte bir çok ülkede bütün mali gelirleri kapsayan bütüncül bir bütçe bulunmaz. Kapsam dışında, kanunlarla bütçe dışına çıkarılan programlar ile borç garantileri ve vergi sistemiyle sağlanan teşvikler gibi geleneksel olmayan harcamalar yer almaktadır¹²⁸.

Mevcut yapısıyla bütçe sistemimiz kamusal faaliyet alanının tümünü kavrayan bir yapı göstermemesi yanında kendisinden beklenen bütçesel sonuçları gerçekleştirmekten uzaktır. Vatandaş bütçe ile meclisin çalışma performansını sorgulayamamakta, meclis bütçe yoluyla hükümetin faaliyetlerini siyasi olarak yeterince kontrol edememekte, bakanlar kurulu kuruluşların hizmet maliyetleri ve performansları hakkında tam bir bilgiye ulaşamamakta, kurumlar arasında karşılaştırılabilir bir hizmet maliyeti sistemi ve kaynak kullanma konusunda etkinliğe dayalı bir rekabet yapısı bulunmamaktadır.

2.1.2. Bütçenin Yapısı ve Hazırlanması Sorunları

Bütçenin hazırlanması sürecinde en önemli eksiklik, bütçenin kamu harcama alanının ancak bir bölümünü kavrayabilmesi, ikincisi ise bütçenin orta vadeli bir projeksiyona sahip olmamasıdır. Ayrıca girdi-çıktı ilişkisinin kurulmamış olması dolayısıyla performans ölçmeye izin vermemesidir. Bütçe yapısının, yasama organının ve kamuoyunun bu harcama kaleminin oluşumunu izleyebilme şansının olmadığı, bütçe kanununun meclisin ve kamuoyunun bütçe hakkını gerektiği gibi kullanabilmesine olanak sağlayacak şekilde borçlanma programını ve kesin hesap yoluyla gerçekleştirmeleri izleyecek biçimde hazırlanmadığı görülmüştür¹²⁹.

2.1.3. Bütçenin Uygulanması Sürecindeki Sorunlar

Bütçe uygulanmasında karar alma sürecinin yetkinliğini arttıracak mekanizmaların iyi tanımlanmaması ve bu mekanizmaların öngörülen etkinlikten uzak

¹²⁸ Gedikli, s.94

¹²⁹ Mutluer, Öner ve Kesik, .s.129-131

çalışması sonucunda, süreç karar alan kişinin veya kurumun bilgi düzeyine ve tecrübesine bağlı kalmaktadır. Bunun getirdiği en temel sakınca bütçenin uygulanması sürecinde sistemli bir işleyişin uygulamaya geçirilememesidir. Bütçe uygulamasında görevlilerin rol ve sorumlulukları açıkça tanımlanamamaktadır. Bütçenin uygulanmasında kamu hizmetlerinin sonuçlarından doğrudan etkilenen yerel birimlerin karar alma süreçlerine katılımı ve kontrolü olmamaktadır. Mevcut sistemde, kısaca ödenek kullanımlarının bütçeye uygunluğunu teşhis edecek ve kullanıma bütçe adına yetki verecek birim olarak tanımlanabilecek, yetkilendirme birimi rolü net olarak ortaya çıkarılamamaktadır¹³⁰.

2.1.4. Bütçe Uygulamasında Muhasebe ve Sorunları

Devlet muhasebesi hükümetlerin mali politikalara ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle, Devlet Muhasebesi geleceği planlamanın, mali hesap verilebilirliğin ve saydamlığın en önemli aracıdır. Gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır¹³¹. Devlet muhasebesinin amacı genel yönetim kapsamına dahil olan merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarında ortak muhasebe ve raporlama standartları ile karşılaştırma yapmaya ve konsolide edilmeye elverişli çerçeve bir hesap planının oluşturulmasıdır.¹³²

Türkiye’de genel yönetim kapsamına dahil birimlerde muhasebe sistemleri birbirinden farklı olarak hazırlanmış ve uygulamaktadır. Bu konuda uygulama birliği yoktur. Devlet muhasebesinde en önemli rolün Maliye Bakanlığına ait olması gerekirken, Maliye Bakanlığının devlet muhasebesi alanındaki çalışmaları genel ve katma bütçeli idareler ve döner sermayeler ile sınırlı kalmıştır. Bu konuda yapılan en son düzenleme 1990 yılında yayımlanan Devlet Muhasebesi Yönetmeliğidir. Söz konusu yönetmelikte genel ve katma bütçeli idarelerde uygulanan muhasebenin nakit esasına dayalı bütçe uygulamaları yanında, nakit esasında yer almayan emanetler ve nakit yaratmayan borçlar gibi yükümlülükleri, iştirakler, ikrazlar ve bütçe dışı sermaye

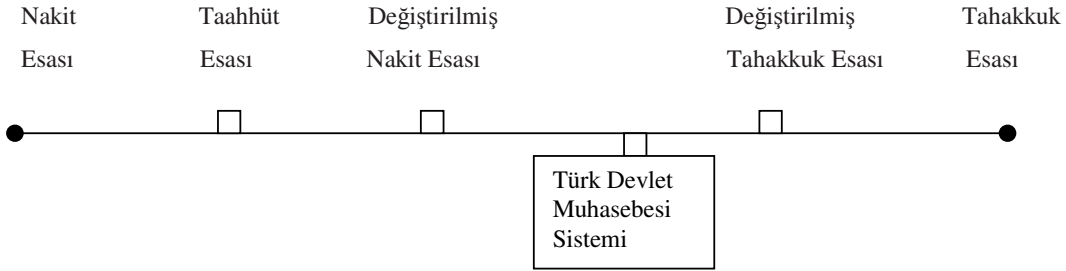
¹³⁰ DPT, 8.BYKP, s.64-65

¹³¹ Baki Kerimoğlu, “Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi İçindeki Rolü”, <http://www.mukder.org.tr/25sayibk.htm> (21 Ağustos 2007) s,5

¹³² Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, s. 12

oluşumları gibi varlıkları ve gelir tahakkuklarının kaydı gibi işlemleri de muhasebeleştirdiği görülmektedir. Ayrıca hesaplar mali yılın bitimi olan 31 Aralık tarihi ile kapatılmayıp önceki yılın bütçe işlemlerinin tamamlanması için bir ay süreyle açık tutulmaktadır. Bu özellikleri ile değerlendirildiğinde genel ve katma bütçeli idareler için uygulanan devlet muhasebesi uyarlanmış nakit esası ile uyarlanmış tahakkuk esası arasında bir sistem olarak ifade edilebilir.¹³³

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” Özel ihtisas Komisyonu raporunda da belirtildiği üzere muhasebe sistemleri nakit esasından başlayarak tahakkuk esasına kadar uzanan bir süreç içermektedir. Şekil 3'de görüleceği üzere, söz konusu raporda Türk Devlet muhasebe sistemi değiştirilmiş nakit esası ile değiştirilmiş tahakkuk esası arasında yer alan bir sistem olarak tanımlanmıştır¹³⁴.



Şekil 2: Türk Devlet Muhasebe Sisteminin Konumu

Kaynak: DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, s.77

Genel yönetim kapsamında muhasebe ve raporlama alanında en çok farklılık görülen kuruluşlar Fonlardır. Her Fon kendi muhasebe sistemini kendisi kurmaya çalışmış ve bu nedenle fon sayısı kadar farklı fon muhasebe uygulaması ortaya çıkmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarının muhasebe sistemleri, bazı sorunlara rağmen, Türkiye’de genel idareye dahil kurumlarda uygulanan en ileri muhasebe sistemleridir.

¹³³ Ercan Çalış, “Türk Devlet Muhasebe Sisteminde Reform Çalışmaları” **Muhasebe-Finansman Araştırma ve Uygulama Dergisi Analiz**, Cilt:5, Yıl:14, Sayı:14, Ekim 2005, s.95-100

¹³⁴ DPT, SBYKP, ÖİK Raporu, s.77

Sosyal güvenlik kurumlarının muhasebe planları muhasebe mantığı içinde hazırlanmış, ve bu yönüyle mali rapor üretmeye elverişli bir yapıya sahiptirler. Bütün sosyal güvenlik kurumlarını kapsayan ortak muhasebe ve raporlama standartları olmasa bile, muhasebe işlemleri tahakkuk esasına göre belirli bir düzen içinde kaydedilmekte ve raporlanmaktadır¹³⁵.

Türkiye'de devlet muhasebesi alanındaki en önemli problem devlet muhasebe uygulamasındaki dağınıklık olarak karımıza çıkmaktadır. Genel yönetim içinde yer alan kurumların bütününe yönelik çalışmalar yapmak, standartlar ve kurallar oluşturmak üzere yetki verilmiş bir kurumun uzun süre olmaması, devlet muhasebesinde standartların ve kuralların oluşturulamamasının en önemli sebebi olmuştur¹³⁶. Yeni kamu mali yönetim sistemine geçilmesine kadar, devlet tarafından uygulanan muhasebe sisteminin, devlet faaliyetlerinden doğan ve ekonomik krizlerin doğmasına veya etkilerinin derinleşmesine sebep olan mali riskler hakkında veri üretemediği görülmektedir. Ülkelerin birbirleri ile olan ilişkileri de bu bağlamda bilgiye olan ihtiyacı arttırmıştır. Bundan dolayıdır ki, kamu harcama yönetimi için gerekli olan bilginin sağlanması ancak yönetim sistemlerinin gelişen koşullara uyum sağlaması ile başarılabacaktır¹³⁷.

2.1.5. “Bütçenin Uygulanmasında Kod Yapısı ve Sorunları

Bütçenin kodlanması, devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin milli ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için gerekmektedir. Bu açıdan bütçe kodlaması, devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmak amacını hizmet eder. Bütçe kodlaması gelir, gider, açık, finansman gibi mali işlemleri ve kamu politikalarının sonuçlarını kapsar.

¹³⁵ TESEV, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim” http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php (23 Ekim 2006)

¹³⁶ Baki Kerimoğlu, “Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Ocak-Mart 2002, s.19

¹³⁷ Erkan Karaaslan, “Ülkemizde Devlet Muhasebe Sistemimizin Serüveni”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:54, s.55

Türkiye’de bütçe kodlamasında yaşanan sorunlar göre dört ana gruba ayrılmıştır¹³⁸;

- Sınıflandırma Sorunları; kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlararası gelişmeler ve kodlamanın alt grupları içerisinde geçişmeler yaygınlaştığı için sınıflandırma sistematigi kaybedilmiş ve standardizasyon korunamamıştır. Ayrıca, sınıflandırma ülkenin mali, ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyerek geliştirilememiştir.
- Kod Yapısı Sorunları; kod yapısı sağlıklı bilgi akışını sağlayabilecek özelliklerini yitirmiş ve kod yapısı içerisinde fonksiyonel ve ekonomik kodlar iç içe yer almıştır. Mali şeffaflığı sağlamada önemli bir nitelik olarak değerlendirilebilecek olan “Kurumsal Kodlama” çok yetersiz kalmıştır. Kod büyüklükleri sınıflandırma ile uyumlu düzenlenmemiştir.
- Uygulama Sorunları; fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımına geçilememiştir. Kodların kullanımı zaman içinde giderek daraltılmıştır.
- Altyapı Sorunları; teknolojik gelişme, değişen ihtiyaçları karşılamada yeterli kapasiteye ulaşamamıştır. Nitelikli ve yeterli personel istihdamının sağlanamaması ve merkezi birimler, iş ve yetki merkezileşmesi nedeniyle yeni uygulamalar geliştirilmesi ve analizler yapılması yerine rutin işlemler üzerinde yoğunlaşmıştır.

Program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sistematiginin kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2.1.6. Denetim Sorunları

Ülkemizde harcama yönetimi ve kontrolü alanında köklü bir teftiş geleneği vardır. İdari ve mali denetim, idarelerin denetim birimleri tarafından, harcama sonrası

¹³⁸ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, 3. Baskı, Ankara, Mayıs 2004, s. 26.

mali denetim ise esas itibarıyla Maliye Bakanlığı denetim elemanları tarafından ve ağırlıklı olarak mevzuata uygunluk yönüyle gerçekleştirilmiştir. Ancak, denetim sistemlerinin uyumlaştırılması ve koordinasyonu için merkezi bir yapı oluşturulmamıştır. Denetim sistemimizde, sistemli ve sürekli bir denetim mekanizması kurulamamış ve daha çok işlem odaklı bir denetim anlayışı hakim olmuştur. Risk değerlendirmesi ile performans denetimi yeterli düzeyde yapılamamıştır. Denetim sistemimiz, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirememiş ve yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır¹³⁹.

2.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Harcama Yönetimine Getirilen Düzenlemeler ve Değerlendirilmesi

Ülke ve dünya deneyimleri, yapısal dönüşüm ile desteklenmeyen kısa süreli sıkı maliye politikalarından elde edilen iyileşmenin sürdürülebilir olmadığını göstermektedir. Kamu maliyesinin sağlıklı dinamiklere kavuşturulması, ancak kısa vadede ortaya konulan sıkı maliye politikalarının daha kapsamlı orta ve uzun vadeli bir çerçeve ile desteklenmesi ile mümkündür. Bu temel tespit, kamunun mali ve finansal yönetiminin yeniden yapılandırılması gereğini de beraberinde getirmektedir. Yeniden yapılanmayı zorunlu kılan bir diğer temel etken ise ülkemizdeki ekonomik ve sosyal hayatta gözlenen hızlı değişimdir. Bu değişim sürecinde devletin, sosyal alanda adalet, eğitim, sağlık gibi temel hizmetleri etkin bir biçimde sunmasına, ekonomik alanda ise düzenleyici ve denetleyici rolünün ön plana çıkmasına ilişkin beklentiler artmaktadır¹⁴⁰.

Kamu yönetiminde zamanla birikerek gelen aksaklıklar ve bozulmalar neticesinde bir yenilenme ve düzeltme ihtiyacı baş göstermiştir. Özellikle son 20- 25 yıllık süreçte bu düzeltme ihtiyaçları belirgin hale gelmiştir. Kamu yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, hantal bürokratik yapı toplumsal ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiş, diğer yandan teknolojik gelişme karışısında kendisini bu gelişmelere uyduramamış ve dolayısıyla bütün bu olumsuzlukların giderilmesi elzem bir hal

¹³⁹ Bayram Barun, Mustafa Ekinci ve Özlem Temizel, “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetiminin Rolü”, http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF_barun_ekinci_temizel.pdf, (17 Ağustos.2007), s.24-25

¹⁴⁰ İbrahim Çanakçı, “Devletin Mali ve Finansal Yönetiminde Yeni Açılımlar” Finans Dünyasında Yeni Trendler Konferansı, İstanbul, 2003, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/Sunumlar/ICanakci_Kamu_Maliyesi_Active_Academy_2_003_1017.pdf, ss.1-3 (16 Aralık 2006), s.2

almıştır. Bütün bunlar kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin itici unsuru olmuştur. Bu yeniden yapılanma sürecinde sadece dar anlamda kamu yönetimi (bürokratik yapı) bu çalışmalardan etkilenmemekte olup, geniş anlamda kamu ekonomisi bundan etkilenmektedir. Bu doğrultuda devletin görevleri yeniden tanımlanmakta ve bazı yetki ve görevleri daraltılmaktadır. Sık kullanılan deyim ile “üretici devlet”ten “düzenleyici devlet”e geçiş süreci yaşanmaktadır. Kanunun amacı, kamu yönetimini katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan haklarını esas alan bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırmaktır¹⁴¹.

Yukarıda belirtilmiş olan bu sorunlar, özellikle son yıllarda kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına hız kazandırmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, “1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanunun” yerine geçmek üzere,”2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanun” çıkarılmış ve 2006 yılı bütçesi bu yeni anlayışa uygun olarak hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanun, kamu harcama ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak temel esaslarını belirlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve denetimi hususlarını düzenlemektedir. Bu bölümde 5018 sayılı Kanun ile kamu harcama sistemimizde yapılan temel düzenlemeler irdelenecek ve söz konusu düzenlemelerin kamu harcama sistemimizin yapısı ve sorunları karşısındaki olumlu ve olumsuz yönleri konusunda değerlendirmeler yapılacaktır. Kanunda kamu mali yönetimi ve denetimi açısından getirilen önemli düzenlemeler şu başlıklar halinde ele alınabilir:

2.2.1. Bütçe Sistemine İlişkin Düzenlemeler

Kanunla, mali yönetim ve bütçenin hem idareler itibariyle hem de iş ve işlemler itibariyle kapsamı genişletilmiş ve bütçe birliği sağlanmıştır. Daha önce genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe Parlamentoya sunulurken, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşan merkezi yönetim bütçesi olarak Parlamentoya sunulurken kanunlaşması sağlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetime dahil tüm idareler Kanun kapsamına alınmıştır. 5018 sayılı Kanun,

¹⁴¹ Çanakçı, s.3

kamu harcama ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak temel esaslarını belirlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması hususlarını düzenlemektedir. Ayrıca genel yönetime dahil kamu idarelerinin çok yıllık bütçelemeye geçmesi, stratejik planlamanın hazırlanması, performans esaslı bütçelemenin yapılması, yönetim sorumluluğu çerçevesinde iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi gibi yeniliklerde getirmektedir.

2.2.1.1. Bütçenin Hazırlanması İle İlgili Düzenlemeler

Bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken belirli ilkelere riayet edilmesi gerekmektedir¹⁴². Bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken makro istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır. Buradan anlaşıldığı kadarıyla düzenleyici devletin bir aracı olan bütçeler ekonomiye dolaylı bir müdahale aracı olarak sürdürülebilir kalkınmaya doğru yönlendirme görevi yapacaktır. Bütçeler stratejik plana uygun olarak performans ölçütlerine göre hazırlanıp, uygulanıp, kontrol edilecektir. Ayrıca, bütçeler hazırlanırken gelecek iki yılın tahminleri de hazırlanır. Böylelikle üç yıllık bütçelemeye geçiş süreci başlatılmıştır. Üç yıllık bütçeleme ile maliye politikasının etkinliğinin artırılması, mali disiplinin ve mali şeffaflığın sağlanması, hükümet faaliyetlerinde belirliliğin ve dolayısıyla güvenin sağlanması gibi unsurlar hedeflenmektedir. Diğer yandan, bütçelerde mali işlemlerin kapsamlı ve saydam bir şekilde yer alması sağlanarak açıklık, doğruluk, mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde uygulama yapılır¹⁴³.

5018 sayılı Kanun gereğince, 2006 yılı başından itibaren Türkiye tarihinde ilk defa çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir. Bunun yanı sıra, bütçenin kapsamının genişletilmesi çerçevesinde konsolide bütçe uygulamasından merkezi yönetim bütçe uygulamasına geçildiğinden, kamu sektöründe bütçe hazırlık süreci açısından önemli bir yaklaşım farklılığı da ortaya çıkmıştır. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde uygulamaya konulan bu yeni anlayış çerçevesinde, kamu idareleri

¹⁴² 5018 KMYKK, m.13

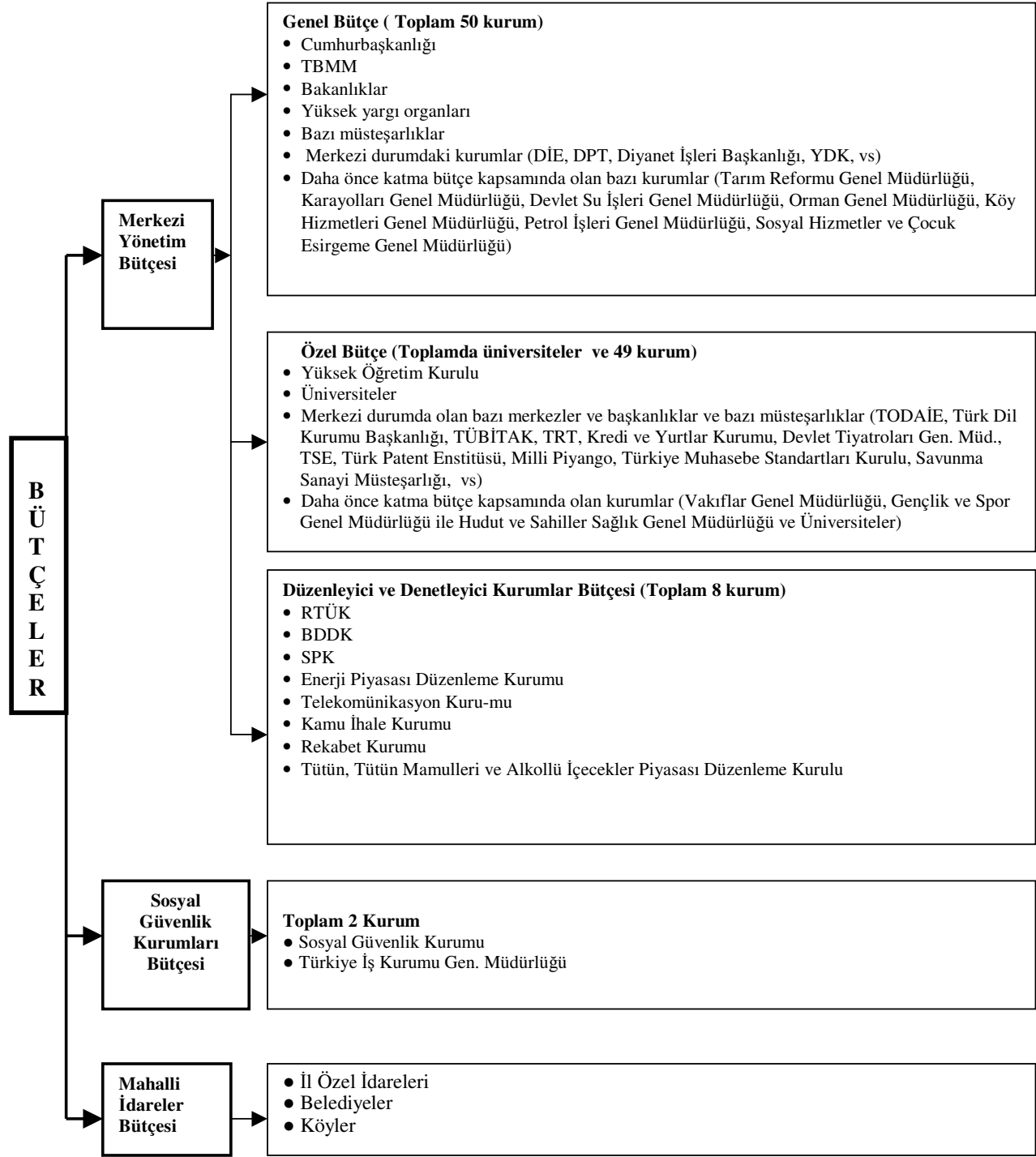
¹⁴³ Duran Bülbül, H. Lütfü Ejder ve Selin Ertürk, "Stratejik Plan Ve Performans Bütçe Tekniği Açısından Türkiye'de Bütçeleme Sürecinin Değerlendirilmesi", [http:// www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/ PDF/bulbuliejderierturk.pdf](http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/bulbuliejderierturk.pdf), (08 Kasım 2007), s.7

bütçelerini 2006-2008 yıllarını kapsayan üç yıllık dönem için hazırlamışlardır. Bilindiği üzere, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliğin artırılarak mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu maliyesi politikası hedeflerinin başında gelmektedir. Kamu mali yönetiminde öngörülebilirliği artıran ve saydamlık ilkesini güçlendiren temel araçlardan olan çok yıllık bütçeleme anlayışı, bu amaca ulaşma çabalarına önemli bir katkı sağlayacaktır. Çok yıllık bütçelemenin başarılı bir şekilde sürdürülmesi, bütçe uygulamalarında kamu idareleri arasında gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlıklı bir şekilde yürütülmesine bağlı bulunmaktadır. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plana dayalı olarak hazırlanacak 2007-2009 yılları bütçeleri, kamu harcamalarının kalitesinin artırılması ve bu suretle halkın hayat standardının yükseltilmesi için önemli katkılar sağlayacaktır¹⁴⁴.

Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz¹⁴⁵. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe sistemine getirilen yeni düzenleme Şekil 4’de gösterilmiştir. Bu düzenleme ile katma bütçe kaldırılmıştır. “Genel bütçe” olarak adlandırılan ve merkezi hükümet kurumlarını kapsayan bütçe kapsamında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, yüksek yargı organları, bazı müsteşarlıklar ile bazı merkezi kurumlar (DİE, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, vs) ve buna ilave olarak mevcut bütçe sistemi içerisinde katma bütçeli kurum olarak işlem gören bazı kurumlar bulunmaktadır. Genel bütçe kapsamında 50 kurum sayılmıştır.

¹⁴⁴ T.C. Resmî Gazete, Orta Vadeli Mali Plan (2007 - 2009), Sayı : 14/6/2006 /26229 ,s.1

¹⁴⁵ 5018 KMYKK, m.12



Şekil 3: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Bütçe Sitemi

Kaynak: 5018 KMYKK

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu kurumlarıdır¹⁴⁶. Özel bütçe kapsamında kurumlar 49 madde halinde sayılmıştır.

Mevcut düzenleme ile bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumları bütçesinin tanımlanması, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesinin ise merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınması ile bütçenin kapsamı genişlemiş ve bu haliyle bütçe daha anlamlı hale gelmiştir. Önceki haliyle devlet bütçesinin kapsamı dar olup, kamu mali işlemlerinin önemli bir kısmını kapsamamaktadır. Burada dikkati çeken bir başka düzenleme ise katma bütçeli idarelerin kaldırılarak bu kurumların merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınmasıdır. Katma bütçeli idareler uygulamada, Muhasebe- i Umumiye Kanunu ile kendilerine atfedilen anlamlarını yitirmişler, genel bütçe ödenekleri ile ayakta duran idareler haline gelmişlerdir. Aslında, hem bütçe kapsamının genişletilmesi, hem de katma bütçeli idarelerin yeniden bir düzenlemeye tabi tutularak merkezi yönetim bütçesi içerine alınması mali disiplin açısından önemlidir.

Bütçe sitemine getirilen bu düzenleme 01/01/2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

2.2.1.2. Bütçenin Uygulanması Süreci İle İlgili Düzenlemeler

Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bütçe ödeneklerinin kullanımının önceden planlanabilmesi amacıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince ayrıntılı harcama programı, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarınca ise finansman programı hazırlanır. Genel bütçe kapsamındaki kamu

¹⁴⁶ 5018 KMYKK, m.12

idarelerinin ayrıntılı harcama programları Maliye Bakanlığınca vize edilir. Maliye Bakanlığı, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için ödenek devir işlemleri ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapılacak tertipteki ödeneğinin bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşini aşan kısmını yapmaya yetkilidir. Maliye Bakanı, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerin de ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirler.

Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, üzere, Maliye Bakanlığı bütçesine konulan yedek ödenekten ilgili idarelerin bütçelerine Maliye Bakanınca aktarma yapılabilir. Maliye Bakanı, Merkezî Yönetim Bütçe Kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almaya, standartları belirlemeye, sınırlamalar koymaya, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermeye, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemeye, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamaya ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmaya yetkilidir¹⁴⁷.

Kamu idarelerinde harcamalar, harcama yetkililerinin onayıyla gerçekleştirilir. Harcama yetkililerinin harcama talimatı üzerine, mali iş ve işlemler gerçekleştirme görevlileri tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilir. Ön mali kontrole tabi tutulan mali iş ve işlemler karşılığı tutarlar, harcama yetkilisinin onayı üzerine muhasebe yetkilisince hak sahibine ödenir. Bütçe uygulama sürecinde nakit yönetimi ve borç yönetimi işlemleri Hazine Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilir¹⁴⁸.

2.2.1.3. Devlet Muhasebesi İle İlgili Düzenlemeler

Dünyada muhasebe hizmetlerinin nasıl ve hangi birim tarafından yürütüleceği konusu ve bunun ilgili kamu idaresinde saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının çalışmasına etkileri yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanılmıştır. Muhasebe

¹⁴⁷ 5018 KMYKK, m.30

¹⁴⁸ 5018, KMYKK, m.31

sistemlerinin yönetimsel organizasyonunda iki model vardır; bunlardan birincisi devlet muhasebesinin merkezi bir birim tarafından tutulduğu, dikey model olarak tanımlanan, merkezileştirilmiş muhasebe sistemidir. Bu modelde merkezi bir kamu idaresi bütün kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarını tutar ve raporlar. Diğer model ise harcamacı kuruluşların ayrı olarak kendi muhasebe sistemlerini kurdukları ve kendi mali raporlarını kendilerinin hazırladığı konsolidasyon modelidir. Bu iki sistemin de artı ve eksileri vardır. Konsolidasyon modeli son zamanlarda daha tercih edilen bir model olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak konsolidasyon modelinin uygulanması, harcama sürecinin bilgisayar altyapısına kavuşturulması gibi, ilave yatırım ve zorluklar içermektedir¹⁴⁹.

Devlet muhasebesinde reform çalışmaları 1995 yılında genel ve katma bütçeli idarelerde tahakkuk esasına geçilmesini amaçlayan ve Dünya Bankası'ncada desteklenen Kamu Mali Yönetim Projesi çalışmaları ile başlamış ve döner sermayeler için Döner Sermayeli İşletmeler Muhasebe Yönetmeliğı'nin hazırlanması ve yayımlanması ile bu çalışmalar sürdürölmüştür. Daha sonra, kamu mali yönetimine destek olacak sağlam bir veri tabanının oluşturulması için genel yönetimi kapsayan raporlama gereksinimi devlet muhasebesi çalışmalarının kapsamının genişletilmesine neden olmuştur. Sağlam ve gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturularak, doğru ve güvenilir devlet mali istatistiklerinin üretilmesi, bunların doğal sonucu olarak saydamlığın ve hesap verilebilirliğin temelinin oluşturulması gereklidir.

Yukarıdaki işleri kapsayan bir zaman planı hazırlanmış ve çalışmalara başlanılmıştır. Kanunda genel bütçeye dahil daireler için merkezileştirilmiş muhasebe modeli (dikey model); diğer kamu idareleri için ise konsolidasyon modeli benimsenmiştir. Genel bütçeye dahil daireler için merkezileştirilmiş muhasebe modelinin benimsenmesinde genel bütçeye dahil dairelerde uygulanan tek hazine hesabı sistemi uygulaması, say2000i Projesi kapsamında oluşturulan otomasyon sistemi ve taşrada saymanlık hizmetlerinin bu idareler için tek bir elden yrtölmesinin kolaylıkları önemli rol oynamıştır. Bu çerçevede Maliye Bakanlığına bağlı, vergi daireleri dahil, yaklaşık 1600 saymanlık ve birimin otomasyonunu kapsayan say2000i

¹⁴⁹ Allen ve Tommasi, s.297,

Projesi tamamlanmıştır¹⁵⁰. Böylece, genel ve katma bütçeli idareler için web tabanlı merkezleştirilmiş bir muhasebe sistemi için gerekli alt yapı oluşturulmuştur. Bundan böyle, genel ve katma bütçeli idarelerin mali işlemleri ve tek hazine hesabı diye adlandırılan merkezleştirilmiş ödeme sistemi ile gelir gider dengesi günlük olarak merkezden izlenebilecek, böylece borçlanma gereksinimi günlük olarak tespit edilip gereksiz yere borçlanma ve faiz ödemesi gibi maliyetlere katlanılmayacaktır.

Bu doğrultuda, 2001 yılında yaşanan ekonomik krizden sonra devlet muhasebesi alanında çalışmalar hızlandırılmış ve Ocak 2004 tarihi itibarıyla genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerde birtakım eksiklikleriyle beraber tahakkuk esasına dayalı yeni muhasebe sistemi uygulamasına geçilmiş ve 5018 sayılı Kanunun kapsamına dahil kamu idarelerinde Ocak 2006 tarihinden itibaren tamamıyla uygulanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, “Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır”¹⁵¹ denmiş olup ayrıca “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir”¹⁵² hükmüne yer verilmiştir. İşte söz konusu kanun hükümleri Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin yasal dayanağını ve özünü oluşturmaktadır. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi sayesinde, muhasebe kayıtlarının tahakkuk esasına göre tutulması, devlet faaliyetlerinin tümünün kayda alınması, maddi duran varlıkların kayda geçirilmesi, devlet borçlarının kayıtlara yansıtılması vb. bir çok husus muhasebe sistemimize girmiştir¹⁵³.

Performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde bütçeye ilişkin istatistikî verilerin daha düzenli ve her türlü ihtiyaca cevap verecek bir şekilde derlenmesi

¹⁵⁰ Selçuk Adıgüzel, M Selim Güler ve Miraç Gülççek, **Muhasebat Genel Müdürlüğünün Tarihi Gelişimi, Devlet Muhasebesi Alanında Yürütülen Faaliyet ve Projeler**, [http:// www.demud.org/arastirma/muhasebat.doc](http://www.demud.org/arastirma/muhasebat.doc) (16 Aralık 2006), s.11

¹⁵¹ 5018 KMYKK, m.50

¹⁵² 5018 KMYKK, m.51

¹⁵³ Ömer Duran, “Bütçe ve Muhasebe Tekniği Açısından Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı.60, Ocak-Mart 2006,s.67-68

gerekmektedir. Mali istatistikler konusuna ilişkin olarak, devlet muhasebe sisteminin buna uygun olarak düzenlenmesi hükme bağlanmıştır¹⁵⁴. Devlet muhasebe sisteminde amaç etkinliktir. Uluslararası standartlara uygunluk esastır. Malî istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde hazırlanır¹⁵⁵. Mali istatistikler ilgili kurumlarca, belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanıp Maliye Bakanlığı'na gönderilecektir. İlgili istatistikler Maliye Bakanlığı tarafından derlenecektir. İstatistiklerin kolayca ulaşılabilir olması esastır¹⁵⁶. Bu düzenleme mali şeffaflığı ve hesap verebilirliği gerçekleştirmeye yöneliktir.

Kamu Mali Yönetim Kanunu ile tahakkuk esaslı bir devlet muhasebesi sistemi oluşturulmaktadır. Sistem bütçe sonuçlarının izlenmesinin yanı sıra tahakkuk esaslı sonuçlar üretebilecektir. Böylelikle devletin menkul-gayrimenkul varlıkları, kısa ve uzun vadeli borçları ve öz kaynakları ayrıntılı olarak muhasebede izlenebilecek, devletin tahakkuk esaslı bilanço ve mali tabloları çıkartılabilecektir. Böylece devlet mali yönetiminde tam bir şeffaflığa ulaşılabilir, yönetim amaçlı ayrıntılı raporlar üretilen, devlet faaliyetlerinin ekonomi içindeki etkileri ve sonuçları net olarak izlenebilecektir¹⁵⁷.

2.2.1.4. Bütçenin Kod Yapısı İle İlgili Düzenlemeler

Yeni bütçe sistemi sınıflandırılması ile birlikte bütçe kod yapısı da değişmiştir. 2004 yılından itibaren program bütçe sistemi terk edilerek analitik bütçe sistemine geçilmiştir. Analitik bütçe sistemi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenen performansa dayalı bütçeleme uygulaması ile birincil olarak ilgili ve buradaki düzenlemeye paralel bir uygulamadır. IMF'nin GFS (Government Finance Statistics= Devlet Mali İstatistikleri) sınıflandırma sistemi ve ESA 95 (European System of Integrated Accounts= Avrupa Bütünleştirilmiş Hesaplar Sistemi) esasına göre hazırlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' da "bütçeler

¹⁵⁴ 5018 KMYKK, m.49

¹⁵⁵ 5018 KMYKK, m.52

¹⁵⁶ 5018 KMYKK, m.53

¹⁵⁷ Fikret Sevinç, "Kamu Maliyesinde Saydamlık için Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar", http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/muhasebat_genel_mudurlugunde_atilan_adimlar.mcw (28 haziran 2007), s.9

uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır”¹⁵⁸ denilerek bütçenin uluslararası standartlara göre hazırlanmış olmasının yasal çerçevesi çizilmiştir. Kanundaki bu hükme göre 2005 yılı başından itibaren istatistiki verilerin hazırlanmasına ve yayınlanmasına başlanmıştır.

Uluslararası standartlara göre hazırlanan analitik bütçe sistemi ile performansa dayalı yönetimin alt yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır. “Harcama ve borçlanmanın kodlanması” olarak belirtilen analitik bütçe sınıflandırma sisteminde kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olmak üzere dört çeşit sınıflandırma esası kabul edilmiştir¹⁵⁹. “Kurumsal sınıflandırma” bakanlıklar ve muadil kurumlar düzeyinde olup, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitini hedeflemektedir. “Fonksiyonel sınıflandırma” ile devlet faaliyetlerinin türünü göstermek amaçlanmıştır. “Finansman tipi sınıflandırma” ile genel devlet tanımına giren bütün kurumların kavranması amaçlanmıştır. “Ekonomik sınıflandırma” ile devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerinin tespit edilmesi hedeflenmiştir¹⁶⁰. Analitik bütçe sistemi ile devletin mali işlemlerine ilişkin ayrıntılı istatistiki veriler elde edilebilecektir.

2.2.2. Mali Sisteme Getirilen Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik performansa dayalı mali yapıdır. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde “disiplini ve etkinliği” sağlamaya yöneliktir. Devletin her alanda kaliteli ve etkin hizmeti sağlayabilmesi ise ancak kaynakların etkin kullanımını esas alan şeffaf ve hesap verebilir bir kamu mali yönetiminin oluşturulması ile mümkündür¹⁶¹. Kanunun amacı kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı

¹⁵⁸ 5018, KMYKK, m.52

¹⁵⁹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, s. 8.

¹⁶⁰ T.C.Maliye Bakanlığı, s.20- 32.

¹⁶¹ Çanakcı, s.3

sağlamaktır ¹⁶². Kanunda kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak tanımlanmıştır¹⁶³. Burada, ifade edilen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik terimleri performans yönetiminin unsurlarıdır. Dolayısıyla mali yönetimin performansa dayalı olacağı yasal hüküm altına alınmıştır. Kanunda kamu maliyesinin temel ilkeleri sayılmıştır. Bunlardan bazılarını şöyle sıralayabiliriz¹⁶⁴.

- Kamu maliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.
- Maliye politikası makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür.
- Kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde yürütülür.
- Kamu maliyesinde etkin gelir elde edilmesi ve harcama yapılması için gerekli analiz yöntemleri (fayda- maliyet, fayda- etkinlik, vs) kullanılır

Bu ilkeler genel olarak değerlendirildiğinde performansa yönelik oldukları görülmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda mali şeffaflığa ilişkin hükümler önemlidir. Buna göre her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlamak amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır. Bu hüküm, 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilip 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun ile hayata geçirilmek istenen “kamudan bilgi alma hakkı” ile doğrudan bağlantılıdır¹⁶⁵.

2.2.3. Kamu Harcamaları Bakımından Getirilen Yeni Düzenlemeler

5018 sayılı Kanunla kamu harcama ve kontrol sistemi alanında getirilen önemli yenilikler; genel yönetime dahil kamu idarelerinin Çok Yıllı Bütçelemeye (ÇYB) geçmesi, Stratejik Plan (SP) hazırlanması, Performans Esaslı Bütçeleme (PEB)

¹⁶² 5018 KMYKK, m.1

¹⁶³ 5018 KMYKK, m.3/1

¹⁶⁴ 5018 KMYKK, m.5

¹⁶⁵ 5018 KMYKK, m.7

yapılması, yönetim sorumluluğu çerçevesinde iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi, nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi ve bağımsız dış denetimin mevzuata uygunluk denetiminin yanında performans denetimi açısından da gerçekleştirilmesi için uygun bir yapının oluşturulması olarak sayılabilir.

2.2.3.1. Çok Yıllı Bütçeleme (ÇYB)

Tarihsel gelişim sürecine baktığımızda bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde bütçelemeye yeni anlayış hakim olmuş, kamu bütçeleme ve yönetimi, girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı-sonuç odaklı olarak gelişmeye başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, hesap vermek mevzuata uyum şeklinde cereyan eder, dolayısıyla yöneticiler kurallara uydukları sürece hiçbir sorun ile karşılaşmazlar. Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilerin nasıl yaptıklarından ziyade ne yaptıkları daha önemli hale gelmiştir¹⁶⁶.

Böylece, günümüzde kamu hizmetlerinin sunulmasında sonuç odaklı olmak, kamu yöneticilerinin başarılarını, kamu faaliyeti sonucu gerçekleşen çıktı ve sonuca göre değerlendirmek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Diğer taraftan, bir çok ülkede bütçeleme sürecinde yaşanan temel sorun, stratejik kararların çok önemsenmemesi, diğer bir deyişle belirli stratejik kuralların olmaması, ancak bütçe uygulamasının katı ve merkeziyetçi olmasıdır. Esasında, politika yapma sürecinin merkeziyetçi ve katı, uygulamaya yönelik süreçlerin ise adem-i merkeziyetçi ve esnek bir yapıda olması, etkin bir çok yıllık bütçeleme süreci bakımından istenen bir durumdur. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, kaynak kullanımında disiplin sağlanması konusunda önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, bütçe sistemlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda dünyada yaygın uygulama alanı bulmaktadır¹⁶⁷.

Orta vadeli harcama sistemi ile hükümetlerin daha planlı ve öngörülebilir ekonomik ve mali politikalar yürütmesi, kamu idarelerinin de belirlenen makro

¹⁶⁶ Mutluer, Öner ve Kesik, s.168-172

¹⁶⁷ Kesik, s.7

politikalarla uyumlu olarak kendi amaç ve politikalarını ve kaynak dağılımlarını oluşturmaları öngörülmektedir. Ülkemizde yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yeniliklerden çok yıllık bütçeleme, 2006-2009 dönemi bütçe hazırlığında hayata geçirilmiştir. Orta vadeli bütçe sistemine geçiş çalışmalarına 2005 yılında başlanmış olup, 2006 yılı merkezi yönetim bütçesi, 2006- 2009 dönemini kapsayacak şekilde Orta Vadeli Programda ortaya konulan makroekonomik çerçeve ve politika önceliklerine ve Orta Vadeli Mali Planda belirlenen ilkeler ve ödenek teklif tavanlarına uygun olarak hazırlanmıştır. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan, çok yıllık bütçelemenin temelini oluşturmakta olup, bu iki belgede yer alacak ekonomik ve mali hedefler merkezi yönetim bütçesinin üç yıllık çerçevesini oluşturacaktır. Bu plan ve programlar her yıl hazırlanacak ve izleyen yıllarda günün ekonomik şartlarına göre güncellenecektir. Çok yıllık bütçelemeye ilişkin olarak 5018 sayılı Kanunda makro düzeyde mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak¹⁶⁸;

- Orta vadeli program: Hükümet politikaları ile bütçe arasındaki ilişkinin sağlanmasına ve öncelikli alanlara kaynakların tahsisine yönelik olarak uygulanacak makro politikalar ile bütçe hazırlığında kullanılacak temel varsayımlar ve makroekonomik göstergelerin belirlenmesi amaçlı olarak DPT tarafından 3 yıllık olarak hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe girmektedir.
- Orta vadeli mali plan: Toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerecek şekilde Maliye Bakanlığı tarafından 3 yıllık olarak hazırlanmakta ve Yüksek Planlama Kurulu kararı ile yürürlüğe girmektedir.
- Çok yıllık bütçeler: 3 yıllık olarak kamu idaresi tarafından hazırlanıp detay düzeyde teklif edilmekte ve bütçe hazırlığı yapılan yıla ve izleyen iki yıla ilişkin tahminler bütçe kanununda yer almaktadır.

Kamu idaresi düzeyinde kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlamak üzere stratejik planlar (5 yıllık) ve performans programları (3 yıllık perspektifle-yıllık)

¹⁶⁸ 5018 KMYKK, m.16

hazırlanacaktır. Mali disiplinin sağlanmasına ilişkin getirilen bir diğer düzenleme de kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının ekinde en az üç yıllık (sosyal güvenliğe ilişkin en az 20 yıllık) mali yük tablolarına yer verilmesi ve Maliye Bakanlığı ile DPT ve Hazine Müsteşarlığının görüşlerinin de tasarılar eklenmesi hükmüne bağlanmıştır¹⁶⁹. İlk yıl uygulamasında bu hususta, Orta Vadeli Program'da ileriye yönelik önceliklerin somut bir şekilde ortaya konması, önceliklerin seçimine ilişkin yaklaşımların, varsayımların açık bir biçimde belirtilmesi ve program süresince karşılaşılabilecek risklerin ve bunların önlenmesi ile ilgili açıklamaların da yer almasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

2.2.3.2. Performansa Dayalı Yönetim ile İlişkin Düzenlemeler

Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisinin çıktılar ve özellikle sonuçlarla ilişkilendirilmesi esasına dayanan bir bütçeleme sistemidir. Diğer bir deyişle, kaynak miktarındaki her artışı çıktılardaki veya sonuçlardaki artışa bağlayan ve kamu kurumlarının kendilerine tahsis edilen kaynaklarla ne yaptıkları veya yapacakları hakkında bilgi sunan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır¹⁷⁰. Bu sistemde, idarelerin performansının değerlendirilmesine yönelik veriler üretilebilmekte ve bu suretle etkinliğin değerlendirilmesine imkan sağlanmaktadır. Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak performans esaslı bütçelemenin kullandığı araçlar, kamu yönetimi ile harcama yönetimi işleyişinin yakınlaştırılmasına katkı sağlamakta ve hazırlanan faaliyet raporlarına ve denetimlere dayalı olarak, yönetimin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde performans denetiminin yapılabilmesine imkan tanımaktadır¹⁷¹.

Dünyada PEB uygulamasına geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Dünya Bankası ile yapılan bir proje kapsamında Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Proje kapsamında

¹⁶⁹ 5018 KMYKK, m.14

¹⁷⁰ Schick s.89

¹⁷¹ Barun, Ekinci ve Temizel, s.6

altı kurumda pilot olarak seçilen çeşitli faaliyet ve projelere ilişkin PEB çalışmaları yapılarak, bu faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır. 5018 sayılı Kanunla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere PEB’ e geçiş öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanunda, SP ve PEB sürecinin üçlü bir yapı üzerine oturtulduğu görülmektedir. Bu yapı, orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek üzere yıllık performans programı hazırlanmasını ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet sonuçlarının performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir¹⁷².

Ancak, maddede, PEB’in tanımı yer almamaktadır. Performans programı ile faaliyet raporlarının da zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanunun “Faaliyet raporları” başlıklı maddesi¹⁷³ incelendiğinde, kamu idarelerinin performans programı hazırlayacakları ve program sonuçlarını performansa dayalı olarak raporlayacakları görülmektedir. Bu hükümlerle belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söylemek doğru bir yaklaşımdır. PEB süreci, iç ve dış denetim birimlerince yapılacak performans denetimleri ile yetkili mercilerin ve kamuoyunun yapacağı performans değerlendirmeleriyle tamamlanmaktadır.

PEB ile kamu idarelerine ölçülebilir performans hedefleri ve göstergeleri belirleme sorumluluğu yüklenmektedir. Böylece kamu idarelerinin başarısı, önceden belirlenmiş performans hedeflerine göre belirlenecektir. Burada sadece mali kararların uygulamasının değil, tüm yönetsel iş ve işlemlerin ölçülebilir olduğu varsayımı yapılmaktadır. Bu sistemde performans hedeflerine ulaşılması kamu görevlilerinin performansıyla da doğrudan bağlantılıdır. Bu açıdan bakıldığında PEB’in, sadece bütçe hazırlama ve uygulama süreciyle değil, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve personel rejimi ile de yakın bir ilişkisi bulunmakta olup, bu ilişkinin güçlendirilmesi gerekmektedir¹⁷⁴.

¹⁷² DPT, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri , **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, No.7, Ankara 2006, s.37

¹⁷³ 5018 KMYKK, m.41

¹⁷⁴ DPT, ÖİK, No.7, s.38

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile zarardan sorumluluk konusunda zararın, sorumlularına ödettilirilmesi hükmü getirilmiştir¹⁷⁵. Böylelikle kamuyu zarara uğratanlar bu zararın bedelini ödeyecektir. Bu hüküm performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde getirilmiştir. Zira kamuda etkinlik ön plandadır. Kaynakların, zarara uğratan suretiyle kaybı etkinsizliğe neden olacağı için bunun zarar verene ödettilirilerek telafi edilmesi öngörülmektedir. Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir¹⁷⁶.

2.2.3.3. Stratejik Planlamaya İlişkin Düzenlemeler

Kamuda stratejik planlama, bir kamu kuruluşunun mevcut durumunu inceleme, muhtemel geleceğini öngörme, hedefleri belirleme, belirlenen hedeflere ulaşmak için hangi yol ve yöntemlerin izleneceğini içeren strateji geliştirme ve nihayet yapılan işlerin sonuçlarını ölçen bir süreçtir¹⁷⁷. Stratejik plan, kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerine göre belirleme gereği olarak ortaya çıkmıştır. Devletin küçültülmesi çerçevesinde stratejik plan, toplumsal faydayı maksimize etmekten ziyade, belirli hedefler doğrultusunda kamusal harcamaların azaltılmasını öngören bir yaklaşım şeklinde ortaya çıkmakta ve sonuç olarak stratejik plan, mali disiplinin gereği olarak sunulmaktadır. Bu kavramın bütçe sistematığı içinde yer alması, kamu sektörünün harcamaları artırma eğiliminin, belli amaç ve hedeflere göre orta vadeli olarak kaynak tahsisinde temel alınması ve bu bağlamda kamu harcamalarında tasarruf eğiliminin artırılmasıdır. Bir başka ifadeyle, stratejik plan doğrultusunda performans esaslı bütçelemeyle amaç ve hedefler doğrultusunda harcama tavanlarının belirlenerek, daha etkin kamu hizmeti beklentisidir. Ancak, belli sayısal tekniklerle ölçülemeyen kamu hizmet çıktısı elde etmenin ve bunu da performans esasına göre kritik etmenin güç olacağı dikkate alındığında, kamu harcamasının azaltılması gereğinin ve belki de kamu hizmeti anlayışının değiştiğinin doğrudan göstergesi olmaktadır¹⁷⁸.

¹⁷⁵ 5018 KMYKK, m.48

¹⁷⁶ 5018 KMYKK, m.71

¹⁷⁷ Kutluhan Yılmaz, “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003, s.75

¹⁷⁸ Bülbül, Ejder ve Ertürk, s.7

Ülkemiz geçmiş uygulamasında, mali yönetim ve kontrol sistemine temel teşkil edecek ulusal, sektörel veya idare bazında bir stratejik planlama deneyimi bulunmamaktadır. Dünyadaki eğilimlerle de uyumlu olarak kamu yönetimimizde stratejik düşünce ve stratejik yönetim yaklaşımına doğru önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. İdari ve mali yapımızda orta ve uzun vadeli yaklaşımın daha hakim kılınması, çıktılar yerine sonuçlara odaklanma, performansa önem verme, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık gibi ihtiyaçları doğuran sorunlara cevap veren etkili bir araç olarak stratejik planlama yaklaşımı ülkemizde de gündeme gelmiştir. Stratejik planlama halihazırda Türkiye’de pek çok özel sektör kuruluşunca uygulanmakta olmakla birlikte kamuda uygulanmasının gündeme gelmesi mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile olmuştur. PFPSAL, finans ve kamu sektörlerinde gelecek dönemde Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri içermektedir¹⁷⁹.

5018 sayılı kanunda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlama uygulamasının yasal altyapısı da oluşturulmuştur. Kanunda, 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 plan olarak tanımlanmaktadır¹⁸⁰. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumların performans esaslı yönetimi gerçekleştirmek amacıyla katılımcılık ilkesi dahilinde stratejik planlama yapacakları hükme bağlanmıştır¹⁸¹. Bu durum kamu hizmetlerinin istenilen kalitede olması için gerekli görülmüştür.

5018 sayılı Kanun’un “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” konularını düzenleyen maddesinde ise kamu idarelerine¹⁸²;

¹⁷⁹ Yılmaz, s.77

¹⁸⁰ 5018, KMYKK, m.3

¹⁸¹ 5018 KMYKK, m.9

¹⁸² 5018, KMYKK, m.9

- Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin vizyon ve misyon oluşturmaları,
- Stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemeleri,
- Performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmeleri,
- Bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla Stratejik Plan hazırlamaları,
- Kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve bütçe bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğunu getirmiştir

5018 sayılı Kanun’a göre kamu idarelerinin, stratejik planlarını hazırlamaları ve gelecek dönemlerde idare bütçelerini bu planda öngörülen idarenin misyonu, vizyonu, amaç ve hedefleri ile uyumlu olacak biçimde performans programlarına dayandırmaları gerekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu elli binin üzerindeki belediyeler, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de il özel idareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmışlardır. Kamu idarelerinde stratejik planlama hazırlıklarının koordinasyonunu yürütmek üzere, 5436 sayılı Kanunla idarelerin bünyesinde strateji geliştirme birimlerinin kurulmasına ve teşkilat yapılarında gerekli değişikliklerin yapılmasına dair düzenlemeler yapılmıştır. SP sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programları ile ilişkilendirilmesine yönelik esas ve usullerin belirlenmesine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmış olup, kamu idarelerinde stratejik planlamaya ilişkin yönlendirme, izleme ve değerlendirme işlevini üstlenmiştir. Bu çerçevede hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazete de yayımlanmıştır¹⁸³.

Sonuç olarak kamuda stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesi, iyi yönetim açısından önemli bir adımdır. Stratejik planlama yaklaşımı ile; politika belirleme ve maliyetlendirme kapasitesinin güçlendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı yönetim anlayışı ve bütçeleme geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı

¹⁸³ Yılmaz, s. 79

taleplerine duyarlılığın artırılması, hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Stratejik yönetim bağlamında oluşturulan stratejiler, kamuda planlama, yönetme ve istenilen yönde sonuç alma açısından yararlar sağlamaktadır. Ayrıca benimsenen stratejiler, kurumun çevre içinde kendini nasıl konumlandıracağı sorusuna da ışık tutmakta, kurum seviyesinde başarı faktörlerinin veya kritik konuların belirlenmesini beraberinde getirmektedir. Kurumlar, benimsedikleri stratejiler aracılığı ile kurumun güçlerini bu amaçlar etrafında toplayabilmekte, çevre ile olan ilişkilerini düzenleme şansına sahip olabilmekte, çevredeki değişimleri takip edebilmekte, kurum üzerinde var olan olumsuz etkilerin zamanında fark edilmesine fırsat bulmakta, karmaşık ve dinamik bir çevrede kurumun faaliyet sahalarının belirlenmesi söz konusu olabilmektedir¹⁸⁴.

2.2.4. Denetime Getirilen Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun’unda denetim, “iç kontrol”, “iç denetim” ve “dış denetim” şeklinde ayrılmıştır. İç kontrol “kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir” şeklinde tanımlanmıştır¹⁸⁵. İç denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir” şeklinde tanımlanmıştır¹⁸⁶. Dış denetim ise faaliyet sonuçlarının dışarıdan bir kurum tarafından değerlendirilmesidir. Dış denetim kurumu Sayıştay’dır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında Sayıştay’ın “düzenlilik” ve “performans” denetimi yapması öngörülmektedir. Düzenlilik denetimi, “mali denetim” ve “uygunluk denetimini” kapsamaktadır. Mali denetim, mali tablo ve raporların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise, mali

¹⁸⁴ Küçük, s.3

¹⁸⁵ 5018, KMYKK m.55

¹⁸⁶ 5018, KMYKK m.63

işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir¹⁸⁷. Burada 5018 sayılı kanuna göre kısaca tanımladığımız denetim türleri bu bölümde kapsamlı bir şekilde açıklanacaktır.

2.2.4.1. İç kontrole Getirilen Düzenlemeler

Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve buna ilişkin ikincil mevzuat, COSO (Committee of Sponsoring Organizations), modelini esas alan bir iç kontrol sisteminin kurulmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda, ülkemiz için iç kontrol standartlarının belirlenmesi ihtiyacı doğmuştur. İç Kontrol Merkezi Uyumlaştırma Dairesinin İç Kontrol Standartlarının yayınlanmasını sağlamak üzere yürüttüğü çalışmalar halen devam etmektedir. Tüm kamu idarelerine kaynak teşkil edecek söz konusu standartlar iç kontrol sisteminin etkililiğini artırmada idarelere yardımcı olacaktır¹⁸⁸.

İç kontrol kavramının ülkemizdeki anlamıyla uluslararası anlamı arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. İç kontrol kavramı, ülkemizde sadece kontrol faaliyetleri olarak anlaşılrken; uluslararası uygulamalarda, kontrol faaliyetlerinin yanı sıra kontrol ortamı, risk değerlendirme, bilgi iletişim ve izleme fonksiyonlarını da kapsayacak şekilde daha geniş anlamda tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanunla uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla uyumlu bir iç kontrol sisteminin kurulması öngörülmüştür. 5436 sayılı Kanunla, 5018 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde yapılan değişiklikler sonucunda, idarelerin harcama birimleri ve mali hizmetler birimlerinde ön mali kontrol yapılması sağlanmış ve iç kontrol kavramı, iç kontrol sistem ve mekanizmaları ile ön mali kontrol faaliyetleri uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla önemli ölçüde uyumlu hale getirilmiştir¹⁸⁹.

5018 sayılı Kanunda iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve

¹⁸⁷ 5018, KMYKK, m.2

¹⁸⁸ Saltık, s.68

¹⁸⁹ M.Sait Arcagök, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, **20. Maliye Sempozyumu**, PAÜ İİBF Maliye Bölümü Yayını (1), 2005, s.28

süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır. Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır¹⁹⁰. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrolün amacı kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte adı geçen işlemlerde hukuka uygunluğu sağlamak, yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemek, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli veriler elde etmek de diğer amaçlardır¹⁹¹.

Harcama öncesi kontrol süreci; ödenek tahsis edilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri malî kararları kapsar. Malî kontrol yetkilisi, alınacak malî kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol eder. Malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen malî işlemler gerçekleştirilir¹⁹². Buradan görüldüğü gibi iç kontrol uygulaması bir etkinlik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimidir. Bu yönüyle iç denetimden ayrılmaktadır. İç kontrol için genel bir çerçeve sağlayan 5018 sayılı Kanunun yanı sıra, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun da iç kontrolle doğrudan ilgilidir. Diğer taraftan, tahakkuk esaslı muhasebe ve analitik bütçe uygulamaları da iç kontrolü destekleyen düzenlemelerdir¹⁹³.

2.2.4.2. İç Denetime Getirilen Düzenlemeler

Denetim sistemimiz, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getirememiş ve yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır. İç denetim konusunda uluslararası alanda görülen gelişmeler ve iç denetim faaliyetinin gelişiminin ülkemize yansımaları özel sektörün bir kısmıyla sınırlı

¹⁹⁰ 5018 KMYKK, m.56

¹⁹¹ Hayrullah Keleş, “Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar”, Erkan Karaaslan, (Ed), **Güncel Mali Sorunlar**, içinde(4-6), Mukder Yayınları, 2006, s.5

¹⁹² 5018 KMYKK, m.58

¹⁹³ Ekrem Candan, “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, Mali Yönetim ve Denetim Dergisi, Sayı.38, Mayıs-Haziran 2006, s.17

kalmış ve kamu kesiminde uluslararası standartlara uygun iç denetim faaliyetinin uygulaması gelişmemiştir.

5018 sayılı kanunda iç denetim şu şekilde tanımlanmaktadır. “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir”¹⁹⁴. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir. Kanunun geçici 5 inci maddesinde ise 31.12.2007 tarihine kadar belirlenmiş olan geçiş döneminde iç denetçi olarak atanabileceklerin kimler olduğu hususunda düzenlemeler yapılmıştır 5018 sayılı kanunu geçici 5. maddesi kapsamında 2007 yılı başından bu yana, 57 kamu idaresinde 209 iç denetçi ataması yapılmıştır¹⁹⁵.

Kanunu iç denetçinin görevleri başlıklı maddesi ise şöyledir: Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir¹⁹⁶:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

¹⁹⁴ 5018 KMYKK, m..63

¹⁹⁵ Korkmaz, s.10

¹⁹⁶ 5018 KMYKK, m..64

- İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile iç denetim koordinasyon kurulu oluşturulması hükmüne bağlanmıştır¹⁹⁷. Kurulun başlıca görevleri, iç denetime ilişkin raporlama standartlarını belirlemek, uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk analizleri yöntemleri geliştirmek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamaktır. Bu konuda ikincil mevzuat kurul tarafından düzenlenmektedir. 5436 sayılı Kanunla, 5018 sayılı Kanunun iç denetime ilişkin maddelerinde yapılan değişiklikle, uluslararası standartlar ve AB uygulamalarıyla uyumun düzeyi artırılmıştır¹⁹⁸.

2.2.4.3. Dış Denetime Getirilen Düzenlemeler

Türkiye’de Devletin gelir ve giderleri ile mallarının parlamento adına denetlenmesi amacıyla 1862 yılında ilk dış denetim kurumu Divan-ı Ali-i Muhasebat (Sayıştay) adıyla kurulmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin parlamento adına denetimlerini yapmak üzere 1938 yılında Türkiye’nin ikinci dış denetim kurumu olarak Umumi Murakabe Heyeti (Yüksek Denetleme Kurulu) kurulmuştur. Türkiye’de söz konusu iki dış denetim kurumu tercihi 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da benimsenmiştir. TBMM, kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki denetimini, Plan ve Bütçe Komisyonu ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu vasıtasıyla yürütmektedir. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları üzerindeki

¹⁹⁷ 5018, KMYKK m.66.

¹⁹⁸ Hüseyin Gösterici, “Kamu İç Mali Kontrol Sisteminde İç Denetimin Bağımsızlığı”, *Vergi Dünyası*, Sayı 295, Mart 2006.s.33

Parlamento Denetimi; genel yönetim kapsamına dahil idareler için Sayıştay, kamu iktisadi teşebbüsleri için ise Yüksek Denetleme Kurulu aracılığıyla yürütülmektedir¹⁹⁹.

5018 sayılı Kanun ile dış denetim uygulamasında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanun ile sosyal güvenlik kuruluşları ve iktisadi nitelikte faaliyette bulunmayan bazı kuruluşlar Yüksek Denetleme Kurulunun denetim kapsamından çıkarılarak Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. 5018 sayılı Kanunla Sayıştay'ın harcama öncesi tescil ve vize gibi kontrol işlevlerine son verilmiş, Yüksek Denetleme Kurulunun denetim kapsamında olan sosyal güvenlik kuruluşları ile iktisadi nitelikte faaliyette bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları Sayıştay'ın denetimine tabi tutularak Sayıştay'ın denetim kapsamı önemli ölçüde genişletilmiştir²⁰⁰. Sayıştay'a, mevzuata uygunluk denetimi yaparak sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevine ilave olarak, uluslararası denetim standartlarına uygun bir denetim yapma yetki ve görevlerde verilmiştir. Kanunun Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olduğu belirtilmiştir. Bu amacın ise genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak²⁰¹;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

Kanunda öngörülen düzenlemeye genel olarak bakıldığında, her kamu idari birimine bir iç denetim görevlisi memur edilerek ilgili kurumun Sayıştay'ın dış

¹⁹⁹ DPT.ÖİK No:7,s.42

²⁰⁰ 5018, KMYKK, m.40

²⁰¹ 5018, KMYKK, m.68

denetimine hazır hale getirilmesi planlanmıştır. Yani, kanunda belirtilen unvanlara (mali kontrol yetkilisi, iç denetçi ve muhasebe yetkilisi) sahip olanlar, bağlı bulundukları kurumlarda ilgili mali yıl içerisinde denetim için gerekli alt yapı çalışmasını gerçekleştirerek, kurumun Sayıştay'ın dış denetimine (veya performans denetimine) hazır hale gelmesini sağlayacaklardır. Performans esaslı yönetimin bir gereği olarak harcamacı kuruluşların serbestisi genişletilmiştir. 2005 yılında yapılan değişiklik ile de genel ve katma bütçeli idareler ifadesi, merkezi yönetim kapsamındaki idareler ve sosyal güvenlik kurumları şeklinde değiştirilerek ve ayrıca mahalli idareler de eklenerek Sayıştayın denetim kapsamı genişletilmiştir. Ancak, bu değişikliklerle Sayıştay'ın denetim kapsamı, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sınırlı tutulmuş, kamu iktisadi teşebbüsleri kapsama dahil edilmemiştir. Kamu mali yönetim anlayışının 5018 sayılı Kanunla değiştirilmiş olması, dış denetim anlayışında değişimi de zorunlu hale getirmektedir. Sayıştay'dan beklenen dış denetim fonksiyonunun performans denetimine ağırlık verilerek ve raporlama fonksiyonu geliştirilerek ifa edilebilmesi için bir takım yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması ihtiyacı bulunmaktadır²⁰².

²⁰² Barun, Ekinci ve Temizel, s.21

3. KAMU HARCAMA YÖNETİMİNDE PERFORMANS

Ekonomik büyüme, istikrar, bireysel refah açısından kamu kaynaklarının etkili kullanımı ve nitelikli maliye politikalarının önemi son 20-30 yıldaki gelişmeler tarafından gündeme taşınmıştır. Küreselleşme; sermaye ve vergi mükelleflerini daha hareketli hale getirmiş ve hükümetin gelir tabanında baskı unsuru oluşturarak yeni yönetim ve bütçeleme teknikleri geliştirilmiştir. Tüm dünyada devletin uygulamaları konusundaki şeffaflık artmış bu da kamu kaynaklarının etkili kullanımı konusunda kamuoyu baskısını çoğaltmıştır²⁰³.

Performans yönetiminin kamuda şeffaflığın sağlanması konusuyla da yakın ilgisi vardır. Çünkü vergi ödeyicileri ödedikleri vergilerin nereye ve nasıl harcandığını performans sonuçlarıyla değerlendirme imkanına sahip olabilmektedir. Bunun sonucunda sağlanan sonuçlarla şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına ulaşmak söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla performans yönetimini sadece teknik bir konu olarak ele almak yerine kamu hizmet sunumunun demokratik yollardan denetiminin güçlendirilmesine olanak sağlayan bir yöntem olarak düşünmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kamu kurumlarında performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi oldukça zordur. Çünkü, özel sektörde en önemli amaç kar iken kamuda birbiriyle çelişebilen birçok amaç olabilmektedir. Bunların nasıl uzlaştırılacağı ve hangisine öncelik verileceği politik bir konudur. Kamu kurumları genellikle gösterdikleri performans doğrultusunda değil de bütçede konulan ödenekler bağlamında maddi kaynaklarını elde ederler ve harcarlar. Performans ile bütçeden ayrılan kaynaklar arasında doğrudan bağlantı yeterince kurulamamıştır²⁰⁴.

Kamu kurumlarında performans; hizmetlere eşit ulaşım, adalet ve demokratik değerler gibi bir takım özel kriterleri de içermesi gerekmektedir. Kamu yararı doğrultusunda hazırlanacak performans kriterleri tüm paydaşların ihtiyaç ve beklentilerini karşılayacak doğrultuda hazırlanarak vergi mükelleflerinin paralarının nerelerde ve nasıl kullanıldığının ortaya konmasına yardımcı olabilir. Bu nedenle

²⁰³ Antonio Afonso ve Miguel St. Aubyn, "Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries" [http:// www.ideas.repec.org/plise/iseqwp/wp_12004.html](http://www.ideas.repec.org/plise/iseqwp/wp_12004.html) ,(03.09.2005), s.11

²⁰⁴ Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> (17.10.2007), s.6

performans yönetimi kendi başına bir amaç olarak düşünülmemeli bilakis, kamu yararını gerçekleştirmenin ve örgütsel amaçlara ulaşmanın bir aracı olarak görülmelidir. Kamu sektörünün performansının ölçülmesi deneysel olarak güç bir konudur. Uluslararası veriler açısından literatür oldukça yetersizdir. Kamu politikalarının uygun maliyet ve çıktı ölçüleri vasıtasıyla uygulama sonuçlarının ölçülmesi, amaçların belirlenmesi ve etkinliğin değerlendirmesi son derece zor konulardır. Akademisyenler ve uluslararası organizasyonlar bu doğrultuda bazı ilerlemeler kaydetmiştir. Bunu artan marjinal vergi yükü ve kamu harcamalarının kompozisyonu yollarıyla kamu faaliyetlerinin maliyetlerine daha bir dikkat atfederek yapmışlardır. Ayrıca analizlerdeki odaklanma noktalarını kaynakların miktarından çok sunulan hizmetlere ya da başarılı sonuçlara yönlendirmişlerdir²⁰⁵.

3.1. Kamu Sektöründe Performans Değerlemesi

Son yıllarda performans yönetimi ve ölçümü kamu sektörü reformlarında temel yönlendirici olarak ortaya çıkmıştır. OECD için performans yönetimi kamunun hesap verebilirliğini artıran önemli bir araçtır. Performans değerlemesi kamu hizmetlerinin ne ölçüde etkili ve verimli bir şekilde yerine getirildiği konusunda veri sağlayabilir. Performans değerlemesi sözleşme kültürüne yönelik bir hareketi teşvik etmektedir. Yönetimsel ve siyasi düzeylerin ayrılmasının bir parçası olarak bir çok ülkede performans sözleşmeleri ortaya çıkmıştır. Kamu sektörü hizmetleri sıklıkla dışarıya ihale edilmektedir.

Birçok Avrupa Birliği ülkelerinde kurumların denetlenmesinde gösterge temelli raporlar önemli bir rol oynamaktadır. Kamu sektöründe performans değerlemesi yirmi yılı aşan bir geçmişe dayanmaktadır. Performans değerlemesini avantajları ve dezavantajları açısından değerlendirdiğimizde ortaya çok net bir resim çıkmamaktadır. Sonuç odaklı devlet başlığı altında Gaebler ve Osborne performans yönetiminin gücünü önermektedir. Osborne ve Gaebler'in ortaya koyduğu bu yaklaşım şunları içermektedir²⁰⁶.

²⁰⁵ Balci, s.8

²⁰⁶ David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, **A Plume Book**, New York.1993, s.87

- Ölçülen yapılır.
- Sonuçları ölçemezseniz başarıyı göremezsiniz.
- Başarıyı göremezseniz onu ödüllendiremezsiniz.
- Başarıyı ödüllendiremezseniz muhtemelen başarısızlığı ödüllendirirsiniz.
- Sonuçları açıklayabilerseniz, kamu desteğini kazanırsınız.
- Ölçemezseniz, anlayamazsınız.
- Anlayamazsanız kontrol edemezsiniz.
- Kontrol edemezseniz, geliştiremezsiniz.
- Değerlendirmeyi amaçladığınızı biliyorlarsa, onu yapacaklardır.
- Başarıyı tanımlamak istemezseniz, onu destekleyemezsiniz.
- Başarı ve başarısızlığı göremezseniz, ondan alacağınız derslerden yoksun kalırsınız.
- Başarısızlığı teşhis edemezseniz, eski hatalarınızı tekrar eder, kaynaklarınızı boşa harcarsınız.
- Sonuçlarla tüketilen kaynakları ilişkilendiremezseniz gerçek maliyetin ne olduğunu bilemezsiniz.
- Eğer gerçek maliyeti bilemezseniz, hizmeti kendi imkanlarınızla mı yoksa dış kaynak kullanarak mı, yapılması gerektiğini söyleyemezsiniz.
- Sonuçları gösteremezseniz, toplumla iletişim yeteneğiniz zayıflar ve kamu desteğini kazanamazsınız.

Performans değerlemesi kamu hizmetlerinin daha etkili yerine getirmesi için bir yönlendiricidir. Kamu sektörünün etkili bir şekilde kamu hizmetlerini yerine getirmesini engelleyen geleneksel X-etkinsizliği* unsurlarını ortadan kaldıran bir çare veya kamu sektörünün gençleştirilerek modernize edilmesinin bir kaynağıdır. Performans değerlemesi kamu sektörü için sembol hizmetini görmekte ve performansın

* Etkinlik ve etkinsizlik birbirlerini tamamlayan kavramlardır. Etkinsizliğin yüksek olduğu yerlerde etkinlik düşük demektir. Bu yüzden etkinlik ve etkinsizlik uygun anlamları ile birlikte birbirlerinin yerine kullanılabilir. Etkinsizlik denildiğinde genellikle iki tür etkinsizlik kavramı sözkonusudur; teknik etkinsizlik (technical inefficiency) ve tahsis etkinsizliği (allocational inefficiency). Üretimde kullanılan girdilerin yerlerinin değişmesi üretimi artırdığında başlangıç durumunda tahsis etkinsizliğinin var olduğu söylenir. Teknik etkinliksizlik ise tahsis etkinliği dışında oluşan etkinsizlikleri kapsamaktadır. Teknik etkinsizlik yönetim yapısı ve organizasyonundan kaynaklanan etkinsizlikleri de kapsar. Bu tür etkinsizliği Leibenstein(1966) X-etkinsizliği olarak adlandırmaktadır.

gerçekten önemli olduğu izlenimini vermektedir²⁰⁷. Performans ölçümünün olmadığı yerde başarı veya başarısızlığı tespit etmek oldukça zordur. Performans değerlendirilmesinin olmadığı yerde değerlendirmeler nesnel ölçülere göre değil, daha ziyade siyasi kararlara göre yapılır. Sonuçların ölçülmesi, başarı ve başarısızlığın tanımlanmasına, yönetiminin kendini düzeltmesine ve hatalarından ders almasına yardımcı olur²⁰⁸. Kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi oldukça komplekstir. Sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda hukuka uygunluğu denetlemek gerekmektedir. Değerlendirme yapılırken hizmetin niteliği ve ülkelerin içinde bulunduğu koşullar ve dönemler, siyasal iktidarın ideolojik yapısı performans değerlendirmesinde vurguyu etkilemektedir²⁰⁹.

3.2. Farklı Bütçe Sistemlerinde Performans Kavramı

Performans, iktisadi değerler olan etkinlik (Effiency), etkililik (Effectiveness) ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen ekonomikliği (Economy) vurgular. Daha yeni liberal tanımlar performansa adalet ve eşitlik kavramlarını da eklemektedir. Böylece kamu yönetiminde iktisatçı bir bakış açısı ön plana çıkmaktadır²¹⁰. Performans değerlendirmeleri dünyanın her yerindeki kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir. Değişimin iki önemli faktörü vardır. Performans ölçümü ve hesap verme sorumluluğu. Bu iki faktör kamu kesiminin şeffaflığına büyük katkı sağlamaktadır. Özel sektörde kâr ve kârı ima eden rasyolar herhangi bir şirketin başarısı hakkında fikir verir. Kamu sektöründe daha önceleri ölçüm yapılamadığı için herhangi bir kurumun başarılı bir şekilde yönetilip yönetilmediği hakkında fikir edinilemiyordu. Performans ölçümü, bunu mümkün hale getirmiştir. Performansın ölçülmesi, ölçüm yapılamayan yerlerde performans göstergelerinin kullanılması hesap verme, sorumluluk ilişkilerinin kurulmasını sağlamıştır. Kamu kurumları arasında hesap verme sorumluluk ilişkilerinin kurulması, başarısızlıkları gizleme imkanını ortadan kaldırmıştır. Başarı veya

²⁰⁷ Arie Halachmi, "Performance Measurement is Only One Way Of Managing Performance", **International Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, s.503

²⁰⁸ Osborne ve Gaebler, s.87

²⁰⁹ Dorothea Greiling, "Performance Measurement in The Public Sector:The German Experience" **International Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, s.552

²¹⁰ Güngör, Erdumlu, Belediyelerde Performans Ölçülmesi, **DPT Yayınları**, 1996, s.3

başarısızlığın ortaya konmasının oluşturduğu etki ise, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin azalması, verimliliğin ve kalitenin artması, savurganlığın azalması oldu²¹¹.

Performans değerlemesinin, kaynakların daha iyi kullanımı ve kamu çalışanlarının daha iyi karar vermelerine yardımcı olarak yönetimin kalitesini iyileştirdiği yönünde genel bir görüş birliği OECD ülkelerinde ortaya çıktı. Performansı sayılarla belirlemek yöneticilere değişiklikleri izleme, potansiyel problemleri teşhis etme ve zamanında düzeltici tedbirler almalarına imkan verir. Kurumun geçmişte nerede olduğunu, bugün ne durumda bulunduğu ve benzer diğer kurumlarla nasıl karşılaştırılacağı yönündeki performans verileri yöneticilere kaynakları başarılı faaliyetlere yönlendirme imkanı sağlar. Performans değerlendirmeleri ayrıca çalışanların davranışını etkiler. Çalışanlar neye göre değerlendirildiklerini bildiklerinde daha iyi performans gösterirler. Performansın dikkate alınması, hükümetle vergi ödeyenler arasında güven ve saygınlığının artırılmasına yardımcı olabilir²¹².

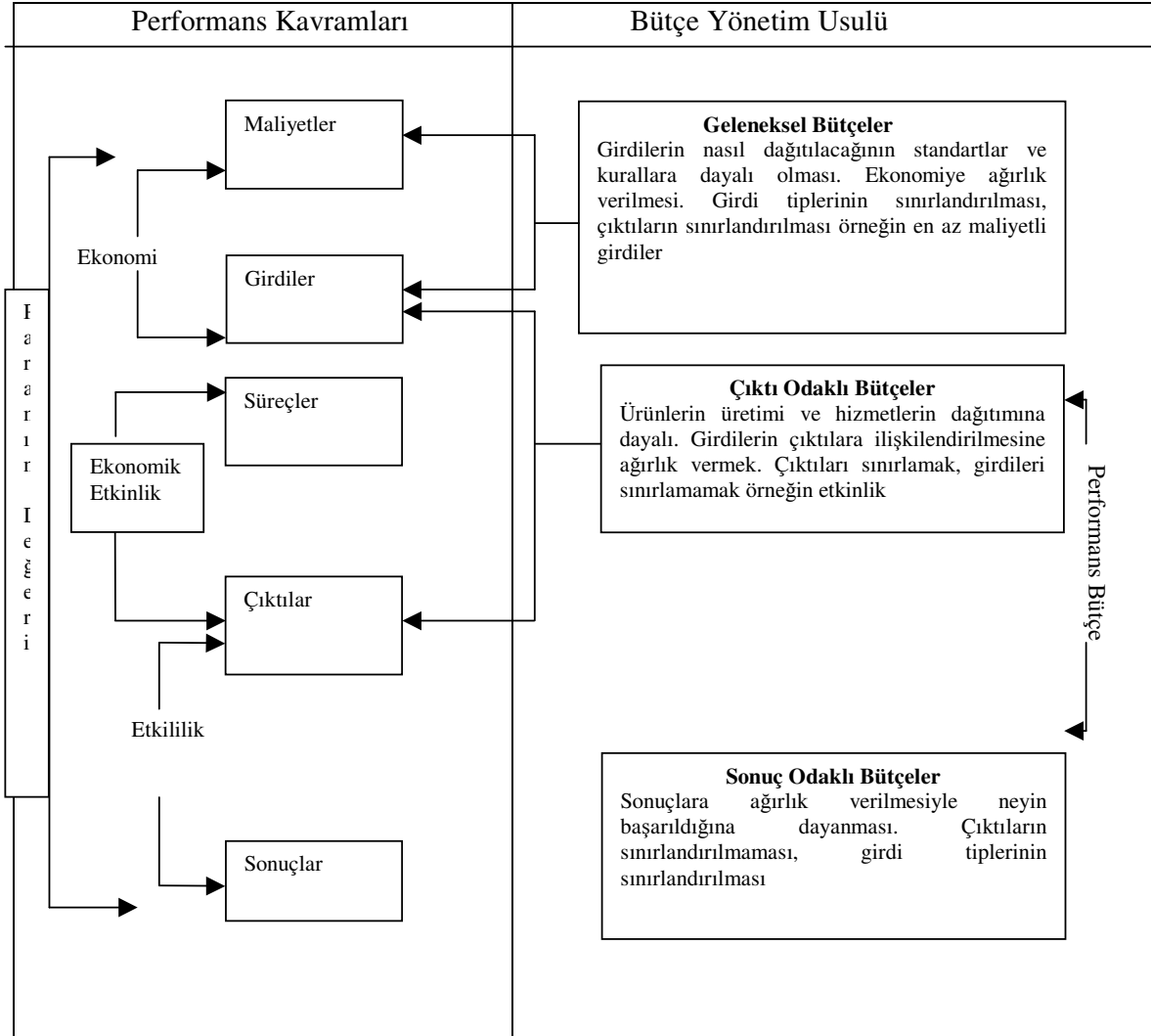
Performans değerlendirme ihtiyacını kabul etmekle birlikte önemli bir konu, uygulamadaki problemleri göz ardı etmemektir. Uygulamadaki ilk kritik adım olan performans tanımlamada genel bir görüş birliği vardır. Performans değerlendirme organizasyonun amaçlarını açıkça ortaya koymayı ve bu yüzden performans değerlemenin standartlarını gerektirir. Bu amaçlar istenilen, ölçülebilir sonuçlara dönüştürülene kadar performans değeri lenemez. Bu sürecin ölçülemez bir değeri olduğu düşünülmektedir. Arzulanan sonuçları tanımlama faaliyetinin, kurumun enerjisini yoğunlaştırmasında son derece etkili olduğu tartışılmaktadır. Ne yazık ki performansın boyutlarının tanımlanmasındaki ilk adım hükümet kurumları için çoğu zaman oldukça zordur. Performans, sisteme özgü ve nihai olarak geniş bütçe yönetim sisteminin amaçlarına bağlıdır. Şayet bütçe yönetim sistemi geleneksel bir yönetim ise performans uyum ve hizmet ölçüleri tarafından tanımlanacaktır. Diğer bir deyişle bütçe yönetim sistemi sonuç odaklıysa ve başarı toplumdaki etkisine göre değerlendiriliyorsa bu durumda performans üretilen çıktıların etkinliğinin ölçümü tarafından tanımlanır²¹³.

²¹¹ Kenger, s.3

²¹² Halachmi, s.510

²¹³ Nico P. Mol, ve Robert J.M. Beeres, "Performance Managment in a Setting of Deficient Output Controls", **İnternational Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, s.535

Performans tanımlanırken bütçe sistemlerinin temel yönelimlerinin belirlenmesi Şekil 5’de gösterilmiştir. Keza Şekil 5’de performans terminolojisiyle ilgili bazı tanımlamalar verilmiştir²¹⁴.



Şekil 4: Farklı Bütçe Sistemlerinde Performans Kavramı

Kaynak: Jack Diamond, “Establishing a Performance Managment Framework for Government”, **IMF Working Paper**, WP/05/50, s.6, 2005

²¹⁴ Jack Diamond, “Establishing a Performance Managment Framework for Government”, **IMF Working Paper**, WP/05/50, 2005, s.6

Şekil 5 bir hükümetin üretim sürecinin bir dereceye kadar özetidir. Bu süreç girdilerin elde etme maliyetlerinden başlar bu girdilerin üretimde kullanılması ve hükümet politikaları çerçevesinde sonuçların üretilmesidir. Muhtemel performans yelpazesi göstergeleri bu süreçte ortaya çıkar. Geleneksel bütçe sistemleri girdilere, kaynakların gerçek kullanılan miktarına veya her ikisine odaklanır. Anahtar kavram ekonomidir ya da girdi maliyetlerinin toplam kontrolüdür. Çıktı odaklı bütçe sistemlerinde girdiler, kurumun verimliliğin ve etkinliğin göstergelerini üretmek için çıktılarıyla ilişkileri ortaya koyar. Sonuç odaklı bütçe sistemlerinde çıktılar, etkinlik göstergesi olarak nihai amaçların başarılması ile ilişkilendirilir. Bu gibi sistemlerde maliyetin etkinliğini ortaya koymak için maliyetler genellikle elde edilen nihai sonuçlarla karşılaştırılır veya bazen paranın tam karşılığı olarak ifadelendirilir.

Performans bütçelemede harcamaların beklenen performansı karşılamamasına yol açan teknik ve ekonomik etkinsizlik gibi değişik etkenler söz konusudur. Bu etkenler²¹⁵;

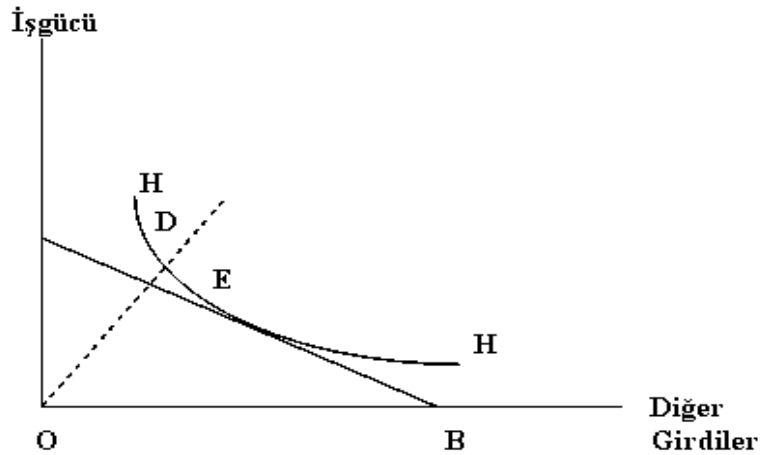
Teknik Etkinsizlik; Kaynakların belirli bir çıktı ve hizmet düzeyini üretecek şekilde teknik anlamda iyi bir şekilde kullanılmamasından ortaya çıkar. Teknik etkinliğe ulaşmak herhangi bir girdinin fiziksel seviyesini azaltmadan çıktıların seviyelerini azaltmak mümkün değildir. Belirli bir girdi ile azami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

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

Bu gibi etkenleri gidermek için performans başarısızlığının kaynağını belirlemek önemlidir. Şekil 6'da performansla ilgili kavramlarının bazıları

²¹⁵ H.J.Leibensein, *Efficiency Technical Efficiency and Incomplete Information Use: A Comment*, R Kök, E.Deliktaş(çev.), D.E.Ü, İİBF Yayınları, İzmir 2003, s.50-52

gösterilmektedir. HH' eğrisi belirli bir sağlık çıktısının (kırsal alanda hastalığın önlenmesi diyelim) yerine getirilmesi için gereken işgücü ve diğer girdilerin farklı kombinasyonlarını göstermektedir. AB doğrusu bu hizmet için kullanılabilir bütçe ile alınabilecek OA birimi kadar işgücü veya OB birimi kadar diğer girdileri veya AB üzerinde bu ikisi arasındaki farklı bileşimleri göstermektedir. AB üzerindeki hareket işgücü ve diğer girdilerin göreceli fiyatlarını göstermektedir. HH üzerindeki bütün noktalar gerektiğinden fazla girdi kullanılan alanlardır. D' noktasına ulaşmak için kaynakların daha etkin tahsisi ile teknik etkinlik artırılabilir. Buna rağmen D noktasındaki hizmet sunumu teknik anlamda etkin olsa bile ekonomik anlamda etkin değildir. Çünkü E noktasına varmak için işgücü ve diğer girdilerin yeniden tahsisi yoluyla maliyetler düşürülebilir. Diğer girdiler ve işgücünün bu bileşimiyle aynı hizmeti daha düşük maliyetle gerçekleştirmek mümkündür²¹⁶.



Şekil 5: Teknik ve Ekonomik Etkinlik

Amacın sağlık ocakları vasıtasıyla kırsal alanda hastalıkların önlenmesi olduğunu varsayalım E noktasında verilen hizmet teknik ve ekonomik anlamda etkinken kırsal alanda gerçekte hastalıkları inceleyemeyeceğimiz için teknik anlamda etkin olmayabilir. Mesela kırsal sağlık ocakları hastalığın yaygın olduğu alanlara uzak olabilir. Bu sağlık uzmanları tarafından çözülmesi gereken teknik hatadır. Ekonomistlerin bu konuda fazla katkıda bulunma imkanları yoktur. Bununla birlikte

²¹⁶ Diamond, s.9

eğer hizmet kırsal nüfusta hastalığın ortadan kaldırılmasında teknik anlamda etkin bile olsa bu ekonomik anlamda etkin olmayabilir. Örneğin hastalığın aynı oranda azaltılması kırsal kesimdeki su arzını daha az bir maliyetle iyileştirerek elde edilebilir. Son durum hükümetin hizmet maliyeti açısından daha etkin olabilir veya harcamanın karşılığı en iyi şekilde elde edilebilir.

Performansın farklı boyutlarını daha iyi bir bütçe yönetim sistemiyle iyileştirmek mümkündür. Belirtildiği gibi teknik etkinsizlik içsel örgütün veya üretim birimi süreçlerinin genel noksanlıklarının bir belirtisidir. Bu tip etkinsizlik en büyük etkinsizlik kaynağıdır. Özellikle kamu sektöründe iyileştirilmiş bütçe süreçleri bir dereceye kadar ekonomik etkinliği teşvik edebilir. Aynı zamanda etkinsizliği doğuran başka unsurların olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu da bütçe yönetiminin rolünü sınırlandırmaktadır. İlgilenilmesi gereken alanlar amaçlara göre kaynakların tahsis edilmesiyle ilgili alanlardır. Bu durumda iyileştirilmiş bütçe yönetiminin rolü daha fazla şeffaflık, ilgili ve zamanında performans bilgisi vasıtasıyla sürecin desteklenmesinin kolaylaştırılması ve iyileştirilmesi olacaktır²¹⁷.

3.3. Performans Değerlemesi İle Bütçe İlişkisi

Performans ölçümü ile bütçe arasındaki bağlantı, performans esaslı bütçeleme ile kurulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme yoluyla performans ölçümü ile bütçe arasında bağlantı kurulurken, performans göstergelerinin hedeflenen ve gerçekleşen düzeyleri arasındaki ilişki önem kazanmaktadır. Kurumun mevcut kaynaklarla ne oranda performans gerçekleştirdiği 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. Bütçe ile çıktı/sonuç göstergeleri arasındaki bağlantı kurulmasında temel olarak; sunuma yönelik performans bütçeleme, dolaylı bağlantı kurulan ve doğrudan performans bütçeleme yaklaşımı olmak üzere üç yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar²¹⁸;

²¹⁷ Diamond, s.11

²¹⁸ Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, s.62-66

- Sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımı, performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği bütçe türüdür. Bu kategoride performans ölçümü mevcuttur; fakat arka planda kalmaktadır. Kaynak dağılımı kararlarında rol oynamamaktadır ve bu şekilde kullanılmasının zorunlu olduğuda düşünülmemektedir. Bu yaklaşımında performans sonuçları bütçede ve diğer hükümet belgelerinde kaynak dağılımının belirlenmesinde bir bileşen olmaktan çok, sadece gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Bu yöntem henüz performans bütçe uygulamasının çok başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır.
- Dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımında, kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçları ile ilişkilendirilir. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Bu yaklaşım performans sonuçları diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemle göre performansı çok yüksek olan bir devlet faaliyetine mutlaka daha fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan çıkmamaktadır. Bu devlet faaliyeti eğer ülkenin politik öncelikleri arasında yer almıyorsa yüksek performans sonuçlarına rağmen bu faaliyet için daha az kaynak ayrılması gerekecektir. Dünyada uygulanan örnekleri incelediğimizde, devlet genelinde kullanılan en yaygın yöntemin dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme olduğu görülmektedir.
- Doğrudan performans bütçeleme yaklaşımında, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Bu yöntemin uygulanmasında her birim çıktının maliyeti hesaplanmaktadır. Performans hedefine göre birim maliyetler kullanılarak kaynak ihtiyacı tespit edilmektedir. Bu yöntemin uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntem devlet genelinde her

tür faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.

3.4. Performans Değerlemesinde Hedeflenen Amaçlar

Performans değerlendirme unsurları kamu yönetiminde uzun süredir kullanılmaktadır. İlk olarak New York Belediye Araştırmaları bürosu II. Dünya savaşından kısa bir süre önce iş yükü ile ölçüsüne dayanan bütçeleme sistemini geliştirmiştir. Hoover Komisyonu 1949 yılında performansa dayalı bütçelemeye geçişi önermiştir. Komisyona göre bütçelemede en önemli unsur sunulacak hizmet ve işin belirlenmesi ve maliyetini ne olacağıdır²¹⁹. 1960'lı yıllarda planlama-programlama bütçeleme sisteminin önemli bir parçası program çıktı sonuçlarının ölçümüyüdü. Program çıktıları 1970'li ve 1980'li yıllarda sıfır esaslı bütçeleme sisteminde de kullanılmıştı. 1970'lerde kamu sektöründe amaçlarla yönetim uygulamalarında da performans hedefleri önemli bir unsurdur. 1980 ve 1990'lı yıllarda gelirlerin yetersizliği ve geçtiğimiz on yılda uygulanan yönetim uygulamalarının bırakılması yerine çözümler bulunması yönündeki tutum değişimi performans değerlemesini kamu sektöründe yeniden gündeme getirmiştir²²⁰.

Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanmasının dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde bir sonuç doğurması beklenmektedir.

Günümüzde performans değerlemesi yeni kamu yönetiminin ana unsurlarındandır. Yeni kamu yönetimi bazı yazarlar tarafından yönetimin liberalleşmesini ve pazar yönelimli yönetimi yansıtan global bir hareket olarak karakterize edilmektedir. Liberal yönetim kamu sektörü yöneticilerinin bir çok hantallıktan gereksiz düzenleme ve kurallardan kurtarmak anlamındadır. Girdi faktörlerinin kontrolü yerine sonuçların ölçümüne odaklanmaktadır. Pazar yönelimli yönetim ise bütçe için X-Etkinsizliğini azaltmak ve bütçenin maksimize davranışını

²¹⁹ Batirel , s.42

²²⁰ Diamond, s.13

sağlamak için bütçe kaynakları için içsel ve dışsal bir rekabet oluşturmaya çalışır²²¹. Performans değerlemesi özel sektöre benzer sonuçlar (kar) gerçekleştirmek için gereklidir. Performans ölçümünün devrimsel ya da devrimsel olmayan kullanımı hakkındaki tartışmalar stratejik yönetim sistemlerinin etkinliğinin artırılması ve iddialı stratejilerle yıllık planlar arasındaki boşluğun azaltılmasıyla yakından ilgilidir. Kamu yönetimindeki bu tartışmalar son derece karmaşıktır. Bu tartışma dışsal sorumluluğun iyileştirilmesi ve aynı zamanda içsel etkinliğin artırılması fikri üzerine odaklanmıştır. Performans değerlemesi kamu bütçelemesinin iyileştirilmesi, daha iyi bir raporlama sisteminin teşviki ve kamu yönetimini modernleştirmenin bir aracı olarak görülmektedir. Kamu sektöründe performans değerlemesinde hedeflenen amaçlarına bakıldığında şu konular açıkça ortaya çıkmaktadır²²².

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

Gönüllü ya da zorunlu raporlama; Kamu sektörü reform girişimleri arasında kamusal hesap verilebilirliğin iyileştirilmesi diğer önemli bir konudur. Paranın karşılığı ile ilgili raporlama kamusal hedeflerin nasıl yerine getirildiği ile ilgili bilgi, kamu hizmetlerinin kalitesi hakkında bilgi verme, düzenleme kurulları tarafından yayınlanan performans göstergeleri ve yaşam kalitesi raporları genel kamuoyu açısından şeffaflığın daha da iyileştirilmesinin unsurlarıdır. Politik perspektif açısından kamunun hesap verebilirliğinin artışı vatandaşların daha fazla katılımına katkıda bulunacak aynı zamanda seçmenlerin seçime daha fazla katılmalarını sağlayan bir çaredir.

²²¹ Demokan Demirel, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:60,2006, s.118

²²² Dorothea Greiling, “Performance Measurement-a driver for increasing the efficiency of public services?”, **Europa Group of Public Administration –Conference**, Berne, Switzerland, 2005, s.2

Sözleşme Yönetimi; Performans göstergeleri hizmet sözleşmelerinde önemli bir rol oynar. Kamu sektöründe yeni bir sözleşme kültürü ortaya çıkmaktadır. Performans göstergeleri değişik idari, yönetsel ve politik düzeyler arasında sözleşmelerin gerçekleştirilmesinde bütünleyici bir unsurdur. Performans esaslı sözleşmeler hizmetin beklenen nitelik ve niceliği ilgili ayrıntıları sağlamanın yanı sıra aynı zamanda birim tarafından hizmetin veriliş veriliş, veriliş nasıl ölçüleceği ile ilgili göstergeler ortaya koyar. Bunun anlamı politikacıların ne yapılacağına karar vermesi, yöneticilerinde nasıl yapılacağı ile ilgili karar vermeleri demektir. Hizmet sözleşmelerinin kamu kurumlarının denetlenmesinde artan bir rolü söz konusudur. Kamu idaresinde sözleşmeler çeşitli hiyerarşik seviyeler arasında bir koordinasyon aracı olarak kendi göstermektedir.

İdareler Arası Karşılaştırma/Kıyaslama; Birimler arası zorunlu karşılaştırmaların yapılması rekabetin hiç olmadığı veya çok az olduğu alanlarda rekabeti teşvik etmek için bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yöneticileri sıklıkla yanlış bir şekilde kıyaslama olarak belirtilen sürecin etkinliğini iyileştiren bir enstrüman olarak birimler arası karşılaştırmayı keşfettiler. Birimler arası karşılaştırmalar sık sık kıyaslama olarak tanımlanmasına rağmen sınıftaki veya sektörler arasındaki en iyiden öğrenme anlamındaki gerçek kıyaslama projeleri son derece enderdir.

İçsel Teşhis Sistemi; Performans değerlendirme, idare açısından değişik departmanların etkinliğini ortaya koyan bir unsur olarak aynı zamanda değişik departmanların sözleşmelerini ne kadar iyi yerine getirdiklerinin kontrolünü gösteren bir araç olarak şiddetle teşvik edilmektedir. Performans göstergeleri içsel karar alma sürecinin daha fazla bilgiye dayalı olarak yapılabilmesine olanak sağlayabilir.

Stratejik Yönetim Sistemi; Performans yönetimi sisteminin kullanımının diğer bir amacı da strateji uygulamasını gerçekleştirecek bir yönetim aracı olarak görmesidir. Tüm dünyada globalleşme, hızlı teknolojik değişim ve yeni oluşan pazarlar, müşteri beklentilerinin değişmesi vesaire nedenler sonucu ortaya çıkan ve her geçen gün giderek daha da ezici rekabet karşısında organizasyonlar; daha stratejik düşünmek, stratejik planlamaya ve stratejik karar almaya eskisinden daha fazla önem vermek

zorunda kalmışlardır. Stratejik yönetim daha ziyade özel sektör alanında sadece çok uluslu şirketler, büyük holding ve şirketler tarafından bilinir ve uygulanırken, bugün çok sayıda organizasyon, stratejik yönetimi araç olarak kullanmaktadırlar. Bununla birlikte kamuda da stratejik yönetime daha fazla önem verilmeye başlanmıştır²²³.

Yeni kamu yönetiminin temel ilkelerine (3E's)^{*} baktığımızda kamu sektörüne performans yönetiminin getirilmesinin önemli belirleyicileri; bürokrasinin azaltılması, kamuda israfın en aza indirilmesi ve paranın(harcamanın) karşılığının alınması olarak karşımıza çıkmaktadır. 1990'lardan günümüze bir çok doküman (girdi/çıkı ilişkisi açısından) etkinliğin arttığını ve X-etkinsizliğinin azaltılmasının politik gündemde önemli bir madde olduğunu göstermektedir. Bu düşünce 1993 deki Amerikan Hükümeti Performans ve Sonuç Kanunun (American Governmen Performance and Result Act-GPRA) ikinci bölümünde açıkça ortaya konmuştur. Performans yönetiminin artan popülaritesi ile ilgili olarak mahalli, bölgesel, ülke çapında veya ulusal kamu stratejilerinin uygulanmasında bir araç olması örnek olarak ortaya çıkmaktadır²²⁴.

Toplam kalite yönetimi sisteminin popülerliği değişik sektörlerde performans değerlendirme sistemlerinde finansal olmayan göstergelerin ilave edilmesine neden olmuştur. Günümüzde kaliteye önem vermek bir çok kamu kuruluşunda misyonlarının belirlenmesinde artan bir şekilde ana unsur haline gelmektedir. Kalite ödülleri ve zorunlu kalite güvenlik sistemleri bir çok kamu kuruluşunun gündemi haline gelmiştir. Kalite ödüllерinin kazanılması kamu yönetimlerine itibar kazandıran bir faktördür. Avrupa Birliği içerisinde kamu sektörü performansını iyileştirme grubu adı altında kalite yönetimi birimi mevcuttur. Bu birimin misyonu kamu sektörü örgütlerindeki iyi uygulamaları iyileştirmek ,teşvik etmek ve desteklemektir. Bir çok ülkede özel kamu sektörü kalite ödülleri uygulaması başlatılmıştır. Bu çerçevede yaygın olan, basit ve kullanımı kolay olduğundan dolayı kendi kendini değerlendirme yöntemidir. Bu uygulama bir çok Avrupa ülkesindeki kamu sektörü örgütlerinde görülmektedir. Kamu sektörü hizmeti sağlayıcıları arasında rekabeti teşvik bağlamında yeni kamu yönetimi maliyet için kaliteden ödün verilmesini engellemek amacıyla hizmet kalite göstergelerini

²²³ Hasan Hüseyin Çevik, **Türk Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 131

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

²²⁴ Greiling, s.4

devreye sokmuştur. Performans değerlemesi burada kontrol sistemi vazifesini görmektedir²²⁵.

3.5. Performans Değerlemesinde Kıyaslamanın (Benchmarking) Rolü

Benchmarking, herhangi bir organizasyonda yapılan bir işi, başka bir çalışma yerinde (bench) yapılan işlerle kıyaslamak (mark) demektir. “Benchmarking, performans düzeyini artırmak için bir kurumun kendi içinde ve/veya diğer kurumlardaki “en iyi uygulamayı” tespit ederek kendi kurumuna uyarlamasıdır.” Kimi yazarlar bu yeni kavramı Türkçe’ye “kıyaslama” ya da “karşılaştırma” olarak tercüme etmektedirler. Bu iki kelime, benchmarking kavramının ifade ettiği anlamı tam olarak vermemektedir. Benchmarking, sadece kıyaslama yapmak değil, başka kurumlarla kıyaslama yaparak en iyi uygulamaları bulmak ve kurumun kendi yapısına ve süreçlerine bunları uyarlamaktır. Benchmarking, aynı zamanda organizasyonun kendi iç bünyesindeki birimler ya da departmanlar arasında da uygulanabilir. Bu çerçevede benchmarking kavramı “en iyi uygulamaların adaptasyonu” olarak tanımlanmaktadır²²⁶.

Benchmarking (Kıyaslama) ve performans değerlemesi yakın ilişki içerisinde. Kıyaslama, her türlü performans değerlendirilmesinde çok önemlidir. Eğer sınıfında en iyi olanları ve en iyinin iyisini kendinizle kıyaslamıyorsanız, performansınızı devamlı iyileştirmedığınızden başarısız olursunuz Bu kıyaslamayı geçen zamanla birlikte tekrar tekrar yapmalısınız. Devamlı iyileştirme ve daima daha iyi performans için kıyaslama şarttır²²⁷. Kamu kurumlarının performansının iyileştirilmesinde performans değerlemesi ilk adım olabilir ve eğer uygun ödül sistemleriyle desteklenirse kurumu girdilerden çıktılara ve sonuçlara yöneltebilir. Bu da etkinlik ve etkililiği iyileştirebilir. Bununla birlikte herhangi bir kurumun performansının iyileştirilmesi bağlamında performans değerlemesinin kullanılmasının gerçek anlamda faydası, içsel ve dışsal karşılaştırmalar için bir zemin sağlamasıdır. Bu kıyaslama olarak adlandırılır. Kıyaslama örgütler arasında işlerin yapılma süreci ve performans düzeylerini karşılaştırma tekniği olarak tanımlanabilir. Böylece örgütün

²²⁵ Akif Özer, s.4

²²⁶ Coşkun C.Aktan, “Stratejik Yönetim ve Benchmarking”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetim-benchmarking.htm>(11 Aralık 2006)

²²⁷ Tanju Argun, “Performans ve Kıyaslama”, http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=12 (11 Aralık 2006)

faaliyetlerinde ekonomiklik, etkinlik, etkililik konularında iyileştirme yapılabilecek alanları tespit etmeye yarar. Oldukça basit olarak görülen bu yönetim tekniğini ilk kez bilimsel yöntemlere dayalı olarak uygulayan ABD’deki Rank Xerox adlı şirkettir. Bu şirkette görev yapan Robert C. Camp’in katkılarıyla kıyaslama geliştirilmiş ve kurumsal performansı artıracak bir yönetim tekniği olarak dikkat çekmiştir. Xerox deneyimi başka şirketlere de örnek olmuştur. Günümüzde bir çok şirket ve kurum kıyaslama konusu ile yakından ilgilenmektedirler²²⁸.

Kıyaslamayla ilgili sayısal ve süreç kıyaslaması olmak üzere iki temel yaklaşım vardır. Sayısal kıyaslama birim maliyetleri, cevaplama süresi, müşteri şikayetlerinin sayısı gibi sayısal performans göstergelerinin hesaplanması üzerine odaklanır. Daha sonra bu veriler aynı alandaki diğer organizasyonlarınkiyle kıyaslanır. Sayısal kıyaslama organizasyona etkinliğinin az olduğu alanları ve hedefleri belirmesi açısından yararlı bir araçtır. Genellikle insanların çoğunluğu kıyaslamayı başarılacak amaçların belirlenmesi anlamında düşünür. Fakat bu kıyaslamanın bir parçasıdır. Çünkü sayılar size hangi iyileştirmenin nasıl yapılacağını söylemez bu amaçla süreç kıyaslamasına ihtiyaç duyulur. Bu da bir fonksiyonun performansının altında yatan süreç ve aktivitelerin karşılaştırılmasına yoğunlaşır. Bunun için sayısal kıyaslama, problem alanlarını tanımlamaya yardımcı olurken süreç kıyaslaması, problemle başa çıkma yolları bulmaya yardımcı olur²²⁹.

Süreç kıyaslaması uygulamasında ilk adım odaklanılacak alanlardaki faaliyetlerin süreç haritalarının hazırlanması, bu faaliyetlerde kullanılacak kaynaklarla ilgili bilgilerin toplanması, bu aktivitelerin performansını belirleyecek politikaların, çalışma yöntemlerinin ve uygulamalarının analizini içerir. Genellikle bu aşamada mevcut süreçlerde son derece açık olan etkinsizlikler belirlenir bunların ortadan kaldırılmasıyla önemli performans iyileştirmeleri sağlanabilir. Bir sonraki adım karşılaştırma verilerinin elde edilmesi, süreçlerinin kıyaslanması, önerilerin geliştirilmesi ve değişikliğin uygulanmasıdır. Değişikliklerin uygulamaya konulmasından sonra performans göstergelerinin değerleri yeni bir ölçü sağlayarak

²²⁸ Christopher Pollitt, Martin Cave ve Richard Joss, “International Benchmarking As A Tool To Improve Public Sector Performance: A Critical Overview”, *Public Management Occasional Papers*, Paris 1994, No :5, s.9

²²⁹ Salvatore Schiavo –Campo, “Strengthening Performance” in Public Expenditure Management”, *Asian Review of Public Administration*, Vol.XI, No.2, July-December 1999, s.32

kıyaslamanın sonraki aşaması için zemin oluşturur. Bundan dolayı bu teknik literatürde oldukça sık bir şekilde kıyaslama ve sürekli iyileştirme olarak adlandırılır²³⁰.

Kıyaslama bağlamında kıyaslayıcılar içsel veya dışsal olabilir. İçsel kıyaslayıcılarla, benzer süreçlerin yerine getirildiği aynı organizasyon içerisinde farklı bölümler arasında yapılan karşılaştırmalar ifade edilmektedir. Örneğin birden çok yerde faaliyet gösteren vergi, sağlık, eğitim birimlerinin farklı şehirlerdeki okullarında, hastanelerinde, bürolarında performans karşılaştırılabilir. Dışsal kıyaslayıcılar aynı ürün ve hizmeti sağlayan doğrudan rakipler (örneğin kamu okullarının aynı bölgedeki özel okullara karşı kıyaslanması gibi) veya benzer süreçleri yerine getiren kamu birimleri (örneğin tapu kayıtları, araç kayıt birimleri) ya da muhasebe bilgi sistemleri, tedarik, ücretlendirme, ve müşteri hizmetleri gibi benzeri süreçlerini yerine getiren kamu veya özel en iyi organizasyon olabilir. Bununla birlikte içsel kıyaslayıcılarla işe başlamak daha yararlıdır. Böylece dışarıdaki kıyaslayıcılara gitmeden önce farklı birimler veya yerler karşılaştırılarak sürecin anlaşılma yöntemleri ve en iyi içsel uygulamanın ne olduğu belirlenmiş olur²³¹.

Kıyaslama rekabeti devreye sokarak kamu sektöründe ilave faydalar sağlayabilir. Eğer sonuçlar kamuya mal edilip kamu sektörü yöneticileri terfi, kariyer fırsatları veya birimlerinin göreceli performansı ile ilişkilendirilirse kıyaslama kamu sektöründe son derece etkili bir güç haline gelebilir. Kıyaslama aynı zamanda kamu sektörü organizasyonları için gerçekçi ve anlamlı performans hedeflerini belirlemeye imkan sağlar. Sonuç olarak kıyaslama süreci takım çalışmasını teşvik eder²³².

Kıyaslamanın uygulanmasındaki bazı problemler, performans değerlemesindeki problemlere benzemektedir. Mesela, ürünün önemli özelliklerinin belirlenmesi, neyin, nasıl ölçüleceği üzerinde uzlaşma, örgütler arasındaki performans uygunluğu. İlaveten kıyaslama kaynak yoğun olduğundan dolayı en büyük maliyet unsurunu oluşturan kalemlere veya performans açığının en fazla olduğu temel alanlarla sınırlandırılması gerekir. Ayrıca verilerin toplanmasında veya sürecin haritasının çıkarılmasında çok aşırı ayrıntıya girmekten sakınmak önemlidir. Çünkü bu çabaları

²³⁰ Salvatore Schiavo –Campo, s.33

²³¹ Pollitt, Cave ve Joss, s.9

²³² Salvatore Schiavo –Campo, s.33

daha iyi uygulamaların tanımlanması ve çıkarılan derslerin uygulanması gibi kıyaslamanın temel amaçlarından sapılmasına sebebiyet verebilir²³³.

3.5.1. Benchmarking'in Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği

Günümüzde toplumsal sorunların çözümünde ve beklentilerin karşılanmasında kamu sektörü yeterince etkin olamamaktadır. Yönetimsel sorunlar, devletin ve kamu yönetiminin fonksiyonel faaliyetlerde bulunmasına engel olmaktadır. Oldukça çeşitlenmiş kamu hizmetlerinin; eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine uygun olarak yerine getirilebilmesi, vatandaş ve kamu çalışanlarının memnuniyetinin sağlanması, kaynakların etkin kullanılması, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, için bir takım hedeflerin ortaya konması, bunun için de kıyaslama yapılarak; en iyi yaklaşımların ve çözümlerin öğrenilmesi gerekir. Kamu kurumları bu karşılaştırmayı; hem kamu sektöründeki diğer birimlerle (içsel benchmarking) hem de özel sektör kuruluşlarıyla (dışsal benchmarking) yapabilirler. Kamu yönetiminde kıyaslamanın olumlu etkileri şunlardır²³⁴:

- Kurumda rekabet benzeri sonuçlar doğurması,
- Kuruluşlarda yenilikleri teşvik etmesi,
- İç motivasyonu sağlaması,
- Sürekli öğrenme ve iyileştirmeye neden olması,
- Örgüt ve personel geliştirmeyi desteklemesi.

Kamusal bir hizmetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda; sorumlu bir kimsenin açık bir biçimde bilinir hale getirilmesi hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yapılmasını sağlayacaktır. Bunun için²³⁵;

- Hizmetlerin yerine getirilmesi için sorumlu kimselerin açıkça belirtilmesi ve her işin sınırlarının çizilmesi gerekir.
- Kamu kurumlarında esneklik ve serbest hareket alanı oluşturarak merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşılmalıdır.

²³³ Pollitt, Cave ve Joss, s.11

²³⁴ Osman Saraç, "Benchmarking ve Stratejik Yönetim", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56, Ocak-Mart 2005, s. 71

²³⁵ Saraç, s.72

- Hizmetlerin görülmesi esnasında personel sorumluluğu, finansman sorumluluğu ve örgütsel sorumluluk mümkün olduğu kadar alt ya da yerel kurumlara verilmelidir.
- Politika ve yönetim arasında sorumluluklar iyi belirlenmelidir.
- Yapan ya da üreten devletten garantör devlete geçilmelidir

Gittikçe yaygınlaşan bir eğilim de performans kıyaslamalarıdır. Kamu kuruluşları elde ettikleri performansın sonuçlarını birbirleriyle kıyaslıyorlar (Örneğin, okullar ve hastaneler). Bununla birlikte uluslar arası kıyaslamalara da önem verilmektedir. Uluslararası kıyaslamalar daha çok sektör bazında yapılmaktadır.

Bu alandaki girişimlerinde somut sonuçlara varıp değerlendirme sistemlerinin olurluğunu anlamış olan bazı ülkeler bununla da yetinmeyip kendi performanslarını başka ülkelerin performanslarıyla kıyaslamak istiyorlar. Özel kesimin mal ve hizmet üretimlerinde böylesine uluslararası kıyaslamalar yapmak oldukça kolaydır. Ancak kamu kesiminde, sektörün karmaşıklığı, ülkeler arasındaki idari kültür farkları ve benzeri nedenler bu türden uluslararası kıyaslamayı zorlaştırmaktadır. Böyle olduğu halde ülkeler bazı deneme çalışmaları yürütmüşlerdir. Danimarka Maliye Bakanlığı bu anlamda olan ve kamu kesiminin en önemli etkinliklerini kapsayan bir çalışma gerçekleştirmiştir. Çalışmada, Avrupa Birliği'nin büyüme, rekabet ve istihdam hakkındaki Beyaz Kitabı ile değişik OECD çalışmalarından geniş ölçüde yararlanılmıştır. Geliştirilen sistemin amacı, Danimarka kamu kesiminin (refah düzeyini geliştirmede kilit rolü olan alanların vardıkları performans düzeyi açısından) uluslararası konumunu araştırıp saptamak ve bu kıyaslamadan bazı önemli dersler alıp bunları reform çalışmalarında esin kaynağı olarak kullanmaktır. Kıyaslama makroekonomik göstergeler, istihdam, dış ticaret, altyapı, araştırma-geliştirme gibi değişik alanları kapsamaktadır. Bu çalışmalarda kıyaslama sisteminin kamu hizmetinin düzeyini genelde arttırıcı ve iyileştirici bir rol oynadığı gözlenmiştir²³⁶.

²³⁶ TESEV, “Kamu Yönetiminde Performans Kıyaslaması– Danimarka”, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararasi_metin_bolum9.php#_kamu_yonetiminde_performans_kiyaslama (9 Kasım 2007)

3.6. Kamu Harcamalarında Etkinlik Değerlemesi

Ekonomistler kaynakların kıt kullanımıyla ilgilidir. Hükümetlerin harcama ve vergileme faaliyetleri içinde etkinlik önemli bir yer bulmaktadır. Ekonomistler bu aktivitelerin toplum için maksimum faydayı sağlayacak şekilde gerçekleştirilebileceğine inanırlar. Kendi görüşlerine göre hükümetleri kaynakları etkili kullanmadıklarından dolayı eleştirmektedirler. Dünya Bankası ve IMF gibi uluslar arası örgütler, etkisiz ve verimsiz olarak değerlendirdikleri hükümet faaliyetleri hakkında sık sık endişelerini dile getirmektedir. Atasözündeki fil tanımlanması örneğinde olduğu gibi, etkinlik ya da etkinsizlik objektif ve tam olarak tanımlanmasından ziyade fark edilmesi daha kolay bir kavramdır. Etkinlik girdi-çıktı veya fayda ve maliyet arasındaki karşılaştırmadır. Belirli bir girdi seviyesiyle daha fazla çıktı elde edilmesi faaliyetin daha etkili olduğunu gösterir²³⁷.

Etkinliğin ölçümü genellikle;

- Maliyetlerin hesaplanması(takdiri)
- Çıktının hesaplanması (takdiri) ve
- Bu ikisinin karşılaştırmasını gerektirir

Bu yaklaşımı hükümetin faaliyetiyle ilgili harcamalara uyguladığımızda, bir kamu harcamasının, belli bir düzeyde, etkili olması ülke nüfusu için mümkün olan en büyük faydayı sağladığı zaman etkilidir. Etkililik genellikle karşılaştırma anlamında kullanılır: A ülkesindeki faydalar ve maliyetler arasındaki ilişki diğer ülkelerle karşılaştırılır. Bu ise toplam harcamalar için olabileceği gibi, sağlık, eğitim, yoksulluğun azaltılması , altyapı yatırımları vb gibi belirli alanlara yapılan harcamalar için ayrı ayrı da olabilir. Eğer A ülkesindeki faydalar diğer ülkelere karşılaştırıldığında önemli oranda maliyetleri geçiyorsa, bu durumda A ülkesindeki kamu harcamalarının daha etkili olduğu söylenir. Yapılan bu basit karşılaştırma maliyet ve faydaların kabul edilebilir yollarla ölçülmesini gerektirir. Bu makineler için kolay ya da daha kolay

²³⁷ Antonio Afonso,Ludger Schuknecht and Vito Tanzi, “Public Sector Efficiency:Evidence For New EU Member States and Emerging Markets, *Working Paper Series*, No:581,January2006, <http://www.ecb.int>, (02 Mayıs 2006), s.8

olmasına rağmen hükümet faaliyetleri için güçtür. Çünkü yetersiz bütçe sınıflamaları, güvenilir veri olmayışı, sabit maliyetleri belirli bir fonksiyona dağıtma, faaliyette kullanılan kamu varlıkları kullanımının maliyetini eklemadaki hata, gerçek maliyetlerin belirlenmesini güçleştirmektedir. Bu bölümde kamu harcamalarındaki etkinlik maliyetler ve amaçlanan hedefler bakımından açıklanacaktır.

3.6.1. Kamu Harcamalarında Maliyetleri Değerlemek

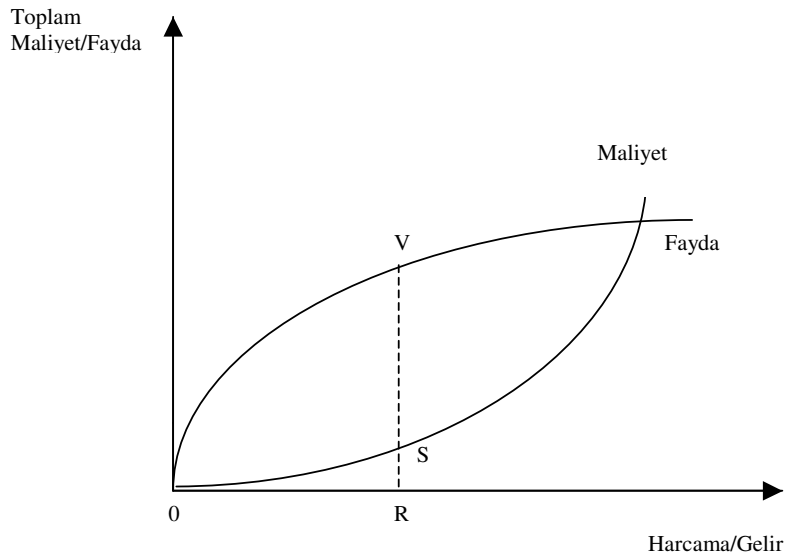
Bir motor ya da makine ile ilgili karşılaştırmada, tüketicinin bir girdi olan aynı miktarda benzini daha önceki aynı fiyattan alınabileceği için daha kolaydır. Fakat kamu harcamasıyla ilgili bir karşılaştırma problemi ortaya çıkar. Diğer bir deyişle bir birey için herhangi bir girdinin arz eğrisinin tamamen elastik olduğunu varsayabiliriz. Fakat bu kamu harcamaları için söz konusu değildir. Kamu harcamaları vergi gelirleri tarafından finanse edilir. Daha çok gelir sadece artan marjinal maliyetlere katlanılarak elde edilir. Hem teori hem de deneysel çalışmalar tarafından desteklenen son derece açık bir sonuç şudur ki vergi idaresinin faaliyet gösterdiği bir ortamda vergi gelirlerinin marjinal maliyeti ortalama maliyetlerden daha yüksektir ve marjinal maliyetler daha hızlıca artabilir. Bu bütün ülkeler için doğru olmasına rağmen belki gelişmekte olan ülkeler ve yükselen pazarlar için özellikle söz konusu olan bir durumdur. Bu ülkeler iyi ve etkili vergi sistemleri kurmak konusunda büyük zorluklarla karşı karşıyadırlar. Sonuç olarak bu ülkeler vergi kaynaklarına güvenmelidir. Bu kaynaklarda²³⁸ :

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

Vergi gelirleri için elastik arz eğrisi tam savunulabilir bir varsayım değildir. İlave bir liralık harcama, ilave bir lira geliri gerektirecektir. Eğer bu para diğer harcamaların azaltılmasıyla karşılanmıyorsa ekonomi üzerinde ilave ve artan marjinal maliyetleri sonuç verecektir. Kamu harcamalarıyla ilgili etkililik kavramı bunları

²³⁸ Afonso, Schuknecht ve Tanzi, s.10

dikkate alınmalıdır. Hem vergileme seviyesi hem vergi sisteminin kalitesi kamu harcamalarının etkinliğinin değerlendirilmesi için temel unsurlardır. Bu vergi gelirlerinin kullanımının etkili olup olmamasından farklı bir konudur. Gelirlerin kullanımına odaklanmış bir analiz bu önemli yönleri ihmal etmiş olacaktır. İhmal edilen noktaları basit bir grafikte açıklamak mümkündür. Bu belli bir dönem için vergi gelirlerinin kullanımının etkinliğinin ihmal edilmesinden kaynaklanır. Burada etkinlik odaklanması vergi toplama yönündedir.²³⁹



Şekil 6: Toplam Maliyetler ve Faydalar

Şekil 7’de dikey eksen toplanan vergiler tarafından ülke nüfusuna düşen maliyet ve faydaları gösterir. Şu farz edilebilir ki aynı ölçüm birimi her ikisini (fayda ve maliyet) ölçmek için de kullanılır. Yatay eksen kamu harcamalarından gelen toplam faydayı ve vergilemenin toplam maliyetlerini gösterir. Bu maliyetler vergi mükellefleri tarafından yapılan parasal ödemeleri, ölü maliyetleri, yönetim maliyetlerini ve uyum maliyetlerini kapsar. Eğer vergi idaresinde yolsuzluk söz konusu ise bu maliyetler vergiyi ödeyenler tarafından verilen rüşvetleri de kapsar. Harcamaları kapsayan vergi gelirleri ve kamu harcamalarının bütçesel ve parasal değerleri yatay eksenle lira

²³⁹ Afonso, Schuknecht and Tanzi, s.11

cinsinden ölçülmektedir. Daha fazla kamu harcamasının toplumun daha fazla fayda getireceği varsayılmaktadır. Bu eğri pozitif eğimlidir. Bununla birlikte her bir lira harcamaktan beklenen marjinal faydanın düşmesi beklenir. Bu yüzden eğri toplam faydaların aşağı doğru iç bükey olduğuna işaret eder. Şekil 7'deki OVF eğrisi bu davranışı belirler.

Eğer daha fazla vergi toplanırsa toplanan her ilave lira daha maliyetli olur. Bu yüzden vergilemenin toplam maliyetini gösteren OSM eğrisi yukarı doğru iç bükeydir. Kamu harcamalarını OR seviyesindeki eşitliği iki eğrinin eğimi son harcanan liradan elde edilen fayda bu liranın gerçek maliyetine eşittir. R noktasından önceki artan vergi geliri ve kamu harcaması net faydayı artırır. Bu ölçüm iki eğrinin dikey olarak uzaklığıyla ölçülür. R noktasından sonra vergilemenin marjinal faydası, harcamaların marjinal faydasını aşar. VS iki eğri arasındaki en büyük mesafedir. Bunun için kamu harcamalarının optimal düzeyi OR dir.

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

3.6.2. Kamu Harcamalarında Yanlış Hedeflerle Etkinlik

Kamu harcamalarında etkinlik analizinin tanımlanması güçtür. Teknik anlamda bir harcama etkili (bir amacın düşük maliyetlerle elde edilmeye çalışılması) olabilir. Bununla birlikte bu kamu oyu yararı ve sosyal refah açısından etkili olmayabilir. Bu, hükümetin yanlış bir çıktıyı etkili bir şekilde ürettiği zaman gerçekleşir. Bu, klasik

silaha karşı tereyağı vakası gibidir. Bir hükümet ülke savunmasını etkili bir şekilde yerine getiriyor olabilir. Fakat bu oldukça fazla (çok silah) olabilir. Bununla birlikte halkın tercih edeceği (sağlık, eğitim gibi) sosyal malları savunmayla karşılaştırdığımızda çok daha az üretiyor olabilir.²⁴⁰

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

Sonuç olarak parayı teknik anlamda etkili harcayarak (düşük maliyet) yanlış çıktıyı üretmek (bütçeyi yanlış faaliyetlere tahsis etmek) mümkündür. Ancak bütçeyi doğru faaliyetlere tahsis ederek (sağlık ve eğitim için daha çok) etkisiz bir şekilde (yüksek maliyet) üretilebilmektedir. Fakat bu farkı ayırt etmek önemlidir. Bu problemlerin hepsi yaygın ve önemlidir ve her ikisi de kaynakların etkisiz kullanımı netice verir. Maalesef çoğu zaman yanlış çıktının üretildiği ve bunun etkisiz bir şekilde üretildiği problemleri birlikte görülmektedir.

3.6.3. Kamu Harcamalarında Doğru Hedeflerle Etkinlik

Bütçenin halkın sağlık, eğitim, fakirlerin desteklenmesi yüksek büyüme vb. gibi sosyo-ekonomik hedeflerden çok savunma vb, amaçlara sapma ihtimali olabilir. Birleşmiş Milletlerin bu konuyu dikkate alarak hükümetlere belirli sosyal faaliyetlere bütçenin belirli bir yüzdesini tahsisi konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu

²⁴⁰ Afonso ve Aubyn, s.5

durumlarda kamu harcamalarını olabileceğinden daha az etkili görünme eğilimi ortaya çıkar. Bunlardan bazıları şunlardır²⁴¹.

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

Emeklilere yapılan transferler gibi harcamaların aksine (yani bunlar direkt yasal faydalanıcılar tarafından alınır) eğitim, sağlık gibi faaliyetlere yapılan harcamaların çoğu bu hizmeti sunan kamu çalışanlarının maaşlarına gider. Bu maaşlar karşılığında bu kamu çalışanlarının bu hizmetlerin hitap ettiği kesimlerin (okul öğrencileri, hastalar gibi) faydalanacağı çıktıları üretmeleri varsayılır. Bütçenin tahsisi temelinde bu faaliyetlerin çıktılarını ve faydalarını ölçmek konusunda ekonomistler arasında bir eğilim söz konusudur. Daha çok harcama daha fazla fayda, örneğin sağlık ve eğitime bütçeden daha fazla pay, fayda ve harcama arasındaki eşitliği gösterir. Daha fazla harcama hedeflenen faydalanıcılar tarafından daha fazla faydanın elde edilmesi demektir

Eğitim, sağlık ve benzer faaliyetlerde çalışan personel hükümet ödemelerinden büyük pay alır. Yüksek maaşlar vasıtasıyla bunlar bu faaliyetlere tahsis edilen bütçe

²⁴¹ Erik Borge, Torberg Falch ve Per Tovmo, "Efficiency in Public Service Production: The impact of Political and Budgetary Institutions", 2004 Norway, [http://www.diw.de/english/produkte/veranstaltungen/epcs/papers/docs/pdf_s.187_\(11_Ekim_2007\)](http://www.diw.de/english/produkte/veranstaltungen/epcs/papers/docs/pdf_s.187_(11_Ekim_2007))

kaynaklarının önemli bir kısmını aldığından dolayı ilave ihtiyaçlar için çok az bir miktar bırakılır. Bu durum özellikle bu faaliyetlerde çalışan okul öğretmenlerinin, doktorların, hemşirelerin politik olarak son derece iyi örgütlendiği durumlar için söz konusudur. Şayet faaliyetlere tahsis edilen ilave kaynaklar yüksek maaşlar tarafından emiliyorsa ve yüksek maaşlara kamu çalışanlarının yüksek verimliliği eşlik etmiyorsa artan bu kamu harcamaları verimsiz olabilir. Öğrenciler ve hastalar gibi kullanıcılara ilave faydalar sağlamada yetersiz kalabilir. Bu hatta son derece iyi idare edildiği varsayılan ülkelerde de olabilir. Bu konuda Şili örneği verilebilir. Şili’ de sağlıkla ilgili kamu harcamaları üç katı artırılmasına rağmen kamu sağlık hizmetlerinden faydalananlar açısından takip eden birkaç yıl içerisinde sağlık hizmetlerinin niteliksel ya da niceliksel ölçülebilen bir artışı gözlenememiştir. Harcamalardaki artış basitçe doktor ve hemşirelerin rantlarını artırmaya yaramıştır²⁴².

Çıktı ile sonuç arasındaki bu ayrım kamu harcamalarının etkinliğinin analizinde bir temeldir. Belirli faaliyetlerle ilgili çıktılara daha fazla önem verilirken sonuçlara verilen ilgi ve önem daha azdır. Örneğin eğitim harcamalarındaki çıktılar okul kayıtları veya belli bir dereceyi tamamlayan öğrencilerin sayısı olabilir. Bununla birlikte sonuçlar ne kadar öğrencinin eğitim aldığı, ne kadar hastanın iyileştiği ve verimli hayatına geri döndüğüdür.

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

²⁴² Borge, Falch ve Tovmo, s.188

sonuçlarda görülür. Bunların var olması ve önemli roller oynamalarına rağmen tanımlanması, ölçülmesi oldukça zor unsurlardır²⁴³.

3.7. Performans Değerlendirmesi ve Performans Ölçümü

Performans değerlendirme, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Performans değerlendirme uluslararası uygulamalarda genellikle program değerlendirme ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Ancak performans değerlendirme kurumun belirli bir stratejik amacını gerçekleştirmek üzere oluşturulan faaliyet ve projeler bütünüdür²⁴⁴. Performans değerlendirme, yürütülen faaliyet ve projelerin etkinliğinin araştırıldığı bir geri bildirim mekanizmasıdır. Değerlendirme yanında performans ölçümü, geleneksel denetim ve performans değerlendirme gibi başka geri bildirim mekanizmaları da vardır. Performans değerlendirme 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 bilgileri sağlanması amaçlanmaktadır²⁴⁵.

Performans değerlendirme ile performans ölçümü farklı araçlardır. Performans ölçümü performans göstergelerinin elde edilmesi üzerinde çalışırken değerlendirme ele aldığı konuların özelliklerini ve neden sonuç ilişkilerini daha detaylı bir şekilde inceler. Değerlendirme, performansın artırılması için faaliyet ve projelerde yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunur. Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekerek hedeflerine ulaşp 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

²⁴³ Afonso, Schuknecht ve Tanzi, s.19

²⁴⁴ T.C. Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, Aralık 2004, s.57

²⁴⁵ Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak – Haziran 2006, s.123

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, performans ölçümüne göre daha fazla uğraşı gerektirmekte olup performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalar ile meydana gelen sonuçlar arasındaki ilişkileri ortaya çıkararak kamu müdahalelerin mantığını ve sonuçlarını da açıklamaktadır²⁴⁶.

3.8. Kamu Harcamalarında Performans Ölçme Metodları

Belirli bir alandaki birimlerin performansını karşılaştırırken ulaşılan sonuçlar kadar, bu sonuçlara hangi kaynakların kullanılmasıyla ulaşıldığı da önemlidir. Ancak piyasa dışı arzın özellikleri nedeniyle kamu sektöründeki faaliyetin sonuçlarını ya da çıktıyı değerlendirmek oldukça zordur. Bu nedenle kamu sektörüne ilişkin performans değerlendirmelerinin daima girdiler temelinde ya da girdiler ile hiç ilişkilendirmeksizin çıktılar temelinde yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla böyle bir yaklaşım, yapılan faaliyette etkinlik kaygısından bağımsız hareket edilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Hiç şüphesiz bu bakış açısının hakim olmasında, bugüne kadar kamu sektörünün yürüttüğü faaliyetlerde çoklu amaç setini bir potada eritme imkanı veren bir yaklaşımın kullanılmamış olması etkili olmuştur²⁴⁷. Performans bilgisinden etkin kaynak dağılımını sağlamak amacıyla yararlanılması, performans değerlendirme sisteminin en önemli amaçlarından birisidir. Performans değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin bütçe sürecinde nasıl kullanılacağı ise, en önemli sorunlardan birisini oluşturmaktadır.

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

²⁴⁶ Teresa Curristine, "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", **OECD Journal on Budgeting**- Volume 5-No.2- ISSN 1608-7143 2005, s. 99

²⁴⁷ Mehmet C. Güran ve Selçuk Cingi, "Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği", **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi** (3) 2002,s.60

3.8.1. Kamu Sektöründe Performans Ölçmede Kullanılan Faktörler (Göstergeler)

Kamu harcamalarının etkinliğini ölçmeye dönük bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunlar makro ve mikro ölçüler olmak üzere iki tiptir²⁴⁸. Makro ölçüler toplam kamu harcamalarının etkinliğini ölçmeyi amaçlar. Bu metotlar ölçüyle ilgili çok önemli problemlerin üstesinden gelme bağlamında aşamalar kaydetmektedir. Onlara uygun amaçları tanımlarlar. Bu amaçları temsil eden kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçlarını (girdi değil sonuçları) ölçerler ve bu ilişkiye göre maliyetleri (harcama ve vergiler) oluşturur. Makro ölçümler kamu harcamalarının bütünlüğünün değerlemesini amaçlarlar. Kamu harcamalarıyla ilgili belli bir fikir elde etmekten ziyade onların faydalarını ölçmeye teşebbüs ederler. Örneğin bir ülke GSMH' nın payı ile diğer bir ülkenin bir buçuk katı bir harcama yaptığında elde edeceği ne olacaktır. Mikro ölçüler belirli bir bütçe fonksiyonu ya da alt fonksiyonunun (sağlık harcamaları, hastanedeki harcamaların etkinliği ya da aids ve sıtmaya karşı koruma harcamaları vb gibi) harcama ve fayda ilişkisini belirlemeye çalışır.

İlk ve basit makro ölçü teşebbüsü on sekiz gelişmiş ülkedeki toplam kamu harcamalarının değerlendirilmesini hedefleyen bir ölçü olup Tanzi ve Shuknecht tarafından yapılmıştır. Bu yaklaşım endüstrileşmiş ülkelerde tanımlanabilir faydalar açısından sağlanan getirinin ilave harcamalar tarafından bireylere yüklenen ve onların bireysel ekonomik özgürlüğünü sınırlayan yüksek vergi yükleri dahil ilave maliyetlerle haklı gösterilip gösterilmeyeceğini belirlemeye çalışır. Cevaplamaya çalıştığı temel soru yüksek kamu harcamaları ve yüksek sosyal refah arasında tanımlanabilir pozitif bir ilişkinin olup olmadığıdır.²⁴⁹Bu belirli gruplar ve ülkeler için kullanılabilir değişik sosyo-ekonomik göstergelerle ilgili verileri kullanan bir karşılaştırma yöntemi yaklaşımıdır. Ülkeler kamu harcamalarının artışı ya da düzeyine göre sınıflandırılır. Daha sonra kamu harcamaları sosyo-ekonomik göstergelerdeki değerler ya da değişmelerle ilişkilendirilir. Göstergedeki daha yüksek kamu harcamasındaki pozitif etkisinin büyüklüğü kamu harcamasının daha etkin olduğunun göstergesidir.

²⁴⁸ Nicolas Van de Sijpe and Glenn Rap, "Measuring and Explaining Government Inefficiency in Developing Countries", *Working Paper*, Universiteit Gent, Hoveniersberg 24 October 2004/266, s.3

²⁴⁹ Antonio Afonso, Ludger Schuknecht ve Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency; An International Comparison", ECB *Working Paper Series*, No:242, July 2003, <http://www.ecb.int> (12.04.2005) s.11

Bu metodun uygulanması yazarları, ilave kamu harcamalarının son 10-20 yılda özellikle verimli olup olmadığı sonucuna götürdü. Bazı ülkeler daha düşük kamu harcama düzeyi ile daha yüksek harcama düzeyine sahip ülkelerle sosyo-ekonomik göstergeler açısından aynı düzeyde veya bazen daha iyi düzeyde idiler. Afonso Schuknecht ve Tanzi (2005) bu yaklaşımı geliştirerek kamu sektörü performans göstergeleri ile ilgili bileşenleri belirlemişlerdir. Bunlar kamu sektör performansını kamu sektörü etkinliğinden ayırmışlardır. Kamu sektörü performansı kamu politikalarının sonuçlarını, kamu sektörü etkililiğinde onunla ilişkili kullanılan kaynakların sonucu olarak tanımlanmaktadır.²⁵⁰

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

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

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

$$\Delta KSP_{ij} = \sum_{k=1}^n \frac{\partial}{\partial I_k} \Delta I_k$$

Performans göstergeleri iki çeşittir: süreç veya fırsat göstergeleri ve geleneksel ya da Musgravian göstergelerdir. İlk adım olarak kamu performansının alt göstergeleri tanımlandı. İlk dört alt gösterge yönetim, eğitim, sağlık ve kamu altyapılarıdır. Bu alt göstergelerin her birisi farklı unsurları kapsar. Örneğin yönetim, yolsuzluk, bürokrasi, adaletin kalitesi ve gölge ekonomilerini kapsar. Bunların ortalaması yönetim performansının değerini belirler. Sağlık, bebek ölümleri, yaşam süresi vb. kapsar. İyi bir

²⁵⁰ Afonso, Schuknecht ve Tanzi, s.12

kamu yönetimi sağlıklı ve iyi eğitilmiş bir nüfus, sağlam bir altyapı iyi işleyen pazarlar ve mülkiyet haklarının korunması açısından gerekli ön şartlar arasındadır. Böyle bir ortamda hukuk egemendir fırsatlar oldukça fazladır ve kural olarak herkese açıktır. Bu suretle bu göstergeler mali politikalar ve piyasa süreci arasındaki ilişkinin kalitesini ve bunun bireysel fırsatlardaki etkisini göstermeye çalışır²⁵¹.

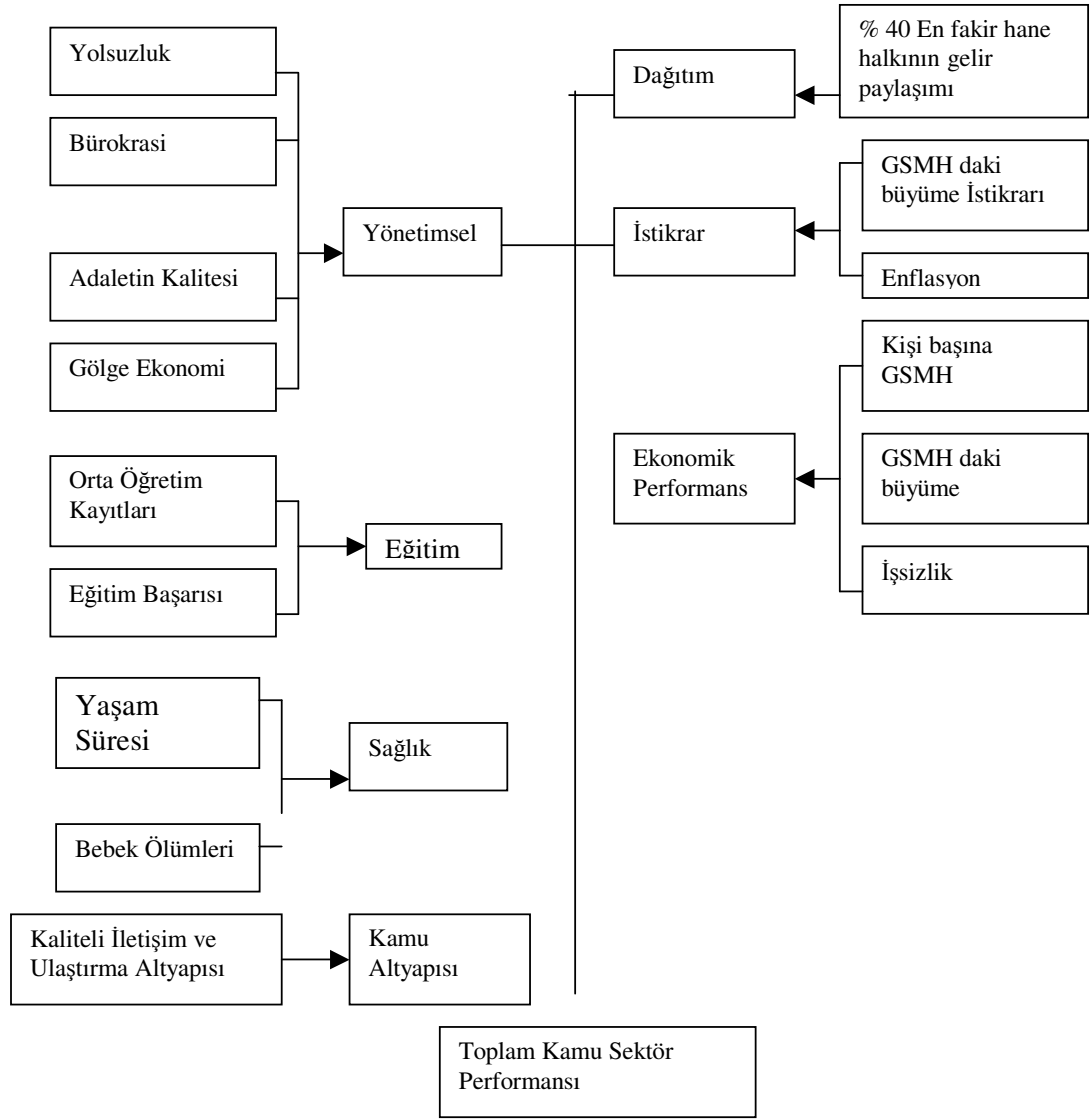
Diğer üç alt gösterge hükümet için Musgravian vazifeleri yansıtır. Bunlar hükümetin piyasa süreci ile birlikte ve ona karşı ilişkisinin sonuçlarını ölçmeye çalışır. Bu göstergelerin ilki tarafından ölçülen, gelir dağılımıdır. Ekonomik istikrar göstergeleri istikrar amaçlarının başarılmasını gösterir. Üçüncü gösterge ekonomik performans vasıtasıyla tahsislerin etkinliğini değerlendirmeye çalışır. Bir kez daha belirtmek gerekirse bu geleneksel göstergelerin her birisi bir çok farklı unsurlardan oluşuyor olabilir. Örneğin istikrar çıktısıyla ilgili trenddeki değişimler ve enflasyon çerçevesinde şekillenir. Sonuç olarak bu alt göstergelere eşit ağırlıklar verilerek bunlar birleşik bir kamu sektör performansı göstergesinin hesaplanmasında kullanılır. Bu değerler normalleştirilir ve ortalama bire eşitlenir. Daha sonra her ülkede kamu sektör performansı (KSP) bu ortalamayla ilişkilendirilir ve bu ortalamadan sapmalar her ülkenin (KSP) Kamu Sektör Performansının göstergesini verir.²⁵²

²⁵¹Richard Boyle, "Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience", **CPMR Discussion Paper** ,35 ,2006, ss.90

²⁵² Afonso, Schuknecht ve Tanzi, s.10

Fırsat Göstergeleri

Standart Musgravian Göstergeler



Şekil 7: Toplam Kamu Sektörü Performans Göstergeleri (KSP)

Kaynak: Richard Boyle, Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience, **CPMR Discussion Paper** ,35 ,2006, s.9

Bununla birlikte bu performanslar kamu harcamalarının düzeyini dikkate almadan sonuçları yansıtır. Kamu harcamaları bağlamında maliyetleri dikkate almaz. Kamu sektörü etkinliği kamu sektörü performansı ilgili kamu harcamaları kategorileri tarafından ağırlıklandırılırlar. Performans ağırlıklandırması (KSP göstergeleri tarafından

ölçüldüğü gibi) belirli bir performans düzeyinin başarmak için kullanılan ilgili kamu harcamaları toplamıyla yapılır. Bu etkinlik göstergelerini toplamak için yukarıda belirtilen altı kategorinin her birisi için ortalama değerler alınarak kamu harcamaları normalleştirilir. Kamu sektör etkinliğini elde etmek için kamu sektör performansı(KSP) kamu harcamaları tarafından ağırlıklandırılır.

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

ile

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

Fırsat göstergelerini ölçen girdiler:

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

Standart ya da Musgravian göstergeler için girdiler

- Gelir dağılımını etkileyen bir girdi olarak transferler ve sübvansiyonlar
- Ekonomik istikrarı etkileyen bir girdi olarak toplam harcamalar (kamu sektörünün büyüklüğü ekonomiyi daha istikrarlı yapar)
- Ekonomik etkinlik ve toplam mali harcamaların ihtiyaç duyduğu toplam harcamalar

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

3.8.2. Performans Ölçüm Modelleri

Kurumsal performansın iyileştirilmesi için belirli dönemler sonunda gerçekleştirilen faaliyetlerin değerlendirilmesi ve bir takım verimlilik yaklaşımlarından yararlanılarak, karar birimlerinde ne kadar çıktının, ne kadar girdi tüketilerek üretildiğinin izlenmesi yaşamsal önem taşımaktadır. Bu manada performans izleme sürecinin önemli ve birincil adımları “sayma-ölçme” ve “karşılaştırma” olarak tanımlanabilir. Kurumlarda, ya da üretim özelinde işletmelerde, veri olarak değerlendirilmesi gereken bir çok faktörün var olabileceği düşünülürse, performans ölçümünde tek bir modelden söz etmek gerçekçi olmayacaktır. Bundan dolayıdır ki, performansın çeşitli boyutlarını göz önüne alan bir çok hesaplama metodu geliştirilmiştir²⁵³. Bu metodlarının tamamına yakını genel anlamda iki açıdan tartışılabilir. Bunlardan birincisi, çeşitli kurumlar ya da yazarlar tarafından geliştirilmiş modelleri, işletme ya da örgütlerin kendi gereksinimlerine cevap verdiği durumlarda aynen uygulayıp, aksi durumlarda modele eklemeler ya da düzeltmeler yaparak kendi gereksinimlerine uydurmaları yoludur. İkincisi ise, çalışma grubunun bilgi ve deneyimlerine, işletmenin gereksinimlerine göre bir dizi göstergelerin geliştirilmesi ve bu göstergeler arasında istenen yönde bağlantılar kurularak çok yönlü bütünlük ya da bireysel sistemlerin hazırlanmasıdır. Performans ölçümüne ilişkin yapılan analizleri genel anlamda üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar, oran analizi, parametrelili yöntemler ve parametresiz yöntemlerdir.²⁵⁴

3.8.2.1. Oran Analizi

Kurumsal performansın ölçümünde kullanılan yöntemlerden en basiti ve belki de en yaygını oran analizidir. Tek girdi ve tek çıktı ile sınırlı olan bu analiz yönteminin, hala yaygın bir yöntem olarak kullanılması nedeni, oldukça kolay bir yöntem olmasına ve çok az bilgiye gereksinim duymasındır. Tek girdinin tek çıktıya oranı olarak

²⁵³ Fehim Bakırıcı, *Üretimde Verimlilik ve Etkinlik Ölçümü: Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygulama*, Atlas Yayınları, 2006 Ankara, s.103

²⁵⁴ Aslan Güçlü ve Akın Coşkun, “Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesinin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi”, C.Ü. İ.İ.B.F.Dergisi, Cilt 5 ,Sayı 2, 2004 , s.93

tanımlanan oran analizi ya da rasyo analiz denilen yaklaşımda her bir oran, performansla ilgili boyutlardan sadece bir tanesini göz önüne alırken diğer boyutları göz ardı etmektedir. Örneğin; finanssal analizlerde kullanılan oranlar (likidite, mali bünye, faaliyet, karlılık vs.) o faaliyet dönemi içindeki olayların yorumunu, yalnızca ilgili orana konu olan kalemler bazında yapabilirler. Oranlarla yapılan değerlendirmelerin bir başka zayıf yönü de; mutlaka bir şeylerle karşılaştırılmaya gereksinim duymalarıdır. Örneğin, oranla performans ölçümü yapılan bir kurumdaki sayısal sonuçlar ya kendi içeriğindekiyle ya da diğer kurumların benzer değerleri ile ilişkilendirilirler²⁵⁵.

Orana analizinde ölçek olarak oran ölçeği kullanılır. Oran ölçeğinde başlangıç noktası sabit olmakla beraber ölçek üzerindeki noktalar birbirinin katı olarak ifade edilebilirler. Bu sebeple bu ölçekle ölçülmüş verilere tüm matematiksel işlemler uygulanabilir. Ağırlık, uzunluk, miktar, fert sayısı, v.s. belirten değişkenler oran ölçeğinde ifade edilirler. Genel performans ölçümünde bir çok yetersizlikleri olmasına karşın oran analizi, tek girdili ve tek çıktılı durumlar için, basitliği ve sadeliği de göz önüne alınırsa, en uygun değerlendirme yöntemi olarak görülebilir. Ancak bu uygunluğun, optimize etmeden ziyade, bir istatistiksel gösterge gereksinimleri durumları için olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü oran analizindeki oranlama, göreceli de olsa en iyiye göre değil, var olan değerlerin birbirlerine bölümüyle elde edilir. Bu ise, bir performans iyileştirilmesi işlemi değil yalnızca bir durum tespitidir²⁵⁶.

3.8.2.2. Parametrik Yöntemler

Bu yöntemlerde, etkinlik ölçümü gerçekleştirilecek olan endüstri dalına ilişkin üretim fonksiyonunun analitik bir yapıya sahip olduğu varsayımı yapılır ve bu fonksiyonun parametrelerinin belirlenmesine çalışılır. Performansla ilgili literatürde çok yaygın bir şekilde kullanılan “Cobb-Douglas” tipi üretim fonksiyonuna ilişkin parametrelerin belirlenmesi bu tür yöntemlere örnek olarak gösterilebilir. Parametrik yöntemlerle performans ölçümünde, genel olarak regresyon teknikleri ile tahmin yapılırken, üretim fonksiyonu çoğunlukla, bir tek çıktı bir çok girdi ile ilişkilendirilerek tanımlanmaktadır. Ayrıca, bir çok girdi ile bir çok çıktının ilişkilendirildiği parametrelili

²⁵⁵ Güçlü ve Coşkun, s.92

²⁵⁶ Güçlü ve Coşkun, s.92

yöntemlerin de geliştirilmiş olmasına karşın, konuyla ilgili yazında yaygın kullanım alanı bulamamıştır. Parametrik etkinlik ölçüm yöntemlerinin en yaygın olarak bilineni olan regresyon analizi, aralarında neden sonuç ilişkisi olduğu bilinen, bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki ilişkinin nedensel yapısını belirlemeye yönelik bir yöntemdir. Regresyon analizinde bağımsız değişken ile bağımlı değişken arasındaki nedensel ilişkinin, kuramsal olarak var olması ve değişkenler arasındaki ilişkinin fonksiyonel yapısının bilinmesi gerekmektedir. Fonksiyonel yapıyı öğrenmek için de, değişkenler arasındaki ilişkiyi gösteren nokta grafiklerinden yararlanılır²⁵⁷.

Regresyon analizi ile performans değerlendirmesi regresyon doğrusuna göre yapılmaktadır. Regresyon doğrusunun üzerinde kalan karar birimleri göreceli olarak verimli, altında kalan karar birimleri ise verimsiz olarak değerlendirilmektedir. İki den fazla değişkenle değerlendirme yapabilme bakımından oran analizine göre daha kapsamlı ve daha gerçekçi olan regresyon tekniğiyle ölçüm yapmanın da temelde üç tane sakıncası vardır. Birincisi, bir tek eşitlik denklemine dayanan bir fonksiyonu kullanan birden çok bağımsız (girdi) değişkenine karşın ancak bir bağımlı (çıkıtı) değişkeninin analizini yapabilmektedir. İkincisi, regresyon analizi en iyi performansa göre verimlilik analizi yerine ortalama performansa göre göreceli performansı ölçmektedir. Bu ise, en iyi karar birimlerine göre iyileştirmeye olanak tanımaz ve hatta onları bile ortalamaya çekme gibi bir sonuca götürür. Bu da performans iyileştirme değil, en iyi performansı ortalama performans olarak kabul etmek anlamına gelir. Üçüncüsü ise, regresyon analizi, bir eşitlikte bulunan çıktılarla girdilerin nasıl ilişkilendirildiğine ilişkin parametrik bir üretim fonksiyonunun tanımlanmasını gerektirmekte ve verimsiz birimleri tanımlayamamaktadır. Özellikle yapısal üretim fonksiyonunun tanımlanmasının güç olduğu örgütlerde regresyon analizi performans ölçümünde oldukça yetersiz kalmaktadır.

3.8.2.3. Parametrik Olmayan Yöntemler

Parametrik yöntemlere bir alternatif olarak ortaya çıkan parametrik olmayan yöntemler, genel olarak matematik programlamayı çözüm tekniği olarak

²⁵⁷ Bakırcı, s.111

benimsemişlerdir. Bu tür yöntemler, üretim fonksiyonunun ardında herhangi bir analitik formun varlığını öngörmezler. Bu özelliklerinden dolayı parametrik yöntemlere göre daha esneklerdir. Ayrıca birçok girdili ve birçok çıktıli üretim ortamlarında performans ölçümü için oldukça uygun bir yapıya sahiptirler.²⁵⁸ Parametrik olmayan yöntemlerden en önemlilerinden birisi Veri zarflama analizidir (VZA). Aşağıda detaylı olarak incelenecektir.

3.8.2.3.1. Veri Zarflama Analizi (VZA)

İstenilen çıktıların elde edilme sürecinde girdilerin hangi seviyeye kadar kullanıldığının belirlenmesinde etkinlik ve verimlilik analizleri çok önemli bir yönetim araçlarıdır. Oran analizi ve parametrelili yöntemlerin üstesinde gelemediği durumlar, özellikle çok girdili ve çok çıktıli durumlar, için VZA yöntemi çözüme yönelik oldukça geniş olanaklar sunmaktadır. VZA, benzer (homojen) karar verme ünitelerinin göreceli etkinliğini ölçmeye yarayan bir çok faktörlü verimlilik ölçüm modelidir. Çok girdi ve çok çıktı faktörlü bir etkinlik skoru şöyle tanımlanır²⁵⁹.

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

Veri Zarflama Analizi öyküsü Edwardo Rhodes'in Carnegie Mellon Üniversitesindeki doktora çalışmasıyla başlar. W.W. Cooper yönetiminde Edwardo Rhodes, bir eğitim programının etkilerini, psikolojik testlerle yaparak programa katılan ve katılmayanlar arasında göreceli ölçmeye çalışmıştır. Farrell'in 1957 deki tek girdi/çıktı teknik etkinlik ölçümünü çoklu girdi/çıktı göreceli etkinlik ölçümüne genişleten Charnes, Cooper ve Rhodes, CCR modeli olarak Veri Zarflama Analizini literatüre sokmuşlardır. İlk olarak Charnes , Cooper ve Rhodes tarafından, ürettikleri mal ya da hizmet açısından birbirlerine benzer ekonomik karar birimlerinin “göreceli” etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla geliştirilen Veri Zarflama Analizi (orijinal adıyla; Data Envelopment Analysis – DEA), parametrik olmayan bir etkinlik ölçütüdür.

²⁵⁸ Aslan Güçlü ve Akın Çoşku, “Cumhuriyet Üniversitesi Fakültelerinin Performans Değerlendirilmesi”, C.Ü. İ.İ.B.F, Dergisi, Cilt 5 ,Sayı 2, 2004 , s.141

²⁵⁹ Hervé Leleu, “A Linear Programming Framework For Free Disposal Hull Technologies and Cost Functions::Primal and Dual Models”, *European Journal of Operational Research*, 2004, s.9

Etkinlik analizinde karşılaşılan güçlükleri giderebilecek bu yöntem, ilk başta kar amacı gütmeyen işletmelerin karşılaştırmalı etkinliklerinin ölçülmesinde kullanılmış, daha sonra kar amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde de yaygın kullanım alanı bulmuştur. Ancak bu çalışmada kullanılan “Veri Zarflama Analizi” yaklaşımı, özellikle kamu sektörü alanında yapılan faaliyetin performansın ölçülmesi için çok önemli üstünlükler taşımaktadır²⁶⁰.

3.8.2.3.2. Veri Zarflama Analizinin Uygulama Alanları

Veri Zarflama Analizinin uygulama alanına, üretim, hizmet ve finans sektörlerinden iç ve dış rekabet koşullarında bulunan her ünite girer. Klasik verimlilik analizindeki tekli girdi-tekli çıktıdan farklı olarak çoklu girdi-çoklu çıktı temelinde harekete eden VZA, hızlı kuramsal gelişimi yanında uygulamada da hızlı bir süreç izlemiştir. Hastanelerde, postanelerde, bankacılıkta mahkemelerde, eczanelerde, taşımacılıkta, polis karakollarında ve eğitim kurumları gibi pek çok kamu hizmet alanlarında binlerce çalışma yapılmıştır. Başlangıçta kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşlarında karşılaştırmalı verimliliği ölçen VZA, sonraları kâr amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde işletmeler arası teknik verimliliğin ölçülmesinde de yaygın biçimde kullanılmaya başlanmıştır²⁶¹.

3.8.2.3.3. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Yapısı

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

²⁶⁰ Bakırcı, s.121

²⁶¹ Nick Kontodimopoulos ve Panagiotis Nanos, “Balancing Efficiency of Health Service and Equity of Access in remote Areas in Greece”, Health Policy, 2005, <http://www.elsevier.com/locate/healthpol> (04 Temmuz 2006), s.2

girdi/çıktı yönelimli VZA modelidir. Bu çalışmada kullanılan model girdiye yönelik zarflama modelidir ve aşağıdaki gibidir²⁶².

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

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

şeklindeki bir matematiksel eşitlikle gösterilebilir. Burada;

u_1 = bir nolu çıktının ağırlığı,

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

w_1 = bir nolu girdinin ağırlığı

x_{1j} = “j” birimince kullanılan bir nolu girdi

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

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

²⁶²Bakırcı, s.115

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Amaç Fonksiyonu:

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

Kısıtlayıcı koşullar:

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

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

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

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

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

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

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

VZA’nın etkinliği ölçme şekli kısaca şu şekilde özetlenebilir²⁶³.

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

²⁶³ Zeynep Canan Aydemir, “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması”, **DPT Uzmanlık Tezi** Yayın No: 2664, Aralık 2002, 46

4. TÜRKİYE’DE SAĞLIK HARCAMALARI VE SAĞLIK BAKANLIĞINA BAĞLI HASTANELERDE PERFORMANS DEĞERLEMESİ İLE İLGİLİ UYGULAMALAR

Türkiye’deki sağlık sektörü önemli bir gelişme göstermesine rağmen, artan nüfus ve eksik olan sağlık hizmetleri açısından yetersiz kalmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının GSYİH’den almış olduğu pay genellikle Türkiye’den yüksektir. Türkiye’de 1980’li yılların başlarından itibaren dünyadaki genel eğilimlere paralel olarak sağlık alanına ayrılan kaynakların kullanımında rasyonelitenin sağlanması amacıyla, maliyetlerin azaltılması ve verimliliğin (efficiency) artırılması yönünde toplumsal baskı ve yönetsel ilgi artmıştır. Bu sürecin en önemli belirleyici öğelerinden biri kaynak kullanımında maksimum verimlilik arayışıdır. Bu arayışların somut yansıması olarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2000-2005) sağlık kurumlarının verimli ve etkili çalışması gereğine dikkat çekilmiş ve bu beş yıllık dönemde hastanelerin daha verimli çalışmasının sağlanması, idari ve mali yönden özerkliğe kavuşturulması, çağdaş yönetim ve işletmecilik anlayışı ile yönetilmeleri ve kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan işletmeler haline getirilmeleri amaçlanmıştır²⁶⁴.

4.1. Sağlık Harcamalarında Performans Değerlemesi

Sağlık harcamalarının etkili ve verimli kullanılabilmesi, amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi düzenli olarak performans ölçüm ve değerlendirilmesine bağlıdır. Kurum performansını değerlendirmede kullanılacak tek bir ölçüt veya parametre olmayıp, performans değerlendirmesinde etkinlik, verimlilik, karlılık, büyüme, fayda/maliyet gibi unsurlardan yararlanılmaktadır. Ancak performans değerlendirilmesinde en yaygın olarak kullanılan unsurların başında etkinlik gelmektedir.

Uluslararası deneyimleri incelediğimizde, performans bilgisi ile bütçe süreci arasında ilişki kurarken genel olarak, üçüncü bölümde açıklanan üç temel yöntemden yararlanıldığı görülmektedir. Türkiye’de doğrudan bağlantı yaklaşımı çok farklı faaliyetleri olmayan ve net bir şekilde ölçülebilen çıktılar üreten daha küçük çaplı kurumlarda ‘Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Çalışmaları’ kapsamında uygulanmıştır. Ancak bu yöntemin devlet genelinde yaygın olarak benimsenmesi pek gerçekçi

²⁶⁴ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ÖİK Raporu, s.83

görülmemektedir. Özellikle kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok azdır. Bu durumda çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran bu yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması oldukça zordur. Uluslararası örneklerde de incelediğimiz gibi özellikle eğitim-sağlık gibi alanlarda uygulanması mümkün olan bu yöntemin tüm sektörlerde yaygınlaştırılması, performans esaslı bütçelemeyi uzun yıllardır uygulayan ülkelerde dahi şu ana kadar mümkün olmamıştır. Bu nedenle devlet genelinde uygulanması için ikinci yöntemin yani dolaylı bağlantı kurulan bütçeleme yaklaşımının seçilmesi daha uygun olabilir. Çünkü dünyadaki uygulamalarda da kamu kurumlarında en yaygın yöntemin bu olduğu görülmektedir²⁶⁵. Sağlık harcamalarında performans değerlemesi ile ilgili ulusal ve uluslararası uygulamalardan bazıları şunlardır;

Puenpatom & Rosenman Tayland 'da 2001 yılında uygulamaya geçen yeni sağlık sigortası sisteminin etkinliğini 92 bölgesel kamu hastanesinde VZA ve Tobit modeline göre ölçmüşlerdir. Bu çalışmada özellikle bölgesel hastanelerin etkinliklerinin daha çok arttığını tespit etmişlerdir. Tobit regrasyonu reformun bir etkinlik kaynağı olduğunu ortaya koymuştur. Bu sonuçlar VZA sonuçlarıyla da uyum göstermektedir²⁶⁶.

Worthington 1999 yılında “An empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Healthcare Services” adlı çalışmada, bütçe sınırlamalarından dolayı kamu hastanelerinin göreceli olarak etkin olmadıklarını ileri sürmektedir. Çünkü kamu hastanelerinin kabul edilebilir bir hizmet sunma potansiyelinin tahsis edilen finansal kaynaklara bağlıdır. Buda sağlık harcamalarının artırılması üzerine bir baskı oluşturmaktadır. Ayrıca Worthington, hasta başına alınan katkı payının kamu hastaneleri etkinliğinin artmasında önemli bir unsur olduğunu ileri sürmektedir²⁶⁷.

²⁶⁵ Yenice, s.65

²⁶⁶ Puenpatom, A., ve Rosenman, R. “Efficiency of Thai provincial public hospitals after the introduction of National Health Insurance Program” School of Economic Sciences, Washington State University, Working Paper Series, February, 2006, s.2-33

²⁶⁷ Worthington, A., “An empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Healthcare Services”. Working paper, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology, Australia”. http://www.business.qut.edu.au/faculty/schools/economics/documents/discussionPapers/1999/Worthington_67.pdf , 1999, s.5

Chang, 1998 yılında Tayvan’da hükümete bağlı hastanelerde yapılan bir uygulamada, girdi değişkenleri olarak, doktor sayısı, hemşire ve destek personeli sayısı, genel ve idari yönetim personeli. Çıktı değişkenleri: polikliniklere başvuru sayısı ve hastanın hastanede kaldığı gün sayısı alınarak hastanelerin etkinlikleri VZA ile ölçülmüştür²⁶⁸.

Kerem Karabulut ve Ö.Selçuk Emsen, 2003 yılında yapmış oldukları “Doğu Anadolu Bölgesinde Sağlık Sektörü Ve Bir Model Önerisi” çalışmalarında beşeri sermayenin oluşumunu ve geri kalmış yörelerde kalıcılığını etkileyen sağlık hizmetlerinin, Doğu Anadolu Bölgesi’nde Türkiye ortalamasının dahi gerisinde kaldığını tespit etmişlerdir. Bir çözüm alternatifi olarak, Bölgede seçilecek merkezlerde yoğunlaşan ve diğer sağlık noktaları ile bütünlük içerisinde çalışabilen (örgütsel yapı, finansman ve denetim olmak üzere üç temel boyutlu) yeni bir modelin uygulanması önerilmiştir. Böylece sağlığa yönelik kaynakların daha etkin kullanılabileceği düşünülmektedir²⁶⁹.

Hasan Hüseyin Yıldırım, 2005 yılında “Avrupa Birliği’ne Üye ve Aday Ülke Sağlık Sistemlerinin Verimlilik Performansı Skorları, 2000” adlı çalışmada Avrupa Birliği’ne üye ve aday ülke sağlık sistemlerinin verimlilik performanslarını ölçmüş. Analizde girdi yönelimli Veri Zarflama Analizi modeli kullanılmıştır. Verimlilik performanslarının karşılaştırılmasında genellikle gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere nazaran verimlilik skorları daha yüksek çıkmaktadır. Çünkü girdi miktarlarının düşük olması beraberinde yüksek verimliliği getirir ki gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere nazaran daha düşük düzeyde girdiler kullandıklarından teknik açıdan daha verimli olmaları da kaçınılmaz olmaktadır²⁷⁰.

²⁶⁸ Chang, H., “Determinants of Hospital Efficiency: The Case of Central Government-Owned Hospitals in Taiwan”, Omega, International Journal of Management Science, 1998, s.308

²⁶⁹ Kerem Karabulut ve Ö.Selçuk Emsen, “Doğu Anadolu Bölgesinde Sağlık Sektörü Ve Bir Model Önerisi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2003,s.19-29

²⁷⁰ Hasan Hüseyin Yıldırım, “Avrupa Birliği’ne Üye ve Aday Ülke Sağlık Sistemlerinin Verimlilik Performansı Skorları”, http://www.absaglik.net/VZA_skorlari.pdf, 2000,s.4

Mesut Akyol, Selim Yavuz Sanisoğlu, Reha Alpar, İlker Etikan “Veri Zarflama Analizi (VZA) İle Hastane Verimliliklerinin Ölçülmesi Ve Örnek Bir Uygulama” adlı çalışmada 2003 yılına ait Ankara’da faaliyet gösteren özel bir alana yönelmemiş (çocuk, göz vb.) üniversite hastanelerini VZA yöntemlerinden girdi yönelimli Ölçeğe Göre Sabit Getiri (CCR) yöntemi ile analiz edilmiştir²⁷¹.

Aslan Gülcü, Akın Coşkun, Cavit Yeşilyurt, Sibel Coşkun ve Timur Esener “Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi’nin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi” adlı çalışmada VZA Yöntemi kullanılarak Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi’nin 1999-2001 yıllarına ait verimliliği ölçülmüştür. Değerlendirmeye alınan bölümlerin verimsizliğinin nedenlerini ortaya koymak için örnek edinme yapılmıştır²⁷².

Cevdet A. Kayalı, Nilgün Kayalı ve Burak Kartal “Veri Zarflama Analizinin Türk Sağlık Sektöründe Bir Uygulaması” Bu araştırma ile söz konusu yöntem, ülkemizin kalite ve etkinlik bakımından iyileşme sürecinde olan sağlık sektöründe uygulanmıştır. İzmir ilinin Bornova ilçesindeki sağlık ocaklarının 2000-2002 dönemindeki performanslarına göre söz konusu sağlık ocaklarının göreceli etkinlikleri belirlenmiştir²⁷³.

M.Emin Baysal ve Hakan Çerçioğlu, “Sağlık Sektöründe Bir Performans Değerlemesi Çalışması” adlı çalışmada hastane tipine (yönetim şekline), bulundukları coğrafi bölgeye ve büyüklüklerine göre hastanelerin göreceli etkinliklerinin ölçmüştür. Yönetim şekline göre yapılan analizde SSK hastanelerinin, devlet hastanelerinin ve üniversite hastanelerinin göreceli etkinlikleri ölçülmüştür. Büyüklüğe göre yapılan analizde ise yatak sayısı esas alınmıştır²⁷⁴.

²⁷¹ Mesut Akyol, ve Diğerleri., “Veri Zarflama Analizi (Vza) İle Hastane Verimliliklerinin Ölçülmesi Ve Örnek Bir Uygulama”, <http://tip.mersin.edu.tr/pub/biostat/kongre/bildiriler/st08.pdf> ,2003,s.1

²⁷² Aslan Gülcü, ve Diğerleri “Cumhuriyet Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesi’nin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt.5, Sayı. 2, 2004,s. 87

²⁷³ Cevdet A.Kayalı, Nilgün Kayalı ve Burak Kartal, “Veri Zarflama Analizinin Türk Sağlık Sektöründe Bir Uygulaması”, Cilt:2, Say :2 Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Manisa, 2004 s.67

²⁷⁴ Emin M. Baysal, ve Hakan Çerçioğlu, “Sağlık Sektöründe Bir Performans Değerlemesi Çalışması” Yöneylem Araştırması/Endüstri Mühendisliği-XXIV Ulusal Kongresi,15-18 Haziran 2004, Gaziantep-Adana, 2004, s.39

Bu bölümde, sağlık harcamalarının 2000 ve 2004 yıllarına ait Türkiye geneli performanslarını değerlendirerek etkin ve etkin olmayan yıllar tespit edilecektir. Tespit edilecek olan etkinlik değerleri ile bir sonraki uygulamaya genel bir çerçeve oluşturulacaktır.

4.1.1. Amaç ve Kapsam

Bu çalışmada Türkiye'deki Sağlık harcamalarının 2000-2004 yıllarına ait performans değerlemesi amaçlanmıştır. 2004 yılı sonrasıyla ilgili, girdi ve çıktı değerleri tam olarak yayınlanmamıştır. Çalışmanın esas uygulaması olan bir sonraki bölümde yer alan ve sağlık harcamaları içinde önemli paya sahip olan, Sağlık Bakanlığına bağlı devlet hastanelerinin performans değerlemesine bir çerçeve oluşturma amacıyla sağlık harcamalarının yıllar itibarıyla etkinlik değerlerini belirlenmesidir.

Ayrıca sağlıklı ve güvenilir veri elde etme konusu da araştırmamızda sağlık harcamalarını seçmemizde önemli rol oynamıştır. Diğer kurumlarda veri konusunda sağlıklı ve yeterli çalışmalar tam anlamıyla yaygınlaşmamıştır.

4.1.2. Yöntem

Çalışmanın temel metodolojisi, VZA ve bu analizde kullanılan modellerle sağlık harcamalarının yıllar itibarı ile (2000-2004) etkinlik değerlerinin ve belirlenen girdi-çıktı değişkenlerine göre rakamsal olarak saptanarak değerlendirilmesine yöneliktir. Sağlık harcamalarının performansları üzerinde etkili olduğu düşünülen girdi ve çıktı grupları uluslararası çalışmalar göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. Etkinlik değerlerinden sonra referans alınan yıllar tespit edilecektir. Bu aşamadan sonra ise girdi ve çıktı hedef değerlere göre potansiyel iyileştirme oranları belirlenmeye çalışılacaktır.

Analizlerde son yıllarda oldukça sık kullanılan programlardan Veri Zarflama Analizini (VZA) teorisini geliştiren Coelli tarafından yazılmış olan Frontier Analyst Professional 4.0 paket programı kullanılmıştır. Bu program Dünya Bankası, Dünya

Sağlık Örgütü gibi birimler, maliye bakanlığı, eğitim bakanlığı gibi pek çok hükümet birimlerinde kullanılmıştır²⁷⁵.

Analizler sonucu elde edilen bulguları, nispi etkinlik değeri olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü etkinlik analizi ele alınan gruba göre birimler arasında nispi oluşumu yansıtmaktadır. Mesela bir kurumun etkinlik değerinin % 100 çıkması, sadece mukayese edilen diğer kurumlar, yıllar vb.lerine göre ve sadece kullanılan girdi ve çıktı değerine göre etkinliği ifade etmektedir. Bu sonuçların bir kurum açısından mutlak tam etkinliği yansıttığı şeklinde yorum yapmak yanlış olur. Onun için bu tür çalışmalarda etkinlik ifadesi nispi etkinlik olarak algılanmalıdır.

4.1.3. CCR ve BCC Modellerine Göre Etkinlik (Performans) Tahminleri

Kurumların etkinlik değerlerini belirleyebilmek için tercih edilen Veri zarflama analizinde geliştirilmiş CCR ve BCC gibi iki model olduğu daha önce belirtilmişti. Analizde her iki modele göre de tahminler yapılmıştır. CCR modeli ile ölçeğe göre sabit getiri varsayımına göre ve girdi yönelimli etkinlik sonuçları elde edilmiştir. Ölçeğe göre sabit getiri, girdilerde ne oranda artış yapılırsa çıktılarda da aynı oranda artış görülecek demektir. Girdi yönelimli model yaklaşımında hedef çıktılar minimum girdi kullanımıyla elde edilebilmektedir. Dolayısıyla kaynak kullanımında tasarruf eğilimli bir yaklaşım sergilenmiş olmaktadır. BCC modeli ile de ölçeğe göre değişken getiri varsayımını benimseyerek hem girdi hem de çıktı yönelimli analizler yapılmıştır. Ölçeğe göre değişken getiri, girdilerdeki artış miktarına karşılık çıktılarda daha az ya da daha çok artış görülebilmesi durumudur. Çıktı yönelimli analizlerde mevcut girdilerle maksimum çıktı düzeyine ulaşabilme esastır. Ayrıca kurumun ölçeğine göre artan (increasing), azalan (decreasing) veya sabit (constant) getirili olup olmadığı belirlenmiştir.

²⁷⁵ T.J.Coelli, "A Computer Program for Frontier Production Function Estimation, Frontier Version 4.0", **Economic Letters**, 1996, s.39

4.1.4. CCR ve BCC Modelinde 2000–2004 Etkinlik Değişkenleri ve Değerleri

Türkiye’deki sağlık harcamalarının 2000 ve 2004 yılları performansını (etkinliğini) VZA tekniği ile ölçmede kullanılan Girdi-çıkı değişkenleri aşağıda Tablo 1’de değerleri de Tablo2’de gösterilmektedir.

Tablo 1

Girdi ve Çıkı Değişkenleri

GİRDİLER	GİRDİ KODU
Doktor Sayısı	X1
Hemşire Sayısı	X2
Yatak Sayısı	X3
Kişi Başına Sağlık Harcamaları (YTL)	X4
Toplam Sağlık Harcamaları (YTL)	X5
Döner Sermaye Giderleri	X6
ÇIKTILAR	ÇIKTI KODU
Yaşam Süresi (Yıl)	Y1
Döner Sermaye Gelirleri (YTL)	Y2
Bebek Ölüm Oranı (%)	Y3

Türkiye’deki sağlık harcamalarının etkinliğini ölçmede kullandığımız altı girdi ve üç çıkıya ait etkinlik değerleri aşağıda tablo halinde verilmiştir. Bu değerler her iki modele CCR-BCC göre etkinliğin ölçümünde kullanılmıştır

Tablo 2

Sağlık Harcamalarının 2000-2004 Yılları Performans Girdi ve Çıkı Değerleri

	GİRDİLER						ÇIKTILAR		
YILLAR	X1	X2	X3	X4	X5	X6	Y1	Y2	Y3
2000	85117	71612	172499	80809	5448145	585	70,4	608	28,9
2001	90757	75879	175190	129181	8836917	952	70,6	1013	27,8
2002	95190	79059	178135	220553	15303775	1746	70,7	1961	26,7
2003	96745	78913	180797	286310	20145683	2244	70,9	2919	25,6
2004	99050	81064	189591	377132	26901625	3971	71,1	4702	24,6

Kaynak : <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do> (19 Temmuz 2006)

4.1.5. Sağlık Harcamalarında CCR ve BCC Etkinlik

Tablo 2’deki değerler kullanılarak CCR ve BCC modeli ile ölçülen 2000-2004 yıllarına ait etkinlik değerleri aşağıdaki tablodadır.

Tablo 3
CCR Modeline Göre 2000-2004 Yılları Etkinlik Değerleri

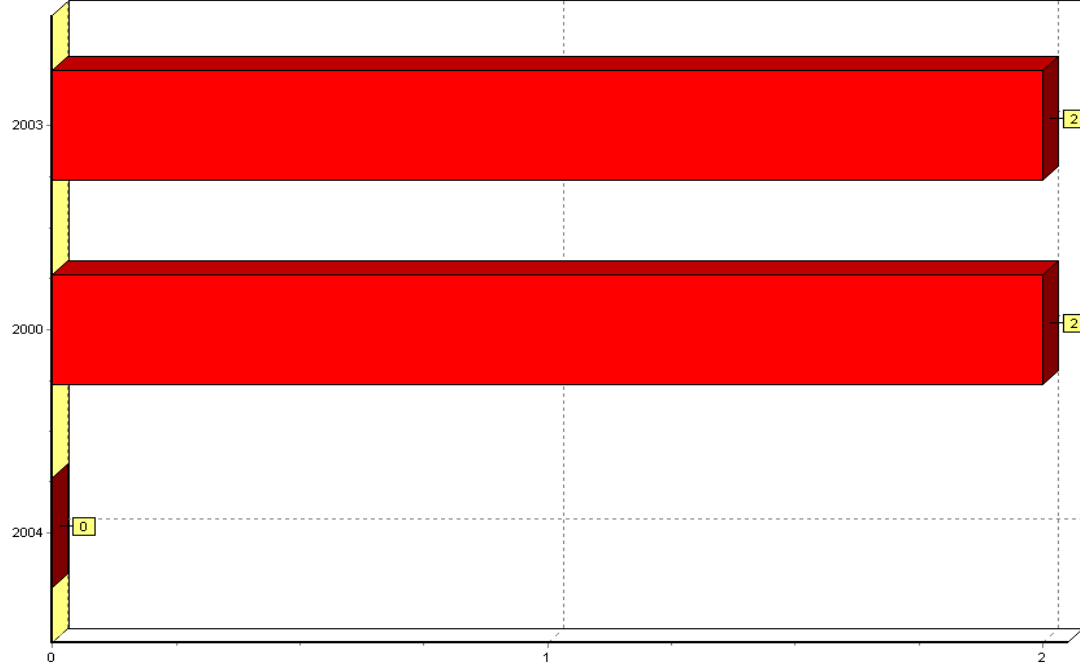
YILLAR	CCR MODELİNDE ETKİNLİK ÖLÇÜSÜ	BCC MODELİNDE ETKİNLİK ÖLÇÜSÜ
2000	100,00	100
2001	99,45	100
2002	99,57	99,93
2003	100,00	100
2004	100,00	100

Tabloda da görüldüğü gibi CCR modelinde 2000, 2003 ve 2004 yıllarında tam etkinlik söz konusudur. Diğer iki yılda ise çok küçük oranda eksiklik olsa da tam bir etkinlik söz konusu değildir. BCC modelinde ise 2002 yılı dışındaki tüm yıllar tam etkin iken 2002 yılında da tam etkinliğe yakın bir etkinlik söz konusudur. BCC modelinde ölçeğe göre değişken girdileri aldığı için bu modelde etkinlikler daha büyük ve fazla gözükmemektedir.

4.1.6. CCR Modelinde 2000-2004 Yıllarına Ait Referans Yıllar ve Referans Sıklığı

VZA, etkinlik analizini grup içindeki karar birimlerine göre nispi olarak yapmaktadır. Bunun için de grupta yer alan etkin birimler diğer birimlerin etkinliğini ölçmede referans olarak gösterilmektedir. Çalışmada tahmin edilen modellerde referans olarak kullanılan yıllar ve referans sıklığı Şekil 9 ve Tablo 4’teki gibidir. Burada bütün yıllar içinde en etkin girdi ve çıktı değerine göre referans seçilmiştir ve bir yılın kaç

defa referans gösterileceği ise dışardan müdahale edilmeksizin program tarafından belirlenmiştir.



Şekil 8: Referans Dağılımı

*Grafikte dikey eksen referans yıllar, yatay eksen ise referans olma sıklığını yansıtmaktadır.

Tablo 4

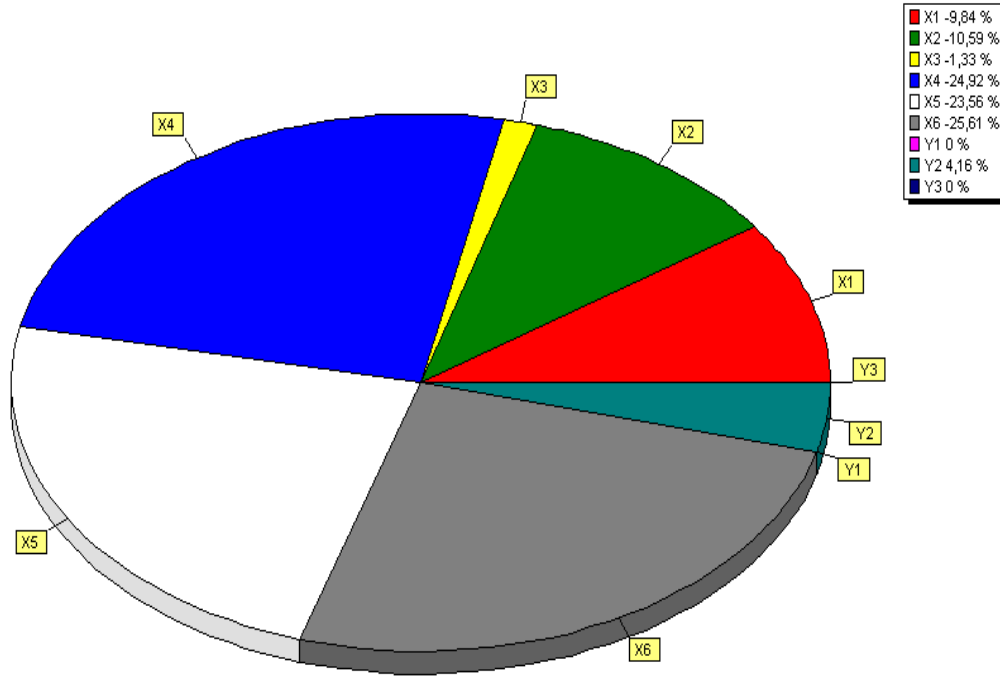
CCR Modelinde 2000-2004 Yıllarına Ait Referans Yıllar ve Referans Sıklığı

YILLAR	REFERANS SIKLIĞI
2000	2
2001	0
2002	0
2003	2
2004	0

Etkinlikte referans yıllar ve referans olma sıklığı CCR ye göre 2000 ve 2003 yıllarıdır. Bu yıllar ikişer defa referans olarak alınmıştır. 2001, 2002 ve 2004 yılları ise hiç referans gösterilmemiştir.

4.1.7. Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri

Toplam potansiyel iyileştirme, grubu oluşturan yılların tamamını ele alarak değerlendirmekte ve grup için iyileştirme önerilerinde bulunmaktadır. Yani bütün yıllarda kullanılan girdiler ve çıktılar açısından daha iyi durumda olabilecekleri düzeyler belirlenerek, buna göre artış ve azalış önerileri geliştirilmektedir. Bunun için CCR modeli sonuçlarıyla, dilim grafik kullanılarak aşağıdaki gibi potansiyel verileri elde edilmiştir.



Şekil 9: Toplam Potansiyel İyileştirme

Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıktı değişkenleri ve oranları Tablo 5’de düzenlenmiştir.

Tablo 5
Toplam Potansiyel İyileştirme oranları

Değişkenler	Oran(%)
X1	-9,84
X2	-10,59
X3	-1.33
X4	-24,92
X5	-23,26
X6	-25,61
Y1	0
Y2	24,16
Y3	0

Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdilerde azaltarak, çıktılarda da sadece birinde iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Çıktılar açısından da toplam potansiyel iyileştirmeye girdilerden daha az ihtiyaç olduğu görülmektedir Çıktılardaki iyileştirme önerisi sadece Y2 % 24.16 (Döner Sermaye Gelirleri) oranında artırılması gerekmektedir.

Bütün yılların girdi değişkenleri arasında en etkin olduğu değişken X3 (Yatak Sayısı) dır. X3 girdisi yine de toplamda % -1.33 oranında azaltılması gerekmektedir. Benzer şekilde X1 % -9.84 (Doktor Sayısı), X2 % -10,59 (Hemşire Sayısı), X5 % -23,26 (Toplam Sağlık Harcamaları), X4 %-24,92 (Kişi Başına Sağlık Harcamaları), X6 ise %-25,61 (Döner Sermaye Giderleri) oranında azaltılarak iyileştirilmesi sağlık harcamalarının etkinliği için önemlidir. Harcamaların girdi azaltarak iyileştirmesi kaynakların kullanımını daha etkin hale getirecektir.

4.2. Sağlık Bakanlığına Bağlı Devlet Hastanelerinde Performans Değerlemesi

Türkiye’de sağlık politikaları geliştirmek, uygulamak ve sağlık hizmetleri sunmak resmi olarak Sağlık Bakanlığı’nın görevidir. Sağlık hizmetleri kaynaklarının ülke genelinde dengeli dağılım, etkili ve verimli kullanım sorumluluğu Sağlık Bakanlığı’na aittir. Yataklı tedavi kurumlarının (hastanelerin) önemli bir bölümünü bünyesinde bulunduran Sağlık Bakanlığı, sektörün en büyük sağlık hizmeti sunum

kuruluşu olarak 2005 yılı kamu sağlık harcamalarının %30'unu gerçekleştirmiştir. Sağlık Bakanlığı kesinleşmiş harcamalarının bakanlık temel birimlerine göre dağılımı incelendiğinde, harcamaların çoğu hastane hizmetlerine yapılmış olduğu gözlenmektedir. Sağlık harcamalarının yükselmesi ve sektörde rekabetin artması bu sektörün önemli bir kısmını oluşturan devlet hastaneleri kaynakları daha etkin şekilde kullanmaya zorlanmaktadır. Bu nedenle devlet hastanelerinin etkinlik düzeyleri belirlenmeli, etkin olmamaları durumunda azaltılması gereken girdi ve artırılması gereken çıktı miktarını saptayarak daha etkin konuma gelmeleri sağlanmalıdır²⁷⁶.

Sağlık Bakanlığı'na bağlı devlet hastaneleri genel amaçlı hastaneler olup, tedavi edici hizmetleri yerine getiren sağlık kurumları arasında nicelik olarak en büyük orana sahiptir. Genel devlet hastaneleri, her türlü acil vaka ile, yaş ve cinsiyet farkı gözetmeksizin, bünyesinde mevcut uzmanlık dalları ile ilgili hastaların kabul edildiği ve ayakta hasta muayene ve tedavilerinin yapıldığı yataklı tedavi kurumları olarak tanımlanmaktadır. Sağlık hizmetleri sunumu için gerekli kaynakların kısa vadede artırılamaması, mevcut kaynakların ulusal bazda dağılım ve kullanımının verimlilik ilkelerine göre yapılmasını ve de bu yönde bir yönetsel anlayışın geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Hastanelerin üretim gücünü ve sahip olduğu kaynaklardan yararlanma gücünü ortaya koyan verimliliğin sürekli geliştirilmesi, yönetimin en önemli görevlerinden ve güç alanlarından birisidir. Devlet hastanelerinin Türk sağlık sektöründeki ağırlığı göz önüne alındığında, benzer örgütsel yapı ile aynı amaç doğrultusunda faaliyet gösteren bu hastanelerin karşılaştırmalı etkinlik analizlerinin yapılması yönetsel başarının değerlendirilmesi bakımından önemlidir. Hastanelerin temel üretim bileşenlerinin saptanması ve bunlar arasındaki ilişkilerin ortaya konulması, yönetimin örgütsel verimliliği ve etkililiği iyileştirmesi için müdahale edebileceği değişkenleri belirleme fırsatı sağlar²⁷⁷.

²⁷⁶ T.C. Sağlık Bakanlığı, Türkiye'de Sağlığa Bakış 2007, Ankara, http://www.hm.saglik.gov.tr/pdf/kitaplar_/200708281545440.TurkiyedeSagligaBakis_Kitabi2007web.pdf, 2007, s.98-101

²⁷⁷ T.C.Sağlık Bakanlığı, Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 2006, <http://www.saglik.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAC8287D72AD903BEFFB31DDACD1CE3B0>

4.2.1. Amaç ve Kapsam

Bu çalışmada Türkiye’de Sağlık Bakanlığına bağlı hizmet veren 81 ilde 795 adet Devlet Hastanesinin (yataklı tedavi kurumlarının) iller bazında 2003, 2004, 2005 yıllarına ait performans değerlemesi amaçlanmıştır. Yapılacak değerlemenin tutarlı sonuçlar verebilmesi için hastanelerin hizmet alanlarının aynı olması göz önünde tutularak kurum hastaneleri, özel hastaneler, ve üniversite araştırma hastaneleri değerlemeye alınmamıştır.

4.2.2. Yöntem

Çalışmanın temel metodolojisi bu bölümde de VZA ve bu analizde kullanılan modellere göre Sağlık Bakanlığına bağlı yataklı tedavi kurumlarının etkinlik değerlerinin belirlenerek yorumlanmasına yöneliktir. Girdi ve çıktı değişkenleri grubu oluşturulurken devlet hastanelerinin performansları üzerinde etkili olduğu düşünülen ve uluslararası çalışmalar kullanılan değişkenler tercih edilmiştir.

Bu bölümde ilk önce CCR ve BCC modeline göre 2003-2004-2005 yılları genel olarak değerlendirilecek daha sonra tüm yıllar CCR ye göre değerlendirilecektir. Sonraki bölümde de ölçeğe göre değişken getiriye kabul eden BCC modeline ağırlık verilerek her yıl ayrı ayrı ve daha kapsamlı değerlendirilmiştir. Etkinlik değerlerinden sonra referans alınan iller tespit edilecektir. Bu aşamadan sonra ise girdi ve çıktı hedef değerlere göre iller düzeyinde potansiyel iyileştirme oranları belirlenerek bir takım potansiyel iyileştirme önerilerinde bulunulacaktır. Analizlerde yukarıdaki gibi Frontier Analyst Professional 4.0 paket programı kullanılmıştır.

4.2.3. CCR ve BCC Modelinde İllere(A-Z) göre 2003–2004–2005 Etkinlik Değişkenleri

VZA tekniği ile Türkiye genelinde hastanelerin 2003, 2004 ve 2005 yılları performansını (etkinliğini) belirlemek amacıyla toplam 795 hastanenin etkinlikleri hesaplanmıştır. Hastanelerin performansları üzerinde etkili olduğu düşünülen girdi ve çıktı grupları belirlenerek ilgili veriler Sağlık Bakanlığı’ndan alınmıştır. Hastanelerin

etkinliğini ölçmede kullanılan Girdi-çıktı değişkenleri grubu aşağıda Tablo 6 da gösterilmektedir.

Tablo 6
Girdi ve Çıktı Değişkenleri

GİRDİLER	GİRDİ KODU
Hastanede Çalışan Uzman Hekim Sayısı	X1
Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı	X2
Hastanenin Fiili Yatak Sayısı	X3
Döner Sermaye Harcamaları	X4
ÇIKTILAR	ÇIKTI KODU
Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı	Y1
Yataklı Tedavi Görüp Taburcu Olan Hasta Sayısı	Y2
Hastanede Ölen Sayısı	Y3
Yapılan Büyük Ameliyat Sayısı	Y4
Yapılan Orta Ameliyat Sayısı	Y5
Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı	Y6
Döner Sermaye Gelirleri	Y7
Yapılan Doğum Sayısı	Y8
Hastanede yatılan Gün Sayısı	Y9

Türkiye'deki Sağlık Bakanlığı'na bağlı yataklı tedavi kurumlarının (devlet hastanelerinin) verilerinden yararlanılarak dört girdi ve dokuz çıktı verisine tam olarak ulaşılan 795 hastaneye ait etkinlik değerleri her iki modele göre girdi ve çıktı yönelimli ve ölçek getirilerine göre ayrı ayrı Ek (4,5,6,7,8)'de tablo halinde verilmiştir. Bu tablolardan elde edilen özet bilgiler aşağıda tablolarla ifade edilecektir.

4.2.4. CCR ve BCC Modelinde İllere(A-Z) göre 2003–2004–2005 Etkinlik Değerleri

Sağlık Bakanlığına bağlı devlet hastanelerinin CCR-BCC modeline göre 2003-2004 ve 2005 yıllarına ait etkinlik değerleri ve etkin il sayıları Tablo 7 de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Tablo 7 deki verileri yıllar itibariyle oransal olarak değerlendirdiğimizde; CCR modeline göre, hastanelerin 2003 yılında % 43'ü, 2004 yılında %63'u, 2005 yılında ise % 57'si etkindir. BCC modeline göre ise, 2003 yılında % 59'u , 2004 yılında %79'si, 2005 yılında ise % 68'i etkindir.

Tablo 7
Sonuçlara Ait Genel İstatistikler

	CCR İllere Göre Girdili / Çıktılı Yönlü ÖGSG			BCC İllere Göre Girdili / Çıktılı Yönlü ÖGDG		
Yıllar/İl Sayısı	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Toplam İl Sayısı	81	81	81	81	81	81
Tam Etkin İl Sayısı	35	51	46	48	64	55
Etkin Olmayan İl Sayısı	46	33	30	17	35	26
En Düşük Etkinlik	65,02	65,9 1	75,52	78,72	70,12	70,54
En Yüksek Etkinlik	100	100	100	100	100	100

Etkinlik analizi yapılan toplam hastane sayısı 795’dir. Bu hastanelerden etkin olanlar farklı modellere göre farklılık göstermiştir. Örneğin CCR modelinde tam etkin hastane sayısı 2003 yılında 35 iken, BCC modelinde 48’dir. 2004 yılında CCR modelinde tam etkin hastane sayısı 51 iken, BCC modelinde 64’dür. 2005 yılında CCR modelinde tam etkin hastane sayısı 46 iken, BBC modelinde 55’dir. İki farklı model arasında en önemli fark, bu etkinlik sayılarındanadır. BCC modellerinde etkinlik sınırı daha hassas belirlenebildiği için etkin hastane sayısı CCR’ ye göre daha fazladır

4.2.4.1. 2003-2004-2005 Yılları için CCR Modeli ile İllere Göre Etkinlik

CCR modeline göre üç yılda da tam etkinlik skoruna (“1” veya %100) sahip olan yani en yüksek performanslı iller şunlardır; Ağrı, Ankara, Antalya, Batman, Bayburt, Bingöl, Bolu, Çorum, Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Kütahya, ,Mardin, Muş, Osmaniye, Sakarya, Şırnak, Trabzon, Van. Tam etkin il sayısı 22’dir. Bunun yarıdan fazlası doğu ve güneydoğu illerinden oluşmaktadır Bu iller aşağıdaki Tablo 8’de düzenlenmiştir.

Tablo 8
CCR Modeli de İllere Göre Etkinlik 2003-2004-2005

İLLER	2003-2004-2005
AĞRI	100
ANKARA	100
ANTALYA	100
BATMAN	100
BAYBURT	100
BİNGÖL	100
BOLU	100
ÇORUM	100
DİYARBAKIR	100
ERZURUM	100
GAZİANTEP	100
IĞDIR	100
KAHRAMANMARAŞ	100
KARS	100
KÜTAHYA	100
MARDİN	100
MUŞ	100
OSMANIYE	100
SAKARYA	100
ŞIRNAK	100
TRABZON	100
VAN	100

CCR modeline göre son üç yılda etkinliği artan iller ise şunlardır; Aksaray, Amasya, Ardahan, Bitlis, Burdur, Bursa, Erzincan, Eskişehir, Kayseri, Kilis, Kocaeli, Konya, Ordu, Siirt, Sinop, Tokat, Zonguldak. Performansında iyileşme görülen İller ve iyileşme oranları Tablo 9’dadır. Etkinliği artan illerin daha çok Türkiye’nin orta ve batı kesimlerinde bulunan illerinden oluşmaktadır.

Tablo 9
CCR Modeline Göre Etkinliği Artan İller

İLLER	2003	İLLER	2004	İLLER	2005
AKSARAY	83,91	AKSARAY	86,61	AKSARAY	100,00
AMASYA	76,97	AMASYA	91,12	AMASYA	100,00
ARDAHAN	73,35	ARDAHAN	100,00	ARDAHAN	100,00
BİTLİS	86,73	BİTLİS	89,16	BİTLİS	95,59
BURDUR	87,39	BURDUR	100,00	BURDUR	100,00
BURSA	98,51	BURSA	100,00	BURSA	100,00
ERZİNCAN	93,43	ERZİNCAN	100,00	ERZİNCAN	100,00
ESKİŞEHİR	97,09	ESKİŞEHİR	100,00	ESKİŞEHİR	100,00
KAYSERİ	74,23	KAYSERİ	100,00	KAYSERİ	100,00
KİLİS	86,79	KİLİS	99,42	KİLİS	100,00
KOCAELİ	88,49	KOCAELİ	100,00	KOCAELİ	100,00
KONYA	72,34	KONYA	90,90	KONYA	100,00
ORDU	83,88	ORDU	94,92	ORDU	100,00
SİİRT	89,35	SİİRT	100,00	SİİRT	100,00
SİNOP	69,75	SİNOP	78,04	SİNOP	100,00
TOKAT	96,41	TOKAT	100,00	TOKAT	100,00
ZONGULDAK	78,84	ZONGULDAK	100,00	ZONGULDAK	100,00

CCR modeline göre son üç yılda etkinlik değeri azalan iller ise şunlardır; Artvin, Kastamonu ve Muğla. Tablo 10'da Etkinliği azalan iller ve azalış oranları verilmiştir. Son üç yılda etkinliği azalan il sayısı oldukça sınırlıdır.

Tablo 10
CCR Modeline Göre Etkinliği Azalan İller

İLLER	2003	İLLER	2004	İLLER	2005
ARTVİN	100,00	ARTVİN	81,39	ARTVİN	76,46
KASTAMONU	100,00	KASTAMONU	98,41	KASTAMONU	97,59
MUĞLA	96,78	MUĞLA	86,98	MUĞLA	79,42

4.2.5. BCC Modeline Göre 2003 Yılı

BCC modeline göre 2003 yılı etkinlik değerlerinin özet bilgileri aşağıdadır. Bu özet bilgileri Ek 5'deki tablodan yararlanılarak elde edilmiştir.

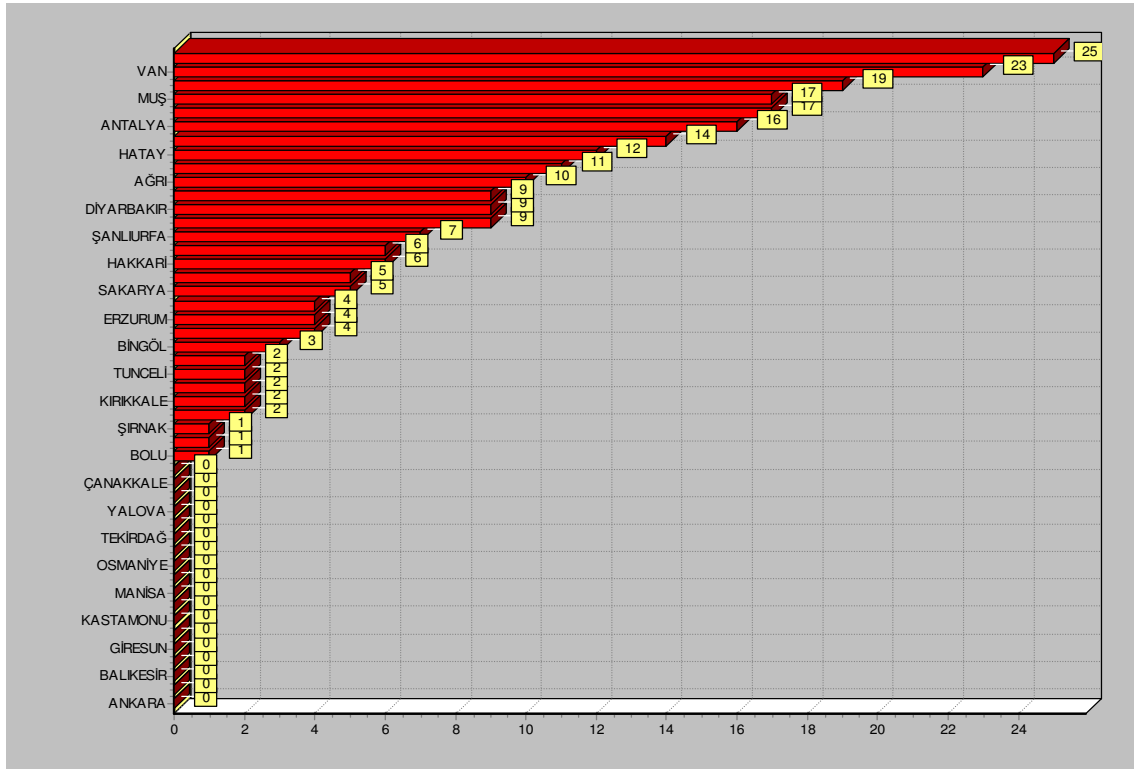
Tablo 11
BCC Modeline göre 2003 Yılı İstatistikleri

	BCC İllere Göre Girdili/Çıktılı Yönlü ÖGDG 2003
Toplam İl Sayısı	81
Tam Etkin İl Sayısı	48
Etkin Olmayan İl Sayısı	33
Etkinliği Artan İl Sayısı	29
Etkinliği Azalan İl Sayısı	4
En Düşük Etkinlik	65,91
En Yüksek Etkinlik	100

2003 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 59'u tam etkinken % 41'i etkin değildir.

4.2.6. BCC Modelinde 2003 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

VZA, etkinlik analizini grup içindeki karar birimlerine göre nispi olarak yapmaktadır. Bunun için de grupta yer alan etkin birimler diğer birimlerin etkinliğini ölçmede referans olarak gösterilmektedir. Çalışmada tahmin edilen modellerde referans olarak kullanılan iller ve referans sıklığı Şekil 10 ve Tablo 12 deki gibidir. Burada bütün iller içinde en etkin girdi ve çıktı değerine göre referans seçilmiştir ve bir ilin kaç defa referans gösterileceği ise dışardan müdahale edilmeksizin program tarafından belirlenmiştir. Etkinlikte referans iller ve referans olma sıklığı BCC ye göre hepsidir. Çünkü ölçeğe göre değişken girdileri aldığı için tercih edilmiştir. Bu yüzden bu modelde etkinlikler daha büyük gözükmektedir.



Şekil 10: Referans Dağılımı

*Grafikte dikey eksen referans İller, yatay eksen ise referans olma sıklığını yansıtmaktadır.

BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2003 Yılına ait referans iller ve referans olma sıklığı aşağıda Tablo 12’de gösterilmektedir.

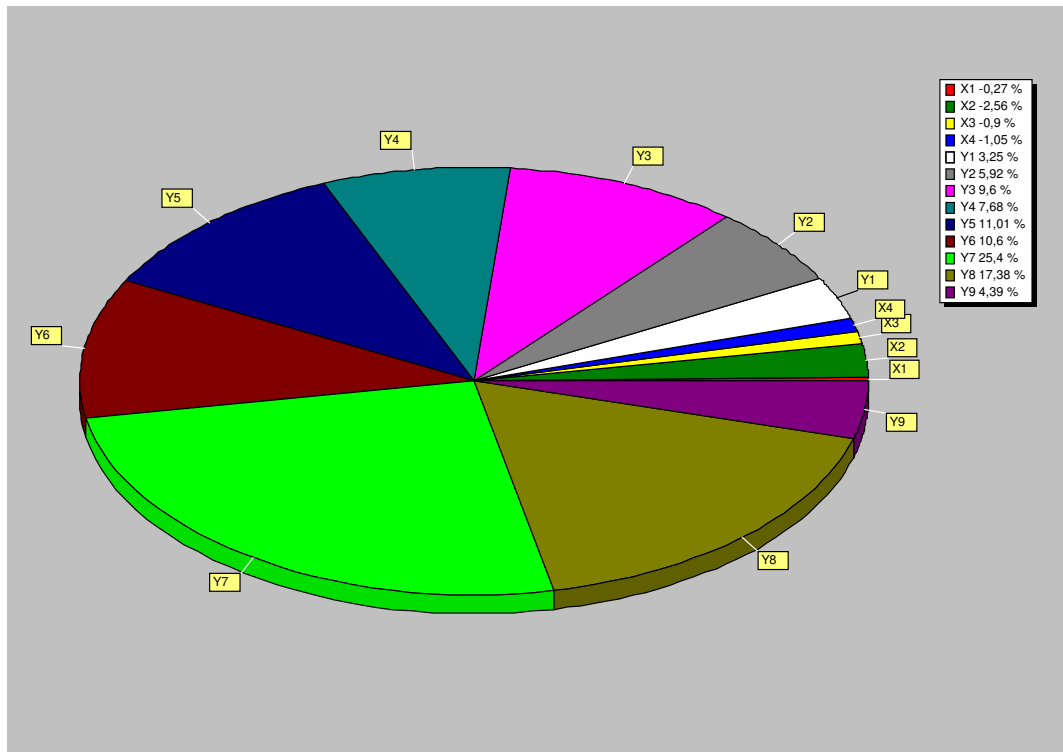
Tablo 12
BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2003 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

İLLER	REFERANS SIKLIĞI	İLLER	REFERANS SIKLIĞI
BATMAN	25	NİĞDE	2
VAN	23	KIRIKKALE	2
BAYBURT	19	ARDAHAN	2
MUŞ	17	ŞIRNAK	1
GAZİANTEP	17	MARDİN	1
ANTALYA	16	BOLU	1
KAHRAMANMARAŞ	14	İSTANBUL	0
HATAY	12	ÇANAKKALE	0
MERSİN	11	YOZGAT	0
AĞRI	10	YALOVA	0
İĞDIR	9	TOKAT	0
DİYARBAKIR	9	TEKİRDAĞ	0
ADİYAMAN	9	SAMSUN	0
ŞANLIURFA	7	OSMANIYE	0
KÜTAHYA	6	MUĞLA	0
HAKKARİ	6	MANİSA	0
TRABZON	5	KONYA	0
SAKARYA	5	KASTAMONU	0
ÇORUM	4	KARS	0
ERZURUM	4	GİRESUN	0
ADANA	4	BURSA	0
BİNGÖL	3	BALIKESİR	0
İZMİR	2	ARTVİN	0
TUNCELİ	2	ANKARA	0

Tablodan da görüleceği üzere, BCC modeline göre belirlenen 30 il referans illerini oluşturmaktadır. Bu iller arasında Batman ili 25 defa referans olarak kullanılarak ilk sırayı alırken, en alttaki Ankara ili üç yılda da etkin olmasına rağmen programda referans olarak gösterilmemiştir. Doğu ve Güney Doğu illerinin (hastanelerinin) daha fazla referans olarak kullanılması dikkat çekicidir. Bunun daha az girdiyle daha çok çıktıyı sağladığı Ek 1'deki tabloda görülmektedir. Örneğin Batmanda hekim başına 9.871 hasta düşerken Ankara'da bu sayı 1.141 dir.

4.2.7. Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri

Toplam potansiyel iyileştirme, grubu oluşturan hastanelerin (illerdeki hastanelerin) tamamını ele alarak değerlendirmekte ve grup için iyileştirme önerilerinde bulunmaktadır. Yani bütün hastanelerin kullanılan girdiler ve çıktılar açısından daha iyi durumda olabilecekleri düzeyler belirlenerek, buna göre artış ve azalış önerileri geliştirilmektedir. Bunun için BCC modeli sonuçlarıyla, dilim grafik kullanılarak aşağıdaki gibi potansiyel verileri elde edilmiştir.



Şekil 11: Toplam Potansiyel İyileştirme

Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıktı değişkenleri ve potansiyel iyileştirme oranları Tablo 13’de düzenlenmiştir.

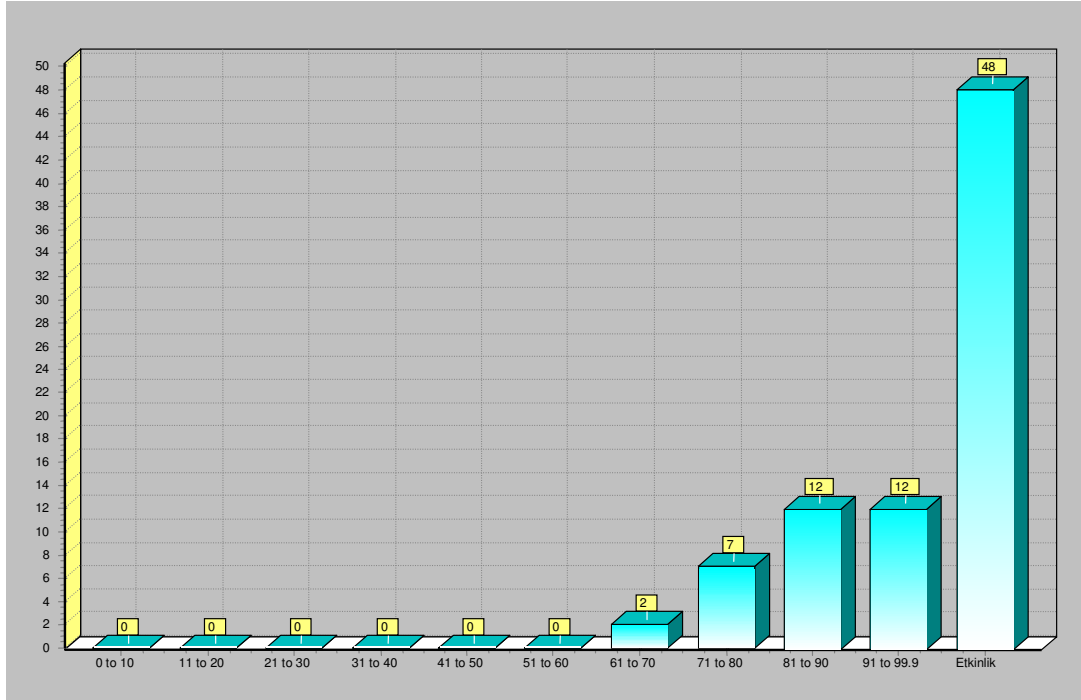
Tablo 13
Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları

Değişken	Oran(%)
X1	-0,27
X2	-2,56
X3	-0,9
X4	-1,05
Y1	3,25
Y2	5,92
Y3	9,6
Y4	7,68
Y5	11,01
Y6	10,6
Y7	25,4
Y8	17,38
Y9	4,39

Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdilerde azaltarak, tüm çıktılarda da artırılarak iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Çıktılar açısından da toplam potansiyel iyileştirmeye girdilerden daha fazla ihtiyaç olduğu görülmektedir. Çıktılardaki iyileştirme önerisi bütün değişkenler için artırılması yönündedir. Toplam etkinlik için Y1 % 3,25 (Poliklinikte Tedavi olan Hasta Sayısı), Y2 % 5,92 (Yataklı Tedavi Görüp Taburcu Olan Hasta Sayısı), Y3 % 9,6 (Hastanede Ölen Sayısı), Y4 % 7,68 (Yapılan Büyük Ameliyat Sayısı), Y5 % 11,01 (Yapılan Orta Ameliyat Sayısı), Y6 % 10,6 (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı), Y7 % 25,4 (Döner Sermaye Gelirleri), Y8 % 17,38 (Yapılan Doğum Sayısı), Y9 % 4,39 (Hastanede Yatılan Gün Sayısı) oranında artırılması gerekmektedir.

Bütün hastanelerin girdi değişkenleri arasında en etkin olduğu değişken X1(Hastanede Çalışan Uzman sayısı) dir. X1 girdisi yine de toplamda % 0,27 oranında azaltılması gerekmektedir. Benzer şekilde X2 % 2,56 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı), X3 % -0,9 (Hastanenin Fiili Yatak Sayısı), X4 % -1,05 (Döner Sermaye Harcamaları) oranında azaltılarak iyileştirilmesi hastanelerin etkinliği için önemlidir.

Hastanelerin girdi azaltarak iyileştirme yapmaları onları kaynak kullanımında daha etkin hale getirecektir. Ancak girdi ve çıktıların iyileştirme oranlarına baktığımızda girdilerdeki iyileştirme, çıktılarına göre daha az seviyededir bu da etkinliği etkileyecektir. Potansiyel iyileştirmenin kaç ili (ildeki hastaneleri) ilgilendirdiği Şekil 12’dir.



Şekil 12: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı)

* Dikey eksen il sayısı, yatay eksen etkinlik skorunu yansıtmaktadır

Yukarıdaki şekil değerlerine göre 81 ilden kırk sekiz ilin tam etkin durumda olduğu görülmekle beraber, bu illerin ikisi %61-70 arasında, yedisinde %71-80, on iki sinde %81-90 ve diğer on ikisinde de %91-99,9 düzeylerinde bir iyileştirme yapılması halinde hastanelerin daha etkin hale gelecekleri görülmektedir. Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıktı değişkenleri ile potansiyel iyileştirmeye tabi il sayısı ve oranları Tablo 14’de düzenlenmiştir

Tablo 14
Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı

Etkinlik Skoru	İl Sayısı
0–10	0
11–20	0
21–30	0
31–40	0
41–50	0
51–60	0
61–70	2
71–80	7
81–90	12
91–99,9	12
100	48
TOPLAM	81

4.2.8. İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri

Etkin olmayan potansiyel iyileştirme önerilerine il düzeyinde örnek vermek için en düşük, orta ve en yüksek etkinsizliğe sahip iller den üç tanesi için örnek uygulama yapılmıştır. Bu üç il için önerilen potansiyel iyileştirme sonuçları aşağıdaki gibi verilebilir.

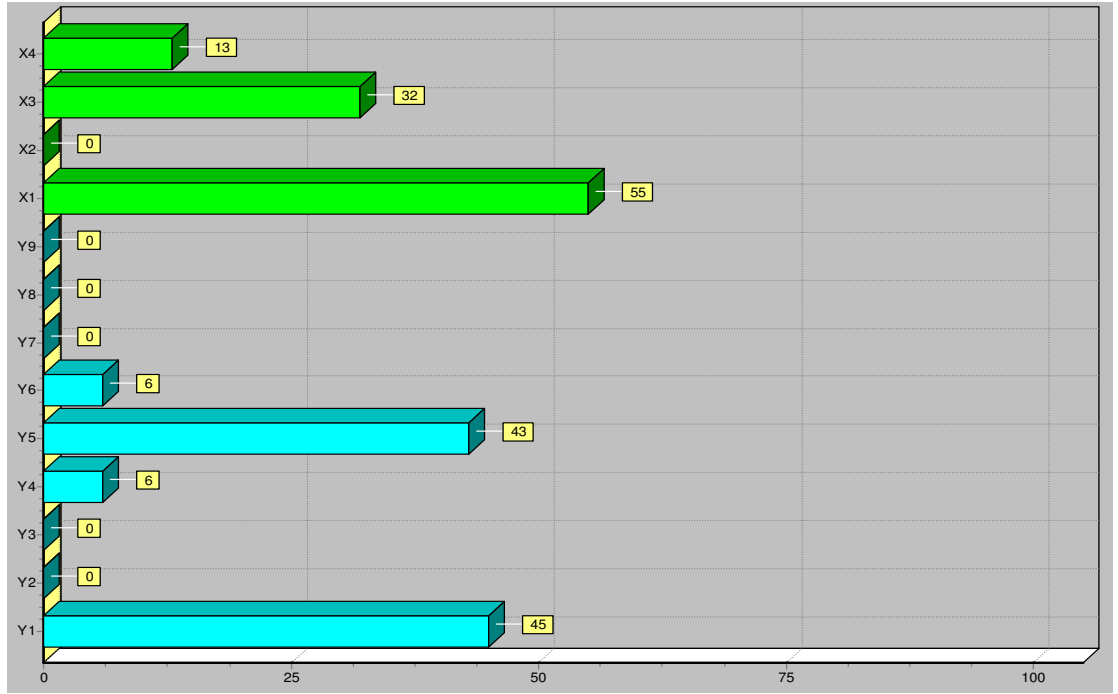
4.2.8.1. Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2003 yılı analizde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %65,91 skoruyla Bilecik ili hastaneleridir. Bilecik ili hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 15’de verilmiştir.

Tablo 15
Bilecik İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	33	33	0
X2	32	16,49	—48,48
X3	225	225	0
X4	4.937.237.748.760	4.9372.377.484.77,77	0
Y1	201970	306417,08	51,71
Y2	6400	11534,25	80,22
Y3	39	59,17	51,71
Y4	862	1307,78	51,71
Y5	854	1295,64	51,71
Y6	290	439,97	51,71
Y7	670.616.345.729	851.524.602.831.1,9	1169,76
Y8	877	2727,58	211,01
Y9	31015	49737,86	60,37

Bilecik ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 ve X4 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Ancak X2 girdisinde % 48,48 oranında bir azaltma yapması gerekmektedir. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Örneğin Y1 in % 51,71 oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 201970 kişiden 306417,08 kişiye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 13: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 13’de Bilecik ilindeki Hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktıların durumu gösterilmektedir. Buna göre, %65,91 etkinliğe sahip Bilecik ili hastanelerine X1 girdisi % 55, X3 girdisi % 33 ve X4 girdisi % 13 katkı sağlarken X2 girdisinin hiçbir katkısı olmamıştır. Çıktıların ise Bilecik ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1’de % 45, Y5’de % 43, Y4 ve Y6 da % 6 iken diğer çıktıların (Y2, Y3, Y7, Y8, Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

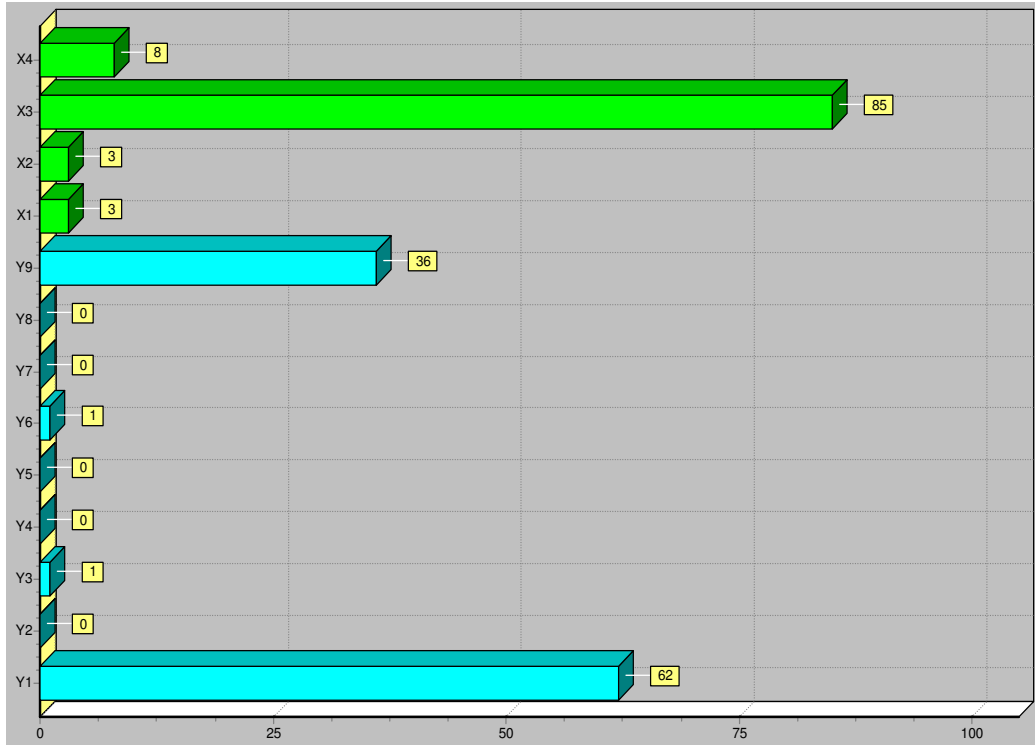
4.2.8.2. Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

% 77,84 ile orta düzeyde etkinliğe sahip olan Amasya ili hastanelerinin 2003 yılı BCC modeli analizine göre potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 16’da verilmiştir.

Tablo 16
Amasya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	102	102	0
X2	53	53	0
X3	534	534	0
X4	6713517297,288	6713517297005,76	0
Y1	539013	692504,42	28,48
Y2	18743	31982,42	70,64
Y3	155	199,14	28,48
Y4	2116	3499,7	65,39
Y5	1732	2884,56	66,54
Y6	1085	1393,97	28,48
Y7	2006117905,386	205642576200,452	925,08
Y8	2631	8446,19	221,03
Y9	97569	125353,12	28,48

Amasya ili hastanelerinin girdilerinden X1, X2, X3 ve X4’de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Örneğin Y1 in % 28,48 oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 539013 kişiden 692504,42 kişiye, Y7 (Döner Sermaye Gelirlerinin) %925,08 oranında artırılarak 2006117905,386 YTL den 2056425762800,452 YTL ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 14: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 14’de Amasya ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktılarının durumu gösterilmektedir. Buna göre, % 77,84 etkinliğe sahip Amasya ili hastanelerine X1 girdisi % 3, X2 %, X3 girdisi %85 ve X4 girdisi % 8 katkı sağlamıştır. Çıktıların ise Amasya ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1’de % 62, Y3’de % 1, Y6 da % 1ve Y9 da % 36 iken diğer çıktıların (Y2, Y4, Y5, Y7, Y8) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

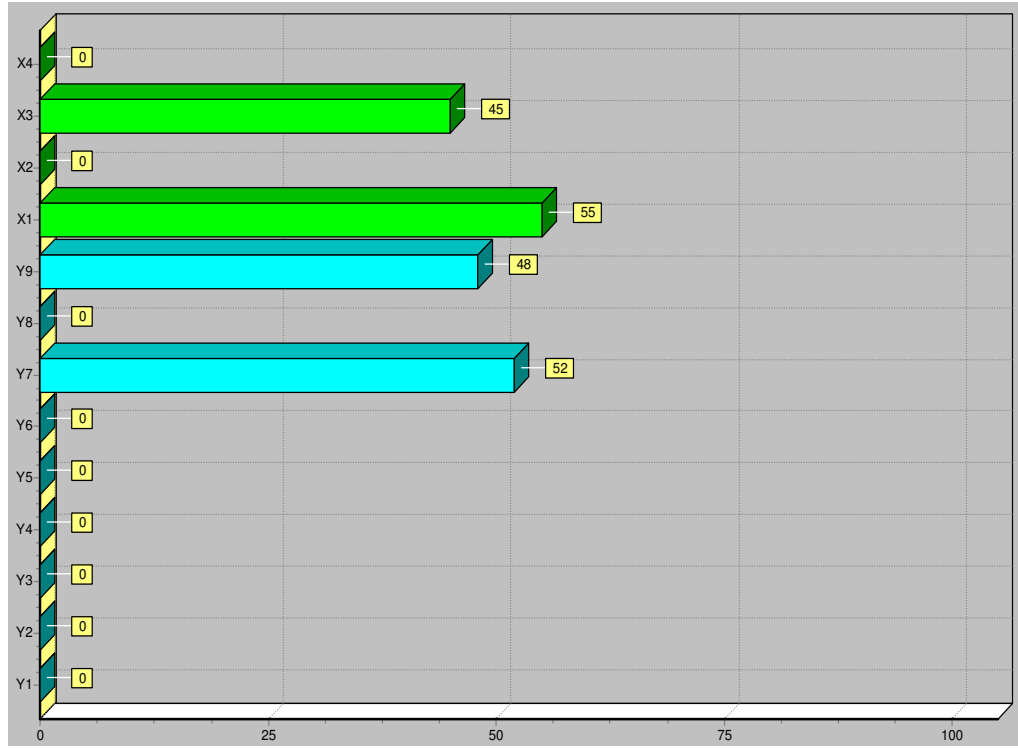
4.2.8.3. Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2003 yılı analizde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en yüksek tespit edilen %98,89 skoruyla Elazığ ili hastaneleridir. Elazığ ili hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 17’de verilmiştir.

Tablo 17
Elazığ İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	120	120	0
X2	97	84,97	-12,4
X3	1038	1038	0
X4	23783100742170	6294048018965,71	73,54
Y1	695907	760128,36	9,23
Y2	31886	42665,15	33,81
Y3	146	385,38	163,96
Y4	3302	5605,88	69,77
Y5	2062	3258,63	58,03
Y6	535	1386,59	159,18
Y7	36860208778039	37275415497460,76	1,13
Y8	4893	7381,56	50,86
Y9	258076	260983,06	1,13

Elazığ ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 de herhangi bir iyileştirme yapılmasına ihtiyaç yoktur. Ancak X2 girdisinde % -12,4 oranında bir azaltma yapılması gerekmektedir. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Örneğin Y3 in % 163,96 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısı) 146 kişiden 385,38 kişiye çıkarılması , (Döner Sermaye Gelirlerinin de) Y7 %1,13 , (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısının da) Y6 % 159,18 oranında artırılması zorunludur.



Şekil 15: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 15’de Elazığ ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktılarının durumu gösterilmektedir. Buna göre, %98,89 etkinliğe sahip Elazığ ili hastanelerine X1 girdisi % 55, X3 girdisi %45 katkı sağlarken X2 ve X4 girdilerinin etkinliğe katkıları olmamıştır. Çıktıların ise Elazığ ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y9’da % 48, Y7’de % 52 olurken diğer çıktıların (Y1,Y2,Y3, Y4, Y5, Y6, Y8) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

4.2.9. BCC Modeline göre 2004 Yılı

BCC modeline göre 2004 yılı etkinlik değerlerinin özet bilgileri aşağıdadır. Bu özet bilgiler Ek 7’deki tablodan yararlanılarak elde edilmiştir.

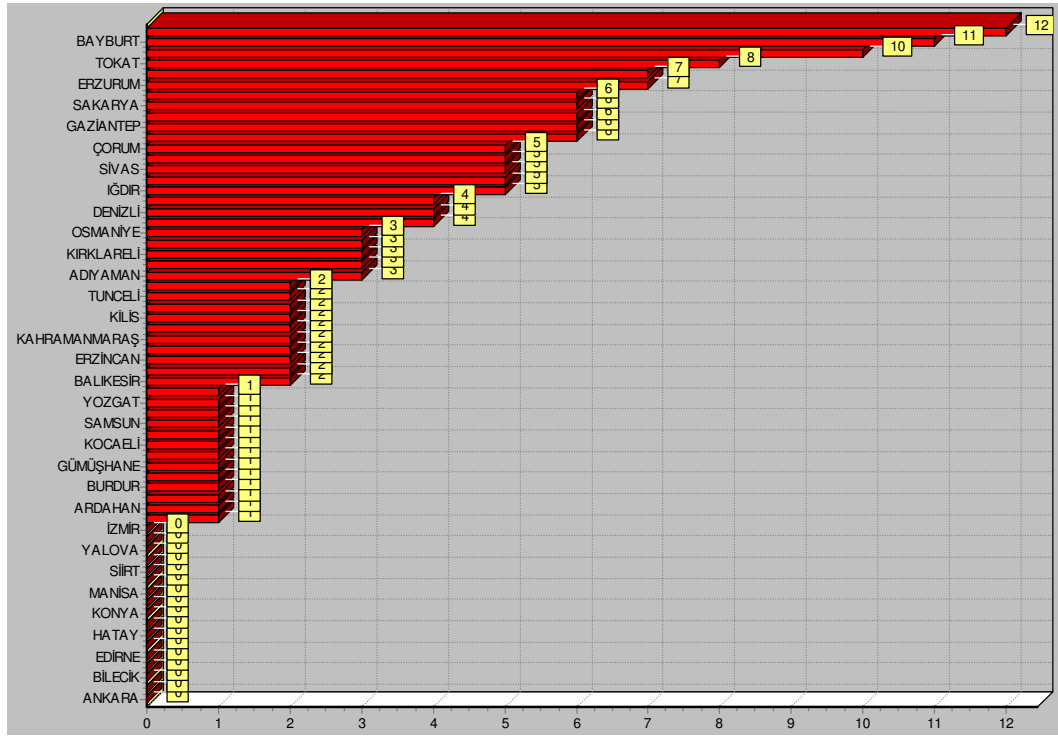
Tablo 18
BCC Modeline göre 2004 Yılı İstatistikleri

	BCC İllere Göre Girdili/Çıktılı Yönlü ÖGDG 2004
Toplam İl Sayısı	81
Tam Etkin İl Sayısı	64
Etkin Olmayan İl Sayısı	17
Etkinliği Artan İl Sayısı	10
Etkinliği Azalan İl Sayısı	7
En Düşük Etkinlik	78,72(%)
En Yüksek Etkinlik	100(%)

2004 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 79 u tam etkinken % 21'i etkin değildir. Bu verilere göre tam etkin olan il sayısı 2003 yılına göre % 20 oranında artarken etkin olmayan il sayısı da aynı oranda azalmıştır. Çünkü 2003 yılında etkin il oranı % 59 iken etkin olmayan il oranı ise % 41'dir.

4.2.10. BCC Modelinde 2004 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

2004 yılı tahmin edilen modellerde referans olarak kullanılan iller ve referans sıklığı Şekil 16 ve Tablo 19'daki gibidir. Burada da bütün iller içinde en etkin girdi ve çıktı değerine göre referans seçilmiştir.



Şekil 16: 2004 Referans Dağılımı

*Grafikte dikey eksen referans iller, yatay eksen ise referans olma sıklığını yansıtmaktadır.

BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2004 Yılına ait referans iller ve referans olma sıklığı aşağıda Tablo 19’da gösterilmektedir.

Tablo 19
BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2004 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

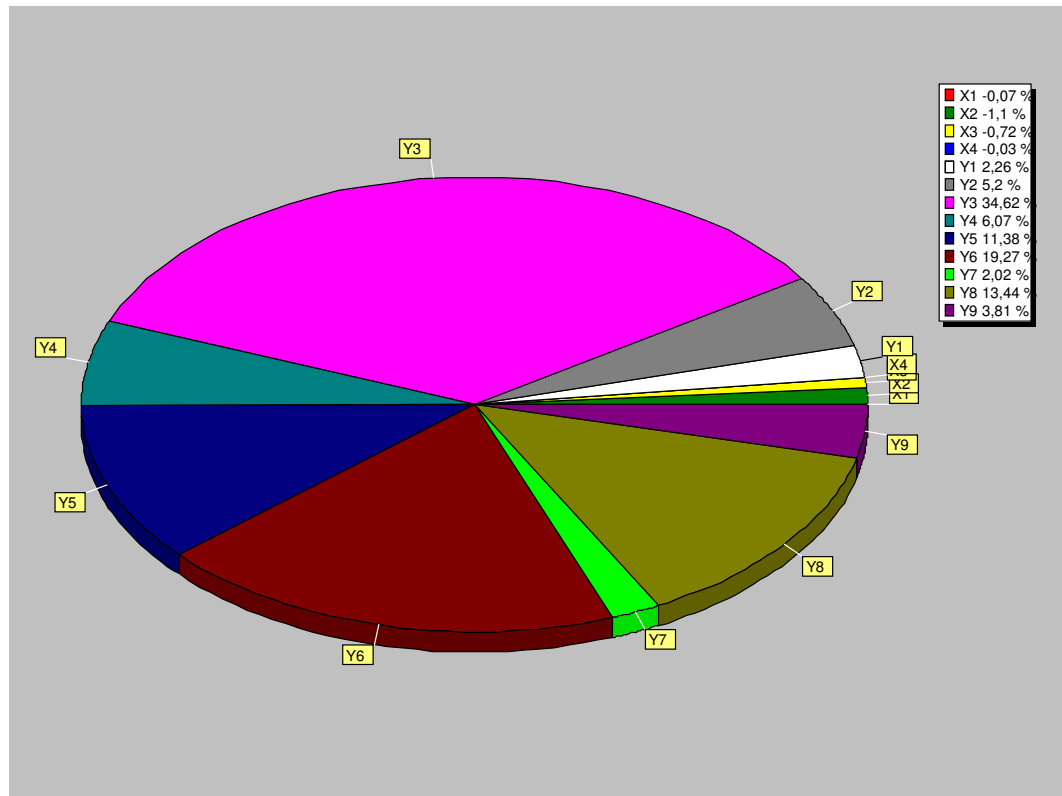
İLLER	REFERANS SIKLIĞI	İLLER	REFERANS SIKLIĞI
ŞIRNAK	12	DİYARBAKIR	2
BAYBURT	11	BALIKESİR	2
AĞRI	10	ŞANLIURFA	1
TOKAT	8	YOZGAT	1
KAYSERİ	7	TEKİRDAĞ	1
ERZURUM	7	SAMSUN	1
TRABZON	6	NEVŞEHİR	1
SAKARYA	6	KOCAELİ	1
KIRIKKALE	6	ISPARTA	1
GAZİANTEP	6	GÜMÜŞHANE	1
ANTALYA	6	BURSA	1
ÇORUM	5	BURDUR	1
UŞAK	5	BATMAN	1
SİVAS	5	ARDAHAN	1
MARDİN	5	ADANA	1
İĞDIR	5	İZMİR	0
KIRŞEHİR	4	İSTANBUL	0
DENİZLİ	4	YALOVA	0
BİNGÖL	4	VAN	0
OSMANİYE	3	SİİRT	0
MUŞ	3	RİZE	0
KIRKLARELİ	3	MANİSA	0
KARS	3	KÜTAHYA	0
ADIYAMAN	3	KONYA	0
ZONGULDAK	2	KARAMAN	0
TUNCELİ	2	HATAY	0
MERSİN	2	ESKİŞEHİR	0
KİLİS	2	EDİRNE	0
KARABÜK	2	DÜZCE	0
KAHRAMANMARAŞ	2	BİLECİK	0
GİRESUN	2	BOLU	0
ERZİNCAN	2	ANKARA	0

Tablo 19’da görüleceği üzere, 2004 yılında BCC modeline göre belirlenen 47 il referans illerini oluşturmaktadır. Bu İller arasında Şırnak ili 12, Bayburt 11, Ağrı 10, Tokat 8 defa referans olarak kullanılarak ilk sıraları alırken, en alttaki Ankara 2004 yılında da referans olarak gösterilmemiştir. Ayrıca İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Konya, Eskişehir gibi gelişmiş iller de hiç referans gösterilmemiştir. 2004 yılında yine

Doğu ve Güney Doğu illeri (Hastaneleri) daha fazla referans olarak kullanılmaktadır. Bunun daha az girdiyle daha çok çıktıyı sağladığı Ek 2'deki tabloda görülmektedir. Örneğin hiç referans gösterilmeyen Eskişehir ilinde 149 uzman hekim 91 pratisyen hekimle 886.643 poliklinik sayısına ulaşılırken Şırnak'da 21 uzman hekim 20 pratisyen hekim sayısıyla 219.668 poliklinik sayısına ulaşılmıştır.

4.2.11. Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri

2004 yılında toplam potansiyel iyileştirme, grubu oluşturan 795 hastanenin tamamını ele alarak değerlendirmekte ve grup için iyileştirme önerilerinde bulunmaktadır. Bunun için BCC modeli sonuçlarıyla, dilim grafik kullanılarak aşağıdaki gibi potansiyel verileri elde edilmiştir.



Şekil 17: Toplam Potansiyel İyileştirme

Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıktı değişkenleri ve potansiyel iyileştirme oranları Tablo 20'de düzenlenmiştir.

Tablo 20

Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları

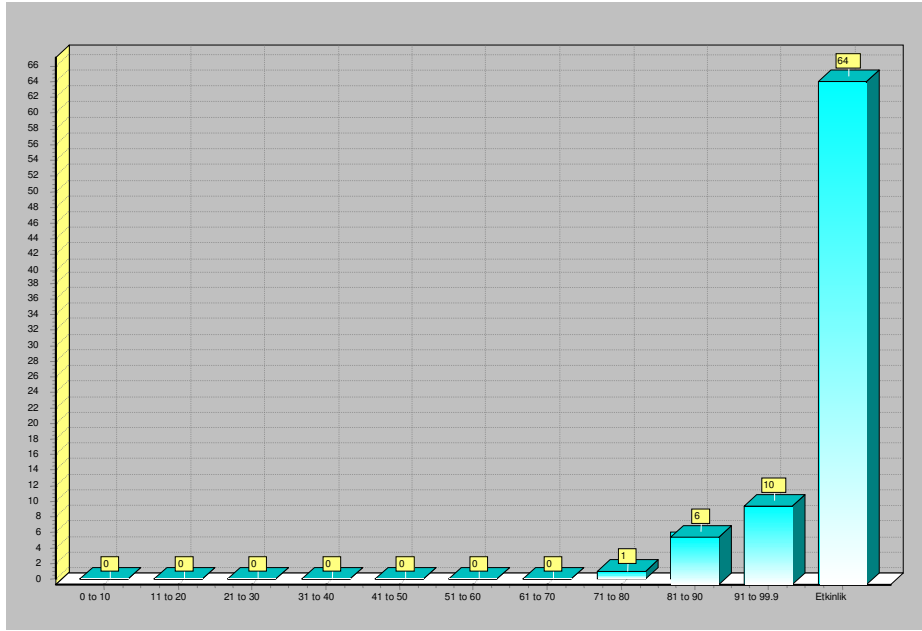
Değişken	Oran(%)
X1	—0,07
X2	—1,1
X3	—0,72
X4	—0,03
Y1	2,26
Y2	5,2
Y3	34,62
Y4	6,07
Y5	11,36
Y6	19,27
Y7	2,02
Y8	13,44
Y9	3,81

Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdilerde % 1 ve altında bir oranda azaltılmalı. Çıktıların tümünde önemli bir oranda da artırılarak iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. Çıktılardaki iyileştirme önerisi bütün değişkenler için artırılması yönündedir. Toplam etkinlik için Y1 % 2,26 (Poliklinikte Tedavi olan Hasta Sayısı), Y2 % 5,2 (Yataklı Tedavi Görüp Taburcu Olan Hasta Sayısı) , Y3 % 34,62 (Hastanede Ölen Sayısı), Y4 % 6,07 (Yapılan Büyük Ameliyat Sayısı) ,Y5 % 11,36 (Yapılan Orta Ameliyat Sayısı), Y6 % 19,27 (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı), Y7 % 2,02 (Döner Sermaye Gelirleri), Y8 % 13,44 (Yapılan Doğum Sayısı), Y9 % 3,81(Hastanede Yatılan Gün Sayısı) oranında artırılması gerekmektedir.

Bütün hastanelerin girdi değişkenleri arasında en etkin olduğu değişken X4 (Döner Sermaye Harcamaları) dır. X4 girdisi yine de toplamda % 0,03 oranında azaltılması gerekmektedir. Benzer şekilde X1 % 0,07 (Hastanede Çalışan Uzman sayısı) X2 % 1,1 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı), X3 % -0,72 (Hastanenin Fiili

Yatak Sayısı), oranında azaltılarak iyileştirilmesi hastanelerin etkinliği için önemlidir. Hastanelerin girdi azaltarak iyileştirme yapmaları onları kaynak kullanımında daha etkin hale getirecektir. Ancak girdi ve çıktıların iyileştirme oranlarına baktığımızda girdilerdeki iyileştirme, çıktılarına göre daha az seviyededir bu da etkinliği etkileyecektir.

Potansiyel iyileştirmenin kaç ili (ildeki hastaneleri) ilgilendirdiği aşağıdaki gibi yorumlanabilir.



Şekil 18: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı)

* Dikey eksen il sayısı, yatay eksen etkinlik skorunu yansıtmaktadır

Yukarıdaki şekil değerlerine göre 81 ilden altmış dört ilin tam etkin durumda olduğu görülmekle beraber, bu illerin ikisinde % 61-70, birinde % 71-80 , altısında %81-90 , onunda %91-99,9 düzeylerinde bir iyileştirme yapılması halinde hastanelerin daha etkin hale gelecekleri görülmektedir. Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıkıtı değişkenleri ile potansiyel iyileştirmeye tabi il sayısı ve oranları Tablo 21’de düzenlenmiştir.

Tablo 21

Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı

Etkinlik Skoru	İl Sayısı
0–10	0
11–20	0
21–30	0
31–40	0
41–50	0
51–60	0
61–70	2
71–80	1
81–90	6
91–99,9	12
100	64
TOPLAM	81

4.2.12. İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri

Etkin olmayan potansiyel iyileştirme önerilerine 2004 yılı il düzeyinde örnek vermek için en düşük, orta ve en yüksek etkinsizliğe sahip iller den üç tanesi için örnek uygulama yapılmıştır. Bu üç il için önerilen potansiyel iyileştirme sonuçları aşağıdaki gibi verilebilir.

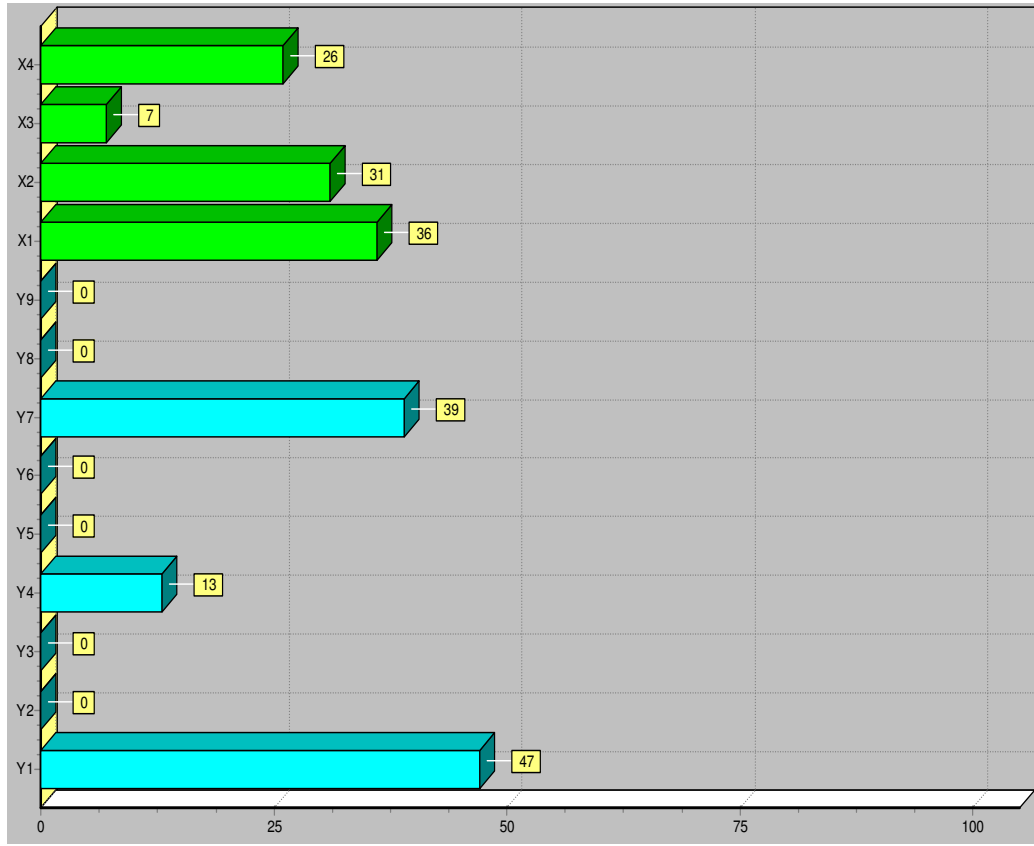
4.2.12.1. Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2004 yılı analizinde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %78,72 skoruyla Sinop ili hastaneleridir. Sinop İli Hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 22’de verilmiştir.

Tablo 22
Sinop İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	57	57	0
X2	34	34	0
X3	422	422	0
X4	16.693.817.301.414	16.693.817.301.414	0
Y1	402204	510928,33	27,03
Y2	12739	17768,76	39,48
Y3	130	440,79	239,07
Y4	2057	2613,05	27,03
Y5	814	1668,29	104,95
Y6	545	1960,04	259,64
Y7	18.017.232.411.825	22.887.675.278.793,64	27,03
Y8	1269	3113,01	145,31
Y9	57710	83459,07	44,62

Sinop ili hastanelerinin girdilerinden X1, X2, X3 ve X4 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Çıktılardan en fazla iyileştirme yapılması gerekenler şunlardır; Y6 nın % 259,64 oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 545 den 1960,04’e çıkarılması, Y3 ün % 239,07 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının) 130 dan 440,79’a çıkarılması, Y8 in % 145,31 oranında artırılarak (Yapılan Doğum Sayısı) 1269 dan 3113,01e çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 19: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 19’de Sinop ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktılarının durumu gösterilmektedir. Buna göre, %78,72 etkinliğe sahip Sinop ili hastanelerine X1 girdisi % 36, X2 % 31, X3 % 7, X4 %26 katkı sağlamıştır. Çıktıların ise Sinop İli hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1 de % 47, Y4’de % 13 Y7’da % 39, olurken diğer çıktıların (Y2,Y3, Y5, Y6, Y8,Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

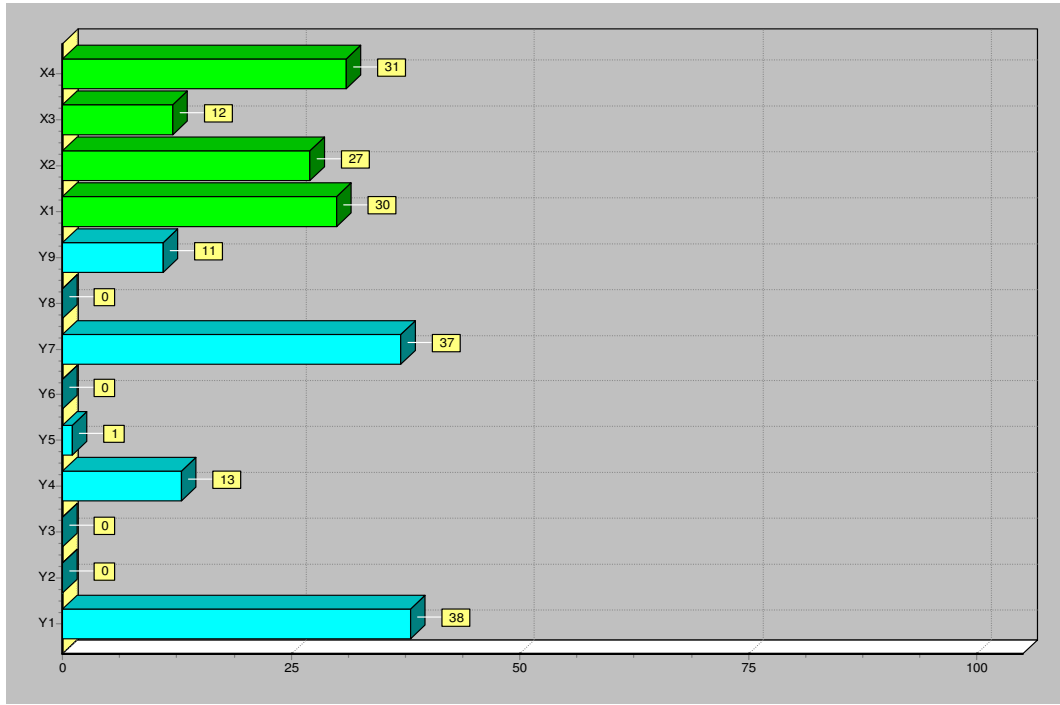
4.2.12.2. Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2003 yılında % 77,84 oranı ile orta düzeyde etkinliğe sahip iller arasında yer alan Amasya ili hastaneleri 2004 yılı BCC modeli analizinde de % 91,23 oranı ile orta düzeyde etkinliğe sahip iller arasında yer almaktadır. 2004 yılı BCC modeli analizine göre potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 23’de verilmiştir.

Tablo 23**Amasya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme**

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	100	100	0
X2	52	52	0
X3	642	642	0
X4	26.719.873.967.700	26.719.873.967.217,68	0
Y1	730522	800766,53	9,62
Y2	24742	31321,57	26,59
Y3	228	374,32	64,17
Y4	4934	5408,44	9,62
Y5	2540	2784,24	9,62
Y6	2264	2996,71	32,36
Y7	32.973.775.099.816	36.144.421.906.099,27	9,62
Y8	2228	4330,15	94,35
Y9	131332	143960,44	9,62

Amasya ili hastanelerinin girdilerinden X1,X2,X3 ve X4 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Çıktılardan en fazla iyileştirme yapılması gerekenler sırasıyla şunlardır; Y8 in % 94,35 oranında artırılarak yapılan (Doğum Sayısı) 2228 den 4330,15 e, Y3 ün % 64,17 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının) 228 den 374,32 ye, Y6 nın % 32,36 oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 2264 den 2996,71 e, Y1 in % 9,62oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 730522 kişiden 800766,53 kişiye, Y7 (Döner Sermaye Gelirlerinin) %9,62 oranında artırılarak 32.973.775.099.816YTL den 36.144.421.906.099,27 YTL ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 20: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 20’de Amasya ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktıların durumu gösterilmektedir. Buna göre, % 91,23 etkinliğe sahip Amasya ili hastanelerine X1 girdisi % 30, X2 %27, X3 girdisi %12 ve X4 girdisi % 31 katkı sağlamıştır. Çıktıların ise Amasya ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1’de % 36, Y4’de % 13, Y5 da % 1, Y7 % 37 ve Y9 da % 11 iken diğer çıktıların (Y2, Y3, Y6, , Y8) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

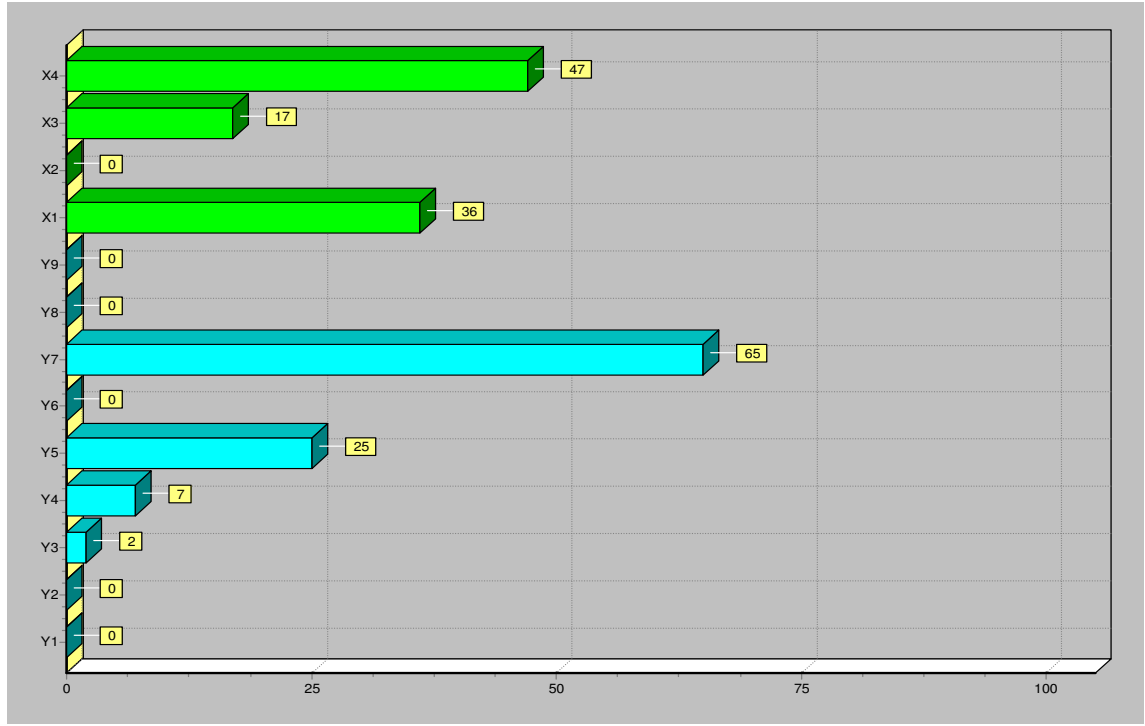
4.2.12.3. Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2004 yılı analizde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en yüksek tespit edilen %98,89 skoruyla Aydın ili hastaneleridir. Aydın ili hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 24’de verilmiştir.

Tablo 24**Aydın İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme**

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	271	271	0
X2	139	127,85	-8,02
X3	1141	1141	0
X4	68.886.190.494.010	68.886.190.493.527,64	0
Y1	1615993	1722427,99	6,59
Y2	65669	68937,45	4,98
Y3	805	814	1,12
Y4	12208	12344,5	1,12
Y5	8031	8120,8	1,12
Y6	8444	10438,54	23,62
Y7	84.623.603.538.875	85.569.789.429.410,11	1,12
Y8	7208	10503,39	45,72
Y9	289192	314222,9	8,66

Aydın ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 ve X4 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. Ancak X2 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı) girdisinde % -8,02 oranında oranın da bir azaltma yapılması gerekmektedir. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme yapılması gerekli görülmüştür. Çıktılardan en fazla iyileştirme yapılması gerekenler sırasıyla şunlardır; Y8 in % 45,72 oranında artırılarak (Yapılan Doğum Sayısı) 7208 dan 10503,39'a, Y6 nın % 23,62 oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 8444dan 10438,54'a, Y1 in % 6,59 oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 1615993 kişiden 1722427,99 kişiye Y3 ün % 1,12 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının) 805'den 814'e, Y7 (Döner Sermaye Gelirlerinin) %1,12 oranında artırılarak 84.623.603.538.875 YTL den 85.569.789.429.410,11 YTL ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 21: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 21’de Aydın ilindeki hastanelerde etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktıların durumu gösterilmektedir. Buna göre, %98,89 etkinliğe sahip Aydın ili hastanelerine X1 girdisi % 36, X3 girdisi %17 ve X4 girdisi % 47 katkı sağlarken X2 girdisi % 0 la etkinliğe hiçbir katkısı olmamıştır. Çıktıların ise Aydın ili hastanelerinde etkinliğine katkısı ise Y7’de %65, Y5 % 25, Y4 % 7, Y3 de % 2 olurken diğer çıktılarından (Y1,Y2,Y3, Y6, Y8, Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

4.2.13. BCC Modeline göre 2005 Yılı

BCC modeline göre 2005 yılı etkinlik değerlerinin özet bilgileri aşağıdadır. Bu özet bilgiler Ek 9’deki tablodan yararlanılarak elde edilmiştir.

Tablo 25

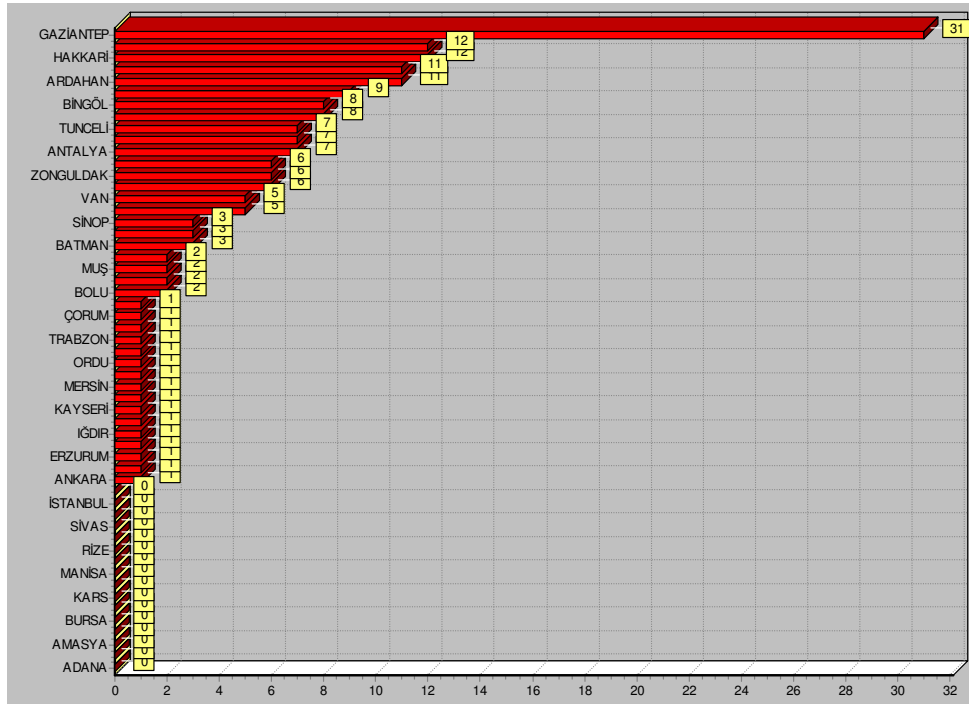
BCC Modeline göre 2005 Yılı İstatistikleri

	BCC İllere Göre Girdili/Çıktılı Yönlü ÖGDG 2005
Toplam İl Sayısı	81
Tam Etkin İl Sayısı	55
Etkin Olmayan İl Sayısı	26
Etkinliği Artan İl Sayısı	10
Etkinliği Azalan İl Sayısı	16
En Düşük Etkinlik	70,54(%)
En Yüksek Etkinlik	100(%)

2005 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 68'i tam etkinken % 32'si etkin değildir. 2005 yılı daki etkin il sayısı 2004 yılına göre düşükken 2003 yılına göre yüksektir. 2004 yılına göre % 11 oranında azalmıştır. Çünkü 2004 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 79'u tam etkinken % 21'i etkin değildir. 2003 yılına göre ise % 9 oranında etkin il sayısında artış vardır. Çünkü 2003 yılı etkin il oranı % 59 iken etkin olmayan il oranı ise % 41'dir.

4.2.14. BCC Modelinde 2005 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

2005 yılı tahmin edilen modellerde referans olarak kullanılan İller ve referans sıklığı Şekil 22 ve Tablo 26 daki gibidir. Burada da bütün iller içinde en etkin girdi ve çıktı değerine göre referans seçilmiştir.



Şekil 22: 2005 Referans Dağılımı

*Grafikte dikey eksen referans iller, yatay eksen ise referans olma sıklığını yansıtmaktadır.

BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2005 Yılına ait referans iller ve referans olma sıklığı aşağıda Tablo 26’da gösterilmektedir.

Tablo 26

BCC Çıktı Yönelimli Modele Göre 2005 Yılı Referans İller ve Referans Olma Sıklığı

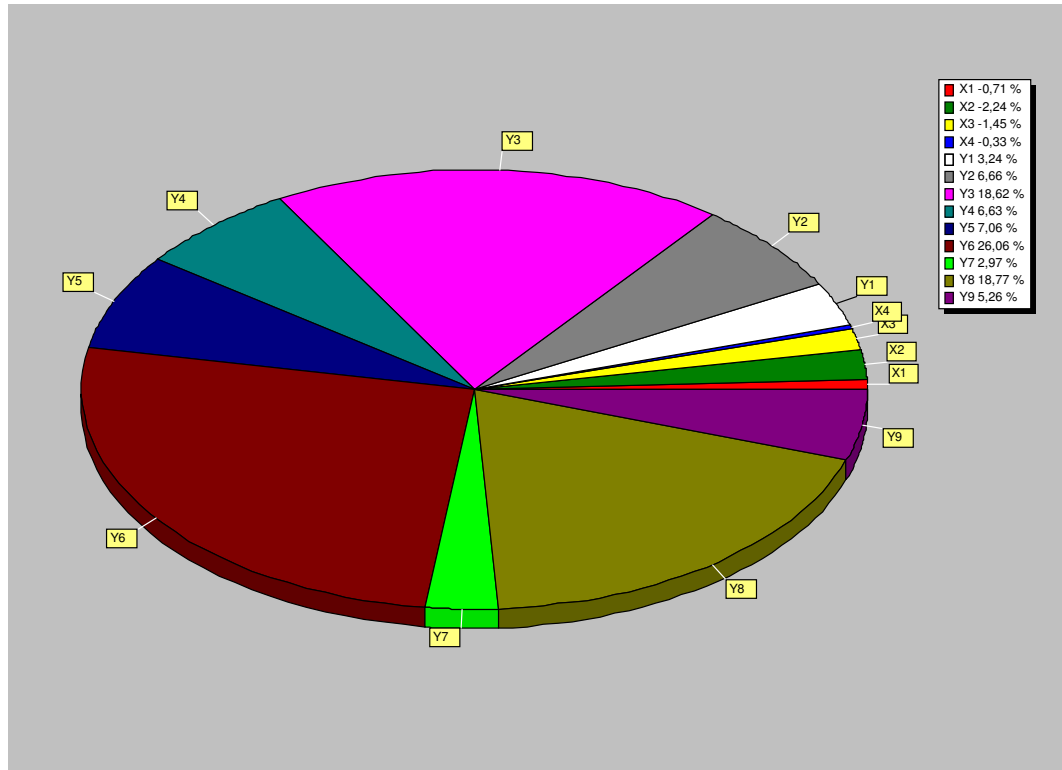
İLLER	REFERANS SIKLIĞI	İLLER	REFERANS SIKLIĞI
GAZİANTEP	31	ORDU	1
MARDİN	12	NİĞDE	1
HAKKARİ	12	MERSİN	1
KONYA	11	KİLİS	1
ARDAHAN	11	KAYSERİ	1
BAYBURT	9	KARAMAN	1
BİNGÖL	8	IĞDIR	1
AĞRI	8	ERZİNCAN	1
TUNCELİ	7	ERZURUM	1
DİYARBAKIR	7	ELAZIĞ	1
ANTALYA	7	ANKARA	1
ŞIRNAK	6	İZMİR	0
ZONGULDAK	6	İSTANBUL	0
SİİRT	6	TOKAT	0
VAN	5	SİVAS	0
ESKİŞEHİR	5	SAMSUN	0
SİNOP	3	RİZE	0
KOCAELİ	3	OSMANİYE	0
BATMAN	3	MANİSA	0
SAKARYA	2	KÜTAHYA	0
MUŞ	2	KARS	0
BURDUR	2	KAHRAMANMARAŞ	0
BOLU	2	BURSA	0
ŞANLIURFA	1	BALIKESİR	0
ÇORUM	1	AMASYA	0
ÇANAKKALE	1	AKSARAY	0
TRABZON	1	ADANA	0
TEKİRDAĞ	1		

Tablodan 26’da görüleceği üzere, 2005 yılında BCC modeline göre belirlenen 39 il referans illerini oluşturmaktadır. Bu iller arasında Gaziantep ili 31, Mardin, Hakkari 12, Konya, Ardahan 11, Bayburt 9, Bingöl ve Ağrı 8 defa referans olarak kullanılarak ilk sıraları almıştır. İstanbul, İzmir, Tokat, Bursa, Adana, Manisa, Balıkesir, Amasya Kahramanmaraş, Kütahya, Aksaray, Sivas, Rize, Kars, Samsun, Osmaniye illeri ise hiç referans gösterilmemiştir. 2005 yılında yine doğu ve güney doğu illeri

(Hastaneleri) daha fazla referans olarak kullanılmaktadır. Bunun daha az girdiyle daha çok çıktıyı sağladığı Ek 8 deki tabloda gözlemlenmektedir.

4.2.15. Toplam Potansiyel İyileştirme Önerileri

2005 yılında toplam potansiyel iyileştirme, grubu oluşturan 795 hastanenin tamamını ele alarak değerlendirmekte ve grup için iyileştirme önerilerinde bulunmaktadır. Bunun için BCC modeli sonuçlarıyla, dilim grafik kullanılarak aşağıdaki gibi potansiyel verileri elde edilmiştir.



Şekil 23: Toplam Potansiyel İyileştirme

Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıkıtı değişkenleri ve potansiyel iyileştirme oranları Tablo 27’de düzenlenmiştir.

Tablo 27

Toplam Potansiyel İyileştirme Oranları

Değişken	Oran(%)
X1	—0,71
X2	—2,24
X3	—1,45
X4	—0,33
Y1	3,24
Y2	6,66
Y3	18,62
Y4	6,63
Y5	7,06
Y6	26,06
Y7	2,97
Y8	18,77
Y9	5,26

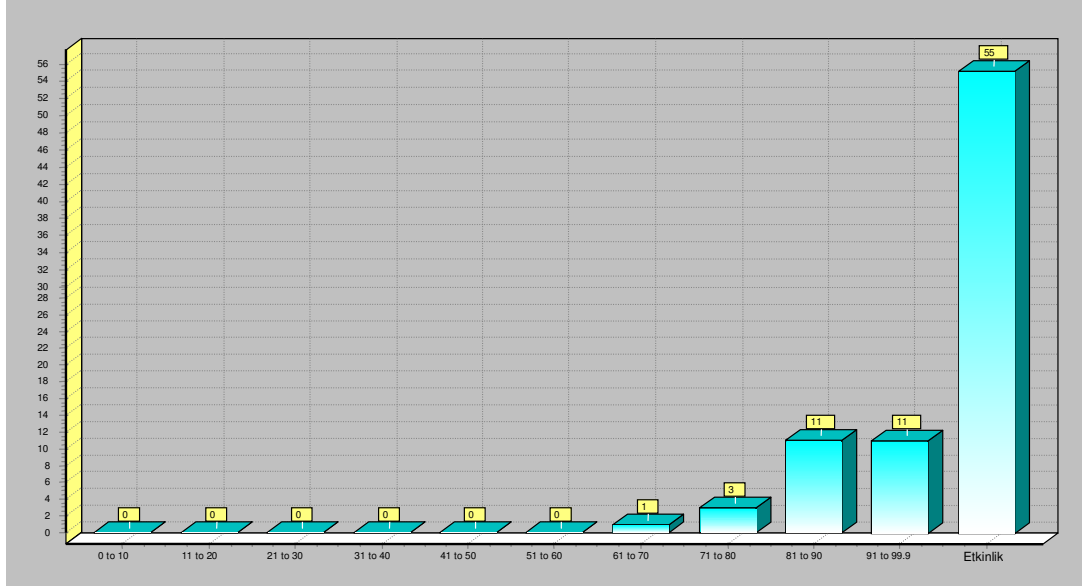
Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdilerde % 2,24 ve altında bir oranda azaltma yapılmalı. Çıktıların tümü önemli bir oranda artırılarak iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Çıktılardaki iyileştirme önerisi bütün değişkenler için artırılması yönündedir. Toplam etkinlik için Y1 % 3,24 (Poliklinikte Tedavi olan Hasta Sayısı), Y2 % 6,66 (Yataklı Tedavi Görüp Taburcu Olan Hasta Sayısı) , Y3 % 18,62 (Hastanede Ölen Sayısı), Y4 % 6,63 (Yapılan Büyük Ameliyat Sayısı) ,Y5 % 7,06 (Yapılan Orta Ameliyat Sayısı), Y6 % 26,06 (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı), Y7 % 2,97 (Döner Sermaye Gelirleri), Y8 % 18,77 (Yapılan Doğum Sayısı), Y9 % 5,26 (Hastanede Yatılan Gün Sayısı) oranında artırılması gerekmektedir.

Bütün hastanelerin girdi değişkenleri arasında en etkin olduğu değişken X4 (Döner Sermaye Harcamaları) dür. X4 girdisi yine de toplamda % -0,33 oranında azaltılması gerekmektedir. Benzer şekilde X1 % -0,71 (Hastanede Çalışan Uzman sayısı) X2 % -2,24 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı), X3 %- 1,45 (Hastanenin Fiili Yatak Sayısı), oranında azaltılarak iyileştirilmesi hastanelerin etkinliği için önemlidir. Hastanelerin girdi azaltarak iyileştirme yapmaları onları kaynak

kullanımında daha etkin hale getirecektir. Ancak girdi ve çıktıların iyileştirme oranlarına baktığımızda girdilerdeki iyileştirme, çıktılarına göre daha az seviyededir bu da etkinliği etkileyecektir.

Potansiyel iyileştirmenin kaç İli (İldeki hastaneleri) ilgilendirdiği aşağıdaki gibi yorumlanabilir.



Şekil 24: Potansiyel İyileştirmeye Tabi İl Sayısı Dağılımı (Skor Dağılımı)

* Dikey eksen il sayısı, yatay eksen etkinlik skorunu yansıtmaktadır

Yukarıdaki şekil değerlerine göre 81 İlden elli beş İlin tam etkin durumda olduğu görülmekle beraber, bu illerin birinde % 61-70, üçünde % 71-80 , on birinde %81-90 , diğer on birinde de %91-99,9 düzeylerinde bir iyileştirme yapılması halinde hastanelerin daha etkin hale gelecekleri görülmektedir. Yukarıdaki şekilde ortaya çıkan girdi-çıkıtı değişkenleri ile potansiyel iyileştirmeye tabi il sayısı ve oranları Tablo 28’de düzenlenmiştir

Tablo 28

Potansiyel İyileştirme Yapması Gereken İl Sayısı

Etkinlik Skoru	İl Sayısı
0-10	0
11-20	0
21-30	0
31-40	0
41-50	0
51-60	0
61-70	1
71-80	3
81-90	11
91-99,9	11
100	55
TOPLAM	81

4.2.16. İl Düzeyinde Potansiyel İyileştirme Önerileri

Etkin olmayan potansiyel iyileştirme önerilerine 2005 yılı il düzeyinde örnek vermek için en düşük, orta ve en yüksek etkinsizliğe sahip iller den üç tanesi için örnek uygulama yapılmıştır. Bu üç il için önerilen potansiyel iyileştirme sonuçları aşağıdaki gibi verilebilir.

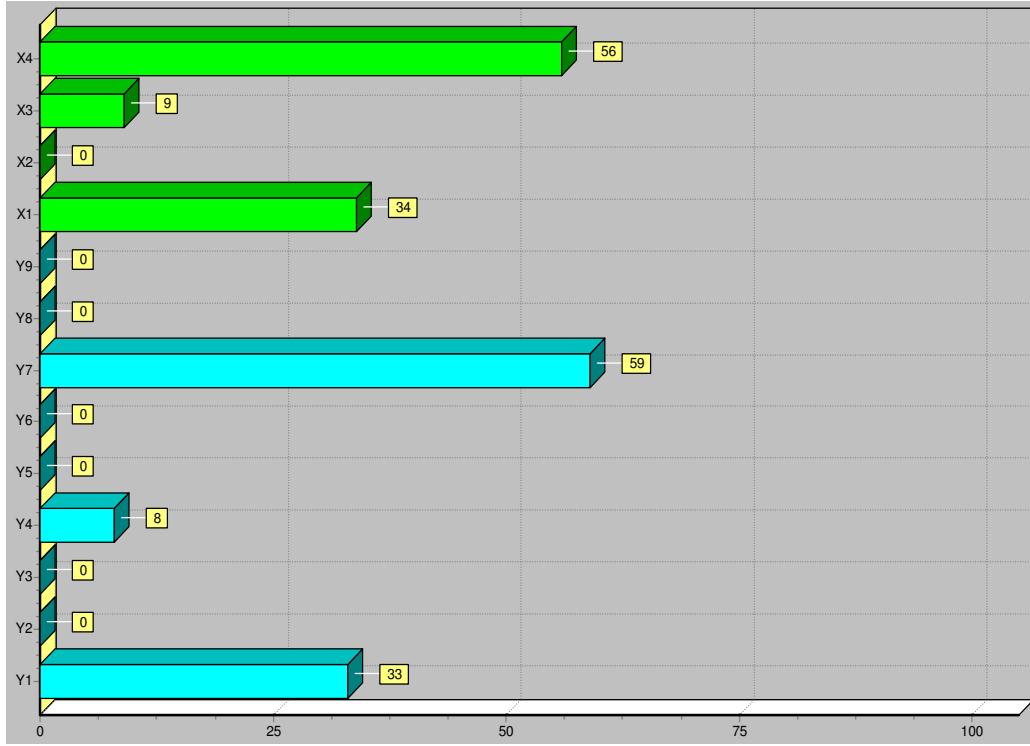
4.2.16.1. Düşük Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2005 yılı analizinde yer alan İller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %70,54 skoruyla Kırşehir ili hastaneleridir. Kırşehir ili hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 29’da verilmiştir.

Tablo 29**Kırşehir İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme**

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	81	81	0
X2	43	39,68	-7,72
X3	465	465	0
X4	24.996.097	24.996.097	0
Y1	733816	1040336,96	41,77
Y2	20095	30258,16	50,58
Y3	155	291,22	87,88
Y4	3006	4261,63	41,77
Y5	1843	2675,29	45,16
Y6	1126	3161,67	180,79
Y7	25289387	35852971,45	41,77
Y8	2910	6618,7	127,45
Y9	77023	114371,98	48,49

Kırşehir ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 ve X4 de herhangi bir iyileştirme yapılmasına ihtiyaç yoktur. Ancak X2 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı) girdisinde % -7,72 oranın da bir azaltma yapılması gerekmektedir. Çıktılardan en fazla iyileştirme yapılması gerekenler şunlardır; Y6 nın % 180,79 oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 1126 dan 3161,67 ye çıkarılması, Y8 in % 127,45 oranında artırılarak (Yapılan Doğum Sayısı) 2910 dan 114371,98 e çıkarılması Y3 ün % 87,88 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının) 155 dan 291,22 ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 25: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 25’de Kırşehir ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktılarının durumu gösterilmektedir. Buna göre, %70,54 etkinliğe sahip Kırşehir ili hastanelerine X1 girdisi % 34, X3 % 9, X4 %56 katkı sağlarken X2 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı) girdisinin herhangi bir katkısı olmamıştır. Çıktıların ise Kırşehir ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1 de %33, Y4’de %8, Y7’da % 59, olurken diğer çıktıların (Y2,Y3, Y5, Y6, Y8,Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

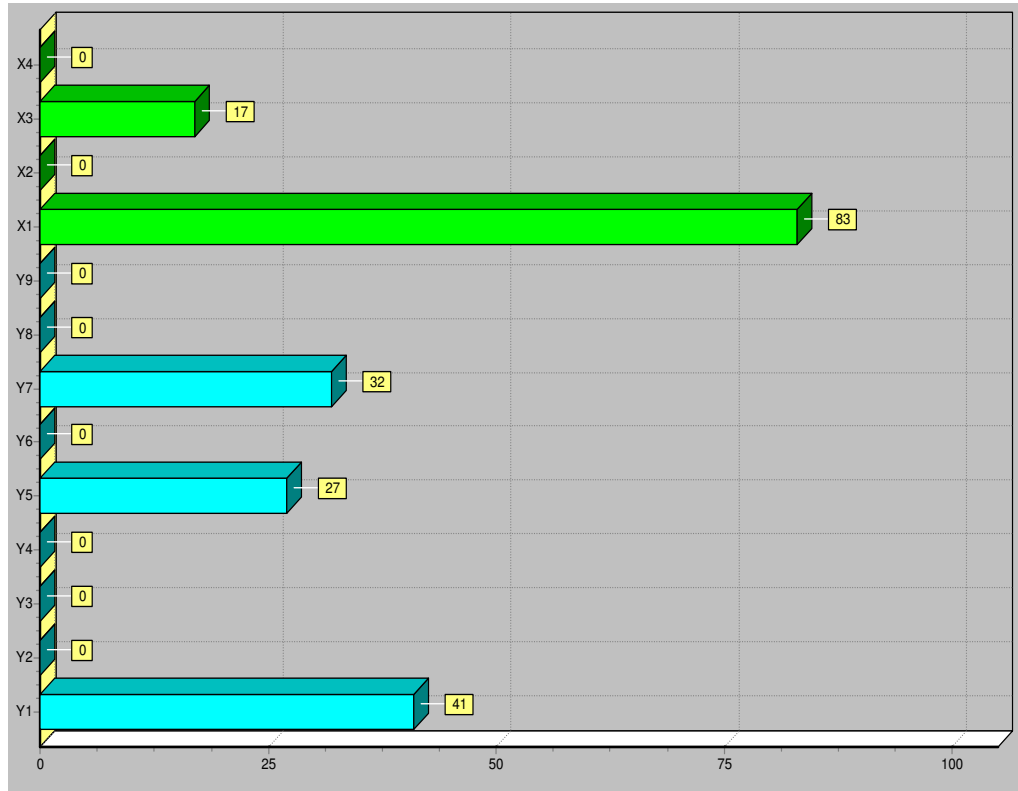
4.2.16.2. Orta Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

% 88,58 ile orta düzeyde etkinliğe sahip olan Malatya ili hastanelerinin 2005 yılı BCC modeli analizine göre potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 30’da verilmiştir.

Tablo 30**Malatya İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme**

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	202	202	0
X2	123	100,55	—18,25
X3	1140	1140	0
X4	62.919.437	54.886.730,9	—12,77
Y1	1.884.913	2.128.025,99	12,9
Y2	50589	68551,22	35,51
Y3	149	657,34	341,17
Y4	7131	10560,87	48,1
Y5	7126	8045,1	12,9
Y6	2666	8794,58	229,88
Y7	72.602.417	81.966.557,62	12,9
Y8	7229	13199,61	82,59
Y9	211009	278239,27	31,86

Malatya ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. X2 girdisinde % -18,25, X4 girdisinde ise % -12,77 oranında azaltma yapılması gerekmektedir. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme gerekli görülmüştür. Örneğin Y3 ün % 341,17oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının) 149 dan 657,34 ye çıkarılması Y6 nın % 229,88oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 2666 dan 8794,58ye çıkarılması Y1 in % 12,9 oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 1.884.913 kişiden 2.128.025,99 kişiye, Y7 (Döner Sermaye Gelirlerinin) %12,9 oranında artırılarak 72.602.417 YTL den 81.966.557,62 YTL ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 26: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi- Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 26’de Malatya ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktıların durumu gösterilmektedir. Buna göre, % 88,58 etkinliğe sahip Malatya ili hastanelerine X1 girdisi % 83, X3 % 17, katkı sağlarken X2 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı) ve X4 (Döner Sermaye Harcamaları) girdilerinin herhangi bir katkısı olmamıştır. Çıktıların ise Malatya ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y1’ de %41, Y5’ de %27, Y7’da % 32, olurken diğer çıktıların (Y2,Y3, Y4, Y6, Y8,Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı yoktur.

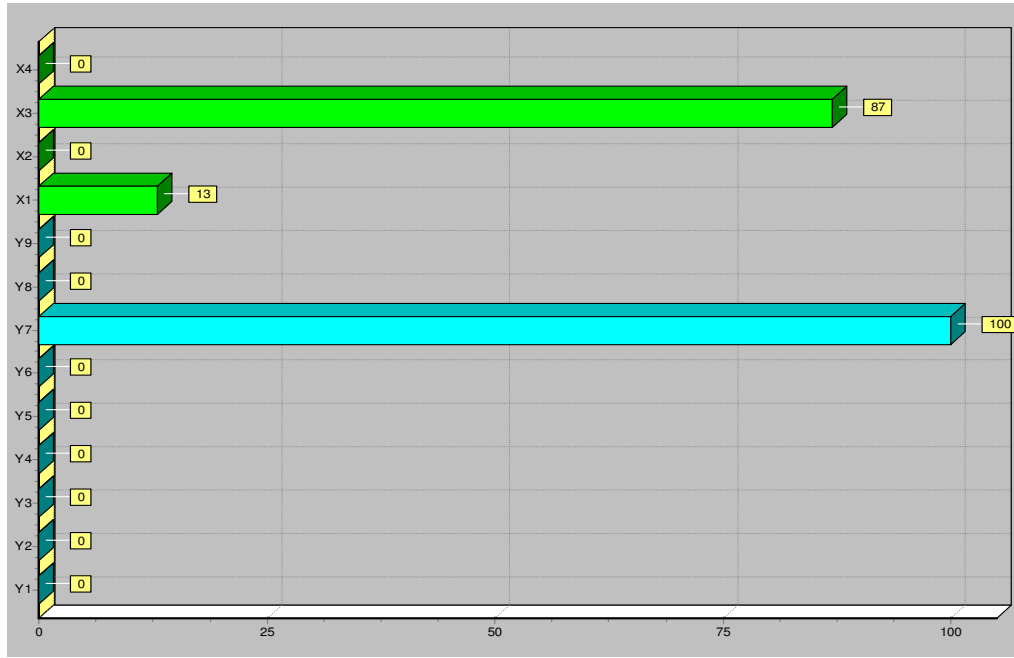
4.2.16.3. Üst Düzey Etkinliğe Sahip Bir İl İçin Potansiyel İyileştirme

2005 yılı analizde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en yüksek tespit edilen %96,94 skoruyla Bitlis ili hastaneleridir. Bitlis ili hastanelerinin potansiyel iyileştirme göstergeleri Tablo 31 de verilmiştir

Tablo 31**Bitlis İli Hastaneleri Potansiyel İyileştirme**

Girdiler ve Çıktılar	Gerçekleşen Değer	Hedef Değer	Potansiyel İyileştirme (%)
X1	51	51	0
X2	46	26,92	—41,49
X3	366	366	0
X4	24.653.065	24.164.677,59	—1,98
Y1	456330	660982,15	44,85
Y2	12696	19280,93	51,87
Y3	29	133,31	359,69
Y4	780	2152,43	175,95
Y5	865	1970,49	127,8
Y6	754	2158,79	186,31
Y7	28.750.682	29.6570.18,99	3,15
Y8	1319	5265,22	299,18
Y9	42281	92754,42	119,38

Bitlis ili hastanelerinin girdilerinden X1, X3 de herhangi bir iyileştirme yapmasına ihtiyaç yoktur. X2 girdisinde % - 41,49, X4 girdisinde ise % -1,98 oranında azaltma yapılması gerekmektedir. Çıktılardan ise tümünde iyileştirme yapılması gerekli görülmüştür. Çıktılardan en fazla iyileştirme yapılması gerekenler sırasıyla şunlardır; Y8'in % 299,18 oranında artırılarak (Yapılan Doğum Sayısı) 1319 dan 5265,22 ye, Y6'nın % 186,31 oranında artırılarak (Yapılan Küçük Ameliyat Sayısı) 754 dan 2158,79'a, Y1'in % 44,85 oranında artırılarak (Poliklinikte Tedavi Olan Hasta Sayısı) 456330 kişiden 660982,15 kişiye Y3'ün % 359,69 oranında artırılarak (Hastanede Ölen Sayısının 2'dan 133,31'e, Y7 (Döner Sermaye Gelirlerinin) %3,15 oranında artırılarak 28.750.682YTL den 29.6570.18,99YTL ye çıkarılması gerekmektedir.



Şekil 27: Etkinliğe Katkı Sağlayan Girdi-Çıktı Ve Oranları

* Dikey eksen girdi çıktı değişkenlerini, yatay eksen oranları yansıtmaktadır

Şekil 27’de Bitlis ilindeki hastanelerin etkinliğine katkı sağlayan girdi ve çıktılarının durumu gösterilmektedir. Buna göre, % 96,94 etkinliğe sahip Bitlis ili hastanelerine X1 girdisi % 13, X3 % 87, katkı sağlarken X2 (Hastanede Çalışan Pratisyen Hekim Sayısı) ve X4 (Döner Sermaye Harcamaları) girdilerinin herhangi bir katkısı olmamıştır. Çıktıların ise Bitlis ili hastanelerinin etkinliğine katkısı ise Y7’ (Döner Sermaye Gelirlerin) de % 100, olurken diğer çıktıların (Y1, Y2, Y3, Y4, Y6, Y5, Y8, Y9) etkinliğe herhangi bir katkısı olmamıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada, kamu harcamaları yönetiminin tarihsel süreç içinde gelişimini başlatarak ülkelerin uygulama örnekleri ile kamu harcamaları yönetiminin etkinliğini (performansını) sağlamayı ve geliştirmeyi amaçlayan yöntemler ele alınmıştır. Literatürde kamu harcama yönetimiyle ilgili birçok çalışma bulunmakta ve bunların önemli bir kısmı etkili kamu harcama yönetiminin sırasıyla güçlü bütçeleme sistemi, mali yönetim ve hesap verilebilirliğe bağlı olduğunu ileri sürmektedirler. Tezin izlediği yöntem gereği öncelikle konu teorik olarak incelenmiştir. Tezin birinci bölümünde kamu harcama yönetimi genel olarak incelenmiş ve harcama yönetimindeki yeni gelişmeler ele alınmıştır. Daha sonra Türkiye'deki kamu harcama yönetimini geçmiş ve bugünü incelenerek kamu harcamalarında performans değerlemesi incelenmiştir. Son bölümde ise sağlık harcamalarında performans değerlemesi ile ilgili bir uygulama yapılmıştır. Bu uygulama bir sonraki bölümde yer alan ve sağlık harcamaları içinde önemli paya sahip olan, Sağlık Bakanlığına bağlı devlet hastanelerinin performans değerlemesine bir çerçeve oluşturma amacıyla sağlık harcamalarının yıllar itibariyle etkinlik değerleri belirlenmiştir. Aynı bölümde Türkiye'deki devlet hastaneleri performans değerlemesi ile ilgili kapsamlı uygulamalar yapılmıştır.

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

Ülkemizde de değişim ihtiyacı özellikle ekonomik krizler sonrasında kendini göstermiş ve kamu mali yönetim sisteminde yaşanan sorunlar, son yıllarda hep tartışılan konular arasında yer almıştır. Türkiye'de Cumhuriyetin ilanı ile başlayan reform çabaları mali yönetim alanında da devam etmektedir. Mali yönetim alanındaki reformlar, harcama yönetiminde reform, bütçe reformu veya kamu mali yönetimi reformu gibi değişik başlıklar altında yapılmıştır. Türkiye'de mali yönetim alanında çıkarılan ilk kanun 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur.

Gelişen ve değişen koşullara yeterince uyum sağlayamayan Kanun 24.12.2003 tarihinde tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Gerek dünyadaki gelişmeler gerekse ülkedeki eksiklikler ve sorunlar Türkiye’de mali alandaki yapılanma gerekliliğini kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu sebeple 24.12.2003 tarih ve 25329 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Ancak 5018 sayılı Kanunun esasa ilişkin maddeleri 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanun, kamu harcama ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak temel esaslarını belirlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve denetimi hususlarını düzenlemektedir.

Ülkemizde kamu harcama yönetiminde etkinliğini artırmak için 5018 sayılı kanun çerçevesinde şu hususlar dikkate alınabilir:

- Kanunda bütçe hazırlık sürecinin ayrıntılı ve geniş olarak düzenlenmesi özellikle bütçelerin kalkınma planları, ekonomi politikaları ve konjunktürel gelişmelerle bağlantısının kurulması ve parlamentonun kamu gelir ve giderleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olması açısından olumludur. Ancak bütçe hazırlık sürecinde, uygulamada Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı arasında kopukluğu giderecek ve bu iki kurumun işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasını sağlayacak mekanizma konusunda yeterli düzenlemeler Kanunda yapılmamıştır.
- Kamu mali yönetiminin ve bütçenin kapsamı hem kurum olarak hem de harcamalar bakımından genişletilmiştir. 1050 sayılı Kanundan farklı olarak genel ve katma bütçe dışında kalan kamu idareleri de bütçe kapsamına dahil edilmiştir. Kurumlar bütçeleri bazında yeniden tasnif edilmiş ve bütçe kanununun kapsamı genişletilmiştir. 1050 sayılı Kanunda yer alan genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe tanımlamaları yerine yeni tanımlama ve ayırım yapılmıştır. “Bütçe” kavramı Kanun kapsamına giren tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanuna göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder. Kanunda üç farklı bütçe türü öngörülmüştür. Getirilen yeni bütçe sistemi gereği, genel yönetim kapsamındaki

idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idare bütçeleri, olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı esası getirilmiştir. Böylece fon bütçesi veya başka adlar altında bütçelerin oluşturulmasının önüne geçilmek istenmiştir. Kanunda yapılan bu düzenlemelerle; katma bütçelerin, fonların kaldırılması ve 11.12.2007 tarihine kadar döner sermaye bütçelerinin kaldırılmasının öngörülmüş olması, kamu kaynaklarının kullanılmasında bütünlük, saydamlık ve verimliliğin sağlanması, kaynak israfının ve usulsüz işlemlerin önlenmesi bakımından yerinde olmuştur.

- Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yeniliklerden birisi, çok yıllık bütçeleme olmuştur. Mevcut kaynakları dikkate almadan hazırlanmış bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşılmasına ve ekonomik sorunların artmasına neden olabilecektir. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması konusunda önemli bir unsur olarak görülmektedir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik öne çıkarılmıştır. Türkiye’de 5018 sayılı kanun çerçevesinde çok yıllık bütçelemeye geçildiği ve bütçe gelir ve gider tahminlerinin üç yıllık yapılacağı belirtilmektedir. Ancak, çok yıllık bütçeleme sisteminin uygulamada ortaya çıkabilecek sorunlarının göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Buna göre, ekonomik büyümenin doğru tespit edilememesi durumunda, kaynak tahsisinin bu doğrultuda yapılacağı dikkate alındığında kamu harcamasının azalmayacağı, aksine artacağı ve enflasyonun yaşandığı dönemlerde reel kamu gelirlerinin azalmasına karşın; kamu harcamalarında, orta vadeli plan çerçevesinde artışların yaşanması, kamu açığına neden olabilecektir. Dolayısıyla, çok yıllık bütçeleme ile ilgili olarak, temel ekonomik varsayımların tahminindeki sapmaların, önemli mali riskleri ortaya çıkaracağını ve gerçekçi olmayan tahminlerin mali disiplini sağlamaya yönelik hedefleri etkinsizleştireceğini belirtmek mümkündür.
- Türkiye’de uygulanması beklenen performans esaslı bütçeleme sisteminin, hizmet sonucu oluşan çıktıların ölçülebilirlik sorunu, birim maliyetlerinin saptanamama sorunu, farklı hizmetlerin farklı bölgeler itibarıyla birim maliyetlerinin

karşılaştırılması sorunu, stratejik plan hazırlanmasında ortaya konulan hedeflerin ve amaçların etkin tespiti sorunu, bu konudaki uzman personel sorunu ve iş yükü gibi sorunlarının mevcut olması, göz ardı edilmemelidir. Ayrıca, performans bütçe tekniğiyle birlikte uygulanmaya başlanan stratejik plan anlayışının uygulanabilirliğinin de tartışılması gerekmektedir. Buna göre, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alacak misyon ve temel değerler ifadeleri, uygulamada ne kadar gerçekçi ve pratik olacaktır, kamu idarelerinin stratejik planları kapsamındaki stratejik hedeflerinin ölçülmesi mümkün olabilecek midir? ve kurumların performans hedeflerinin ve performans göstergelerinin ölçümü ne derece etkin olacaktır?, sorularının cevaplandırılması gerekmektedir.

- Performans değerlendirmesi, performans yönetimini uzun süredir uygulayan ülkelerde karar vericilere bilgi sağlayan sürekli bir faaliyet olup kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Öte yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemimize sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirilmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanunun en zayıf kalan yönlerinden biri performans değerlendirmesine yeterince vurgu yapılmamasıdır. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda performans değerlendirmesi sistematik bir süreç olarak yeterince ele alınmamış olup hangi kurumların değerlendirme yapmaktan sorumlu olduğu, değerlendirme sonuçlarının bütçe kararlarının alınmasında ne ölçüde kullanılacağı ve değerlendirme sonucunda yapılan önerilerin kurumlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin hangi mekanizmalar ile takip edileceğine ilişkin düzenlemeler net bir şekilde ve tek bir başlık halinde ele alınmamıştır. Performans değerlendirmesinin performans yönetimi içerisindeki önemi ortadadır. Bu nedenle kamu mali yönetim sisteminde köklü değişimler yaşanan bu süreçte performans değerlendirmesi konusuna gereken önemin verilmesi gerekmektedir.
- Uluslararası standartlara uygun şekilde denetim iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmış dış denetim organı olarak Sayıştay'ın dolayısıyla TBMM'nin kamu gelir ve giderleri üzerindeki denetim yetkisi kapsam ve konu itibarıyla artırılmıştır. Ayrıca denetimde uygunluk denetimi yanında performans (yerindelik) denetimi de

öngörülmüştür. Ancak bütün bu olumlu düzenlemeler yanında 1050 sayılı Kanunun sorumluluk halleri ve sorumlular bakımından yetersiz hükümleri 5018 sayılı Kanunla giderilememiştir. 5018 sayılı Kanunda esasen mali sorumluluk değil daha çok idari sorumluluk tanımlanmış ve spesifik anlamda mali açıdan kimin ya da kimlerin sorumlu olduğu açıkça belirtilmemiştir. Bunun sonucu olarak mali açıdan harcama sürecinde görev alan herkesi sorumlu tutmak kamu zararının tespiti halinde asıl sorumlunun tespitini güçleştirecektir.

Çalışmanın sonunda Türkiye’deki sağlık harcamalarının 2000- 2004 yılları için etkinlik değerleri ölçülerek performans değerlemesi Veri Zarflama Analizi tekniği ve Frontier Analyst Professional 4.0 paket programı kullanılarak yapılmıştır. Bu uygulamanın amacı ise asıl uygulama konusu olan ve sağlık harcamalarından önemli bir pay alan devlet hastanelerinin performans değerlemesini destekleyip desteklemediğidir. Sağlık harcamalarının performans ölçümlerinde CCR modelinde 2000, 2003 ve 2004 yıllarında tam etkinlik söz konusu iken 2001 ve 2002 yıllarında tam etkinlik söz konusudur. BCC modelinde ise 2002 yılı dışındaki tüm yıllar tam etkindir. Her iki modelde de etkin olmayan yıllardaki etkinlik oranı tam etkinlik oranı olan % 100’e çok yakın oranlardır. Dolayısıyla bu yılları içinde tam etkin söz konusudur diyebiliriz.

2004 yılında Antonio Afonso ve Miguel St. Aubyn. “Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OECD Countries” konulu makalesi ile 2000-2004 yılları için çalışmamızda kullandığımız benzer değişkenler kullanılarak Türkiye’nin de içinde bulunduğu 24 OECD ülkesinin sağlık harcamalarının etkinliği ölçülmüştür. Bu makalede Türkiye için ulaşılan etkinlik değerleri ile çalışmamızda ulaşılan etkinlik değerleri bire bir örtüşmektedir. Bu makalede Türkiye birçok gelişmiş ülkeyi geride bırakarak sağlık harcamalarında tam etkin ülkeler içerisinde yer almıştır. Bunun nedenini ise daha ucuz ve az girdi ile daha fazla çıktı üretmesine bağlamaktadırlar. Bizim uygulamamızda bulduğumuz potansiyel iyileştirme önerileri de bunu desteklemektedir. Çünkü kullandığımız tüm girdilerde azaltma önerilirken sadece Y2 (Döner Sermaye Gelirleri) çıktısının artırılması halinde daha etkin olacağı ortaya çıkmıştır.

Diğer uygulamamızda ise Türkiye’de Sağlık Bakanlığına bağlı hizmet veren 81 ilde 795 adet devlet hastanesinin (yataklı tedavi kurumlarının) iller bazında 2003, 2004, 2005 yıllarına ait dört girdi ve dokuz çıktı verisi esas alınarak performans değerlemesi yapılmıştır. Bu hastanelerden etkin olanlar farklı modellere göre farklılık göstermiştir. Yıllar itibariyle oransal olarak; CCR modeline göre, hastanelerin 2003 yılında % 43’ü, 2004 yılında %63’u, 2005 yılında ise % 57’si etkindir. BCC modeline göre ise, 2003 yılında % 59’u , 2004 yılında %79’si, 2005 yılında ise % 68’i etkindir. Bu oranlara göre CCR ve BCC modeline göre devlet hastanelerinin performansında yıllar itibariyle artış gözlenmektedir. Her iki modelde de 2004 yılındaki performans artışı diğer yıllara göre daha fazladır.

Yapılan performans değerlemesi sonucunda elde edilen bulgular ve bu doğrultudaki öneriler aşağıda sıralanmıştır.

- CCR modeline göre üç yılda da tam etkinlik skoruna sahip olan yani en yüksek performanslı illerin yarısından fazlası doğu ve güneydoğu illerinden oluşmaktadır. CCR modeline göre son üç yılda etkinliği artan iller ise daha çok Türkiye’nin orta ve batı kesimlerinde bulunan illerden oluşmaktadır. Çünkü tam etkin olmayan illerin çoğu Türkiye’nin orta ve batı kesimlerindeki illerdir. Dolayısıyla bu illerde tam etkinliğe ulaşmak için potansiyel iyileştirme önerileri doğrultusunda girdileri artırmak gerekmektedir.
- Uygulamada BCC modeline daha fazla ağırlık verilerek incelenen tüm yıllar ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Her yıl için tam etkin il sayıları, referans iller ve iller düzeyinde potansiyel iyileştirme önerilerine örnek teşkil etmesi için üç ayrı il, etkinlik seviyelerine göre tespit edilerek değerlendirilmiştir. Örnek olarak seçtiğimiz illerle ilgili değerlendirmeleri/ölçümleri tüm iller ve yıllar için yapmak mümkündür. Ancak çalışmanın kapsamı bakımından her yıl için üç ilin incelenmesi yeterli olmaktadır.
- BCC modeline göre 2003 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 59’u tam etkinken % 41’i etkin değildir. 2003 yılında Doğu ve Güney Doğu illeri hastaneleri daha fazla referans gösterilmiştir. Girdi ve çıktıların iyileştirme oranlarına

baktığımızda girdilerdeki iyileştirme, çıktılarına göre daha az seviyededir bu da etkinliği etkileyecektir. Etkin olmayan potansiyel iyileştirme önerilerine il düzeyinde örnek verilerek en düşük, orta ve en yüksek etkinsizliğe sahip iller den üç tanesi için örnek uygulama yapılmıştır. Bu illerdeki girdi ve çıktı değerlerine göre tam etkinlik için iyileştirme önerilerinde bulunulmuştur. 2003 yılı analizde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %65,91 skoruyla Bilecik, % 77,84 ile orta düzeyde etkinliğe sahip olan Amasya, en yüksek tespit edilen %98,89 skoruyla Elazığ ili hastaneleridir. Bu illerin her üçünde de girdilerden çok çıktılarda iyileştirme yapılması halinde performanslarında artış sağlanabilecektir.

- 2004 yılında BCC modeline göre Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 79 u tam etkinken % 21'i etkin değildir. 2004 yılında yine Doğu ve Güney Doğu illeri (hastaneleri) daha fazla referans olarak kullanılmaktadır. Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdilerde % 1 ve altında bir oranda azaltılmalı. Çıktıların tümünde önemli bir oranda da artırılarak iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. 2004 yılı analizinde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %78,72 skoruyla Sinop, % 91,23 oranı ile orta düzeyde etkinliğe sahip iller Amasya, etkinliği en yüksek tespit edilen %98,89 skoruyla Aydın ili hastaneleridir. Bu illerinde her üçünde de girdilerden çok çıktılarda iyileştirme yapılması halinde performanslarında artış sağlanabilecektir.
- 2005 yılında Türkiye geneli devlet hastanelerinin % 68'i tam etkinken % 32'si etkin değildir. 2005 yılında da yine Doğu ve Güney Doğu illeri (hastaneleri) daha fazla referans olarak kullanılmaktadır. Toplam potansiyel iyileştirme değerleri, girdiler ve çıktılar açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde tüm girdiler azaltılmalı. Çıktıların tümünde önemli bir oranda da artırılarak iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır. 2005 yılı analizinde yer alan iller arasında BCC modeline göre etkinliği en düşük tespit edilen %70,54 skoruyla Kırşehir, % 88,58 ile orta düzeyde etkinliğe sahip olan Malatya ve en yüksek tespit edilen %96,94 skoruyla Bitlis ili hastaneleridir. Bu

illerinde her üçünde de girdilerden çok çıktılarda iyileştirme yapılması halinde performanslarında artış sağlanabilecektir.

- BCC modelinde 2003-2004-2005 yılları değerlemesinde tüm illerde performansın tam olarak sağlanabilmesi için tüm girdilerde belirli oranda azaltma yapılma gerekmektedir. Tüm yıllarda ve illerde çarpıcı sayılabilecek bir iyileştirme yapılması gerekmektedir. Bu iyileştirme hastanede ölen kişi sayısının (Y3 değişkeni) hemen hemen 2 ila 5 kat artırılması yönündedir. Bunun nedenini araştırdığımızda Y3 değişkenin artırılması gerekir. Çünkü hastanelerimizde tedavi altında iken ölme ihtimali fark edilebilen hastalar ya taburcu edilmekte ya da bölgedeki bir üst hastaneye sevk edilmektedirler. Doktorlar için servislerindeki ölüm olayı bir çok yönden karşılaşmak istemedikleri sonuçlardır. Bu sevk edilen hastaların çoğu yolda vefat etmekte ve hastane kayıtlarında bu ölüm sayısı yer almamaktadır. Dolayısıyla hastanelerdeki tedavi, ameliyat, poliklinik ve taburcu sayısına göre ölüm sayısı oldukça düşük kalmaktadır. Bu yüzden performans ölçüm ve değerlendirmelerinin sağlıklı olabilmesi için doğru verilerin girilmesi sağlanmalıdır.
- Bu üç yılda da Doğu ve Güney Doğu illeri (hastaneleri) daha etkin çıkmıştır. Çünkü bu illerde daha az girdi ile daha fazla çıktı elde edilmiştir. Bu durumu Ek 1'deki teki tablodan bir örnekle açıklamak mümkündür. Şöyle ki; İzmir ilindeki toplam doktor sayısı 2211, poliklinik sayısı 3.987.511 kişidir. Diyarbakır ilinde ise toplam doktor sayısı 260, poliklinik sayısı ise 1.177.705 dır. Bu verilere göre İzmir'de doktor başına bir yılda 1.803 kişi düşerken, Diyarbakır'da 4.529 kişi düşmektedir. Doğu ve Güneydoğu illerinin Batı ve Orta Anadolu'daki illere göre performansın yüksek çıkmasını yukarıda bahsedilen makaledeki Türkiye ve gelişmiş ülkelerin sağlık harcamaları performans değerlemesiyle karşılaştırdığımızda bir paralellik göze çarpmaktadır.
- Daha öncede belirttiğimiz gibi analizler sonucu elde edilen bulguları, nispi etkinlik değeri olarak değerlendirmek gerekir. Çünkü etkinlik analizi ele alınan gruba göre birimler arasında nispi oluşumu yansıtmaktadır. Mesela bir hastaneni ya da yılın etkinlik değerinin % 100 çıkması, sadece mukayese edilen diğer kurumlar, yıllar

vb.lerine göre ve sadece kullanılan girdi ve çıktı değerine göre etkinliği ifade etmektedir. Bu sonuçların bir kurum açısından mutlak tam etkinliği yansıttığı şeklinde yorum yapmak yanlış olur. Onun için bu tür çalışmalarda etkinlik ifadesi nispi etkinlik olarak algılanmalıdır. Antonio Afonso ve Miguel St. Aubyn makalesinde gelişmiş bir çok ülkenin sağlık harcamaları Türkiye’ni sağlık harcamalarının birkaç katı hatta daha fazla olmasına rağmen Türkiye’ni diğer gelişmiş ülkelere göre sağlık harcamalarında tam etkin çıkması, diğer ülkelerin sağlık hizmetlerinin daha verimsiz Türkiye’nin daha verimli hizmet sağladığını ifade etmeyebilir. Gelişmiş bu ülkelerde girdiye göre daha az çıktı elde edilmiş olabilir. Fakat elde edilen çıktı nicel olarak az olabilir ancak nitel olarak daha iyi sonuç elde edilmiş olabilir. Bu yüzden elde edeceğimiz sonuçların ihtiyaçları tam karşılayıp karşılamadığını, kalitesini, etkinlik ve etkiliğini göz önünde bulundurmamak gerekmektedir. Nitekim Türkiye’de daha az girdi ile daha çok çıktı elde edilmesi verilen hizmetlerin yeterli ve kaliteli olduğunu göstermeyebilir. Onun için performans değerlendirilirken sadece sayısal verilerden yararlanmak yanıltıcı olmakla birlikte kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması, başarısızlık ile karşılaştırılması durumunda nedenlerinin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi, geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgileri sağlanmasında yol gösterici olabilmektedir.

- Eğitim, savunma, iç güvenlik, adalet vb. kamu harcamalarının yapıldığı alanları da kapsayan araştırmaların yapılması performans göstergelerinin oluşturulmasına ve kamu harcama yönetiminin etkinliğinin artırılmasına, katkıda bulunabilecektir. Araştırmacıların benzer çalışmaları yaparken karşılaştıkları en büyük problem kamu kurumlarının performans göstergelerine ulaşamamaları olacaktır. 5018 sayılı kanun bunu hedeflemekle birlikte kamu kurumlarının önemli bir kısmı henüz bu göstergeleri oluşturamamışlardır. Dolayısıyla bu çalışma kamu kurumlarında performansın ölçülmesi, göstergelerin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi adına önemli bir adım oluşturmaktadır.

EKLER

EK 1:SAĞLIK BAKANLIĞI HASTANELERİ 2003 VERİLERİ

	Uzman Doktor	Pratisyen Doktor	Fiili Yatak	Döner Sermaye Harcamaları	Poliklinik sayısı	Taburcu	Ölen	Büyük Ameliyat	Orta Ameliyat	Küçük Ameliyat	Döner Sermaye Gelirleri	Doğum Sayısı	Yatılan gün sayısı
(X)GİRDİLER (Y)ÇIKTILAR İLLER	X1	X2	X3	X4*	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7*	Y8	Y9
ADANA	363	181	1965	57.091.339	1607309	86011	1416	13932	10056	3873	72.996.769	8988	614195
ADIYAMAN	90	56	560	765.793	632299	33593	111	3315	2529	1223	23.533.707	8253	135360
AFYONKARAHİSAR	146	98	1263	25.582.105	975694	41849	522	5588	2398	1458	3.651.436	7015	234536
AĞRI	32	27	234	4.519.924	406007	11527	74	281	1082	99	6.563.634	5387	31690
AMASYA	102	53	534	6.713.517	539013	18743	155	2116	1732	1085	2.006.118	2631	97569
ANKARA	2.094	1.818	5163	282.230.782	4463452	191880	4120	49296	23578	55929	38.603.949	30741	1450806
ANTALYA	504	164	1504	57.343.349	2185981	81459	1220	14677	10040	26867	71.837.014	14153	363736
ARTVİN	30	38	328	8.232.769	268761	8845	135	1211	759	882	9.637.092	1225	48179
AYDIN	265	126	1124	35.504.304	1202218	51536	735	5468	3951	4174	42.819.108	6907	247402
BALIKESİR	285	147	1753	39.361.401	1663766	59971	1070	5654	5773	4249	46.781.678	6507	311319
BİLECİK	33	32	225	4.937.238	201970	6400	39	862	854	290	670.616	877	31015
BİNGÖL	23	35	268	7.015.672	360391	10774	14	515	909	301	8.339.692	2090	52103
BİTLİS	28	37	335	6.910.627	297974	11028	68	899	386	148	7.274.568	1825	45267
BOLU	74	33	667	7.875.647	348517	21583	299	3088	1347	847	19.767.750	2477	157730
BURDUR	79	39	546	17.944.768	426633	21320	201	2389	2009	1015	20.424.513	2236	119864
BURSA	546	256	2295	82.118.872	1823289	97471	2266	16495	7889	4865	114.837.072	14612	529643
ÇANAKKALE	130	71	729	1.588.582	707639	26883	497	3235	1753	1130	21.493.998	2722	126944
ÇANKIRI	36	37	373	7.581.446	315450	8614	50	731	1002	415	10.629.462	1114	50171
ÇORUM	119	99	1290	27.322.399	917721	46650	517	4644	5376	1976	36.283.031	4454	286311
DENİZLİ	222	79	1116	28.843.461	1136108	43135	716	5816	3856	4485	3.784.561	4908	209417
DİYARBAKIR	158	102	1058	36.450.396	1177705	53380	508	5199	5567	2839	45.202.314	14172	288789
EDİRNE	134	45	483	14.834.283	627147	20177	167	2677	2387	621	18.295.949	2065	97276
ELAZIĞ	120	97	1038	23.783.101	695907	31886	146	3302	2062	535	36.860.209	4893	258076
ERZİNCAN	49	48	500	10.192.849	421911	15068	182	2269	820	575	6.880.148	2451	70043

ERZURUM	132	96	1128	2.461.903	752050	43471	414	6461	3082	1085	38.475.599	5662	297196
ESKİŞEHİR	149	80	952	24.089.500	585508	37717	522	4960	3811	1356	37.099.615	4272	250437
GAZİANTEP	195	94	908	31.906.726	1267611	61931	1173	7574	3726	1831	34.579.197	11302	244164
GİRESUN	85	73	1110	23.889.911	793682	36332	343	2664	2379	1618	26.480.787	3624	199095
GÜMÜŞHANE	23	32	260	6.044.918	200140	7888	47	266	221	146	8.132.525	592	37954
HAKKARİ	13	24	184	4.914.259	162384	7605	47	326	815	133	5.855.510	1940	28863
HATAY	223	73	918	35.750.309	1551805	55145	504	6776	5933	2465	37.947.477	11232	191931
ISPARTA	134	62	1396	26.494.769	718620	26216	297	5147	2541	1270	36.145.607	3199	182396
MERSİN	327	130	1341	50.279.698	1531247	65846	1038	9933	8550	2722	81.582.615	10274	338066
İSTANBUL	2.552	2.371	8208	251.001.725	5624695	228183	6576	56970	29581	22049	343.361.003	21993	2286224
İZMİR	1.263	948	3710	14.497.681	3987511	142680	3838	25711	13958	21865	181.592.667	16756	991847
KARS	36	23	383	6.981.810	323807	15695	128	1757	975	215	8.001.143	3515	61944
KASTAMONU	74	58	854	19.800.019	639317	22124	392	1448	1819	619	22.213.762	2255	142311
KAYSERİ	212	134	1163	34.454.269	1227609	46506	192	6594	3696	1533	5.465.653	12241	209993
KIRKLARELİ	84	35	459	9.457.643	467747	17728	183	1321	866	1317	10.807.467	1674	77974
KİRŞEHİR	59	47	344	9.274.459	402146	15064	151	1780	1387	690	10.828.168	2679	63600
KOCAELİ	190	98	603	21.076.435	873930	35479	388	2516	3606	998	25.114.075	7078	129687
KONYA	393	202	2080	54.360.325	1963760	77779	955	7141	7996	4753	66.911.198	15282	354721
KÜTAHYA	86	40	710	24.316.190	525807	26215	210	2538	2297	788	31.886.029	4413	151631
MALATYA	130	104	668	21.397.680	728566	29111	182	2673	2579	1189	23.292.364	5651	112537
MANİSA	348	178	1822	4.301.965	1542784	64128	689	8275	5243	3755	51.893.766	8310	435518
KAHRAMANMARAŞ	146	71	810	2.747.241	903821	46118	455	5762	4388	1259	33.119.443	15921	193966
MARDİN	64	33	314	10.135.494	576682	18250	52	2168	2077	174	696.977	7048	56167
MUĞLA	237	120	989	3.688.782	1127765	39555	472	6291	3964	2623	37.692.983	5349	179611
MUŞ	30	18	422	9.865.878	477107	22874	31	1098	1452	626	10.197.243	3674	118605
NEVŞEHİR	61	36	268	8.640.322	288466	10714	98	1642	772	234	9.392.309	2126	47242
NİĞDE	49	63	478	884.956	463895	17164	90	1387	1776	570	15.991.834	3675	72196
ORDU	163	79	1215	33.085.250	984700	47278	440	5949	4430	1685	38.095.255	7496	241553
RİZE	65	35	433	10.325.711	570797	18852	193	1068	1532	1112	13.375.894	2511	79978
SAKARYA	148	64	711	2.061.943	826626	35345	641	5130	2572	2439	25.355.980	7266	131529
SAMSUN	351	198	2173	47.954.069	1439041	78953	1074	12364	7581	4718	63.667.755	13599	534383
SİİRT	21	20	205	4.161.769	205928	7322	20	716	811	357	4.234.069	2298	32282

SİNOP	52	38	378	9.806.762	327920	11557	145	1458	1233	455	6.207.594	1295	55073
SİVAS	98	75	1009	20.581.193	851189	26419	136	2834	4045	1295	26.183.790	3411	135759
TEKİRDAĞ	160	60	694	1.471.657	841610	24057	417	2245	2217	1654	18.015.427	3197	121783
TOKAT	137	75	1096	28.844.888	1043443	47729	510	5056	4552	1550	35.711.383	6235	229826
TRABZON	204	124	1487	47.745.369	1034108	52601	886	8948	4718	3700	60.137.836	8100	367565
TUNCELİ	6	11	100	2.143.048	75498	1192	5	22	137	82	2.552.026	260	5441
ŞANLIURFA	139	97	856	22.717.683	1183019	41577	557	2932	5356	667	30.761.493	16394	155130
UŞAK	80	54	669	6.603.451	536712	20793	221	2800	1450	1461	16.627.698	2765	96877
VAN	79	56	798	2.327.004	670405	38037	235	3560	3014	1360	30.265.222	9438	173362
YOZGAT	77	82	783	16.580.274	815194	24094	226	1946	2144	609	19.876.389	5003	111173
ZONGULDAK	76	47	518	6.768.245	493480	18140	112	2211	1349	1056	16.908.469	3731	92288
AKSARAY	76	64	475	11.562.971	475866	18734	140	2882	1052	668	17.683.305	4665	77513
BAYBURT	10	11	100	3.106.596	117519	5204	19	453	451	892	4.322.077	1180	27227
KARAMAN	53	26	367	7.577.447	363978	11794	62	1502	1050	284	10.078.546	2331	52638
KIRIKKALE	66	95	532	11.179.814	408761	15846	470	1244	1955	190	19.852.287	2206	84855
BATMAN	26	4	166	5.613.645	296121	7138	46	1849	904	141	6.179.575	1246	30272
ŞIRNAK	21	20	185	3.495.493	194578	5849	24	560	1051	287	4.801.949	2185	21408
BARTIN	38	28	232	5.546.823	223331	8730	132	590	1028	315	5.959.574	1025	45338
ARDAHAN	14	10	140	2.005.263	111547	4997	18	344	337	250	2.108.492	894	21549
İĞDIR	33	18	100	4.231.923	200352	7877	22	255	1543	54	5.223.935	2197	28264
YALOVA	50	13	125	4.078.859	186083	5343	45	781	499	311	4.916.396	1015	19901
KARABÜK	57	46	469	6.458.904	310068	10790	53	804	593	1358	14.238.402	1554	59504
KİLİS	21	28	168	4.028.073	176080	7438	33	900	424	332	5.339.262	1827	28882
OSMANİYE	88	63	446	17.141.522	559470	22487	73	3413	3340	1218	18.425.891	3196	108111
DÜZCE	69	26	281	11.013.707	322777	11283	133	1516	2090	852	6.230.907	2462	54161

Kaynak: Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 2003, <http://www.saglik.gov.tr/istatistikler/ytkiy2003/icindekiler-2003.htm>

* X4 ve Y7 değişkenleri YTL olarak alınmıştır

EK 2: SAĞLIK BAKANLIĞI HASTANELERİ 2004 VERİLERİ

	Uzman Doktor	Pratisyen Doktor	Fiili Yatak	Döner Sermaye Harcamaları	Poliklinik sayısı	Taburcu	Ölen	Büyük Ameliyat	Orta Ameliyat	Küçük Ameliyat	Döner Sermaye Gelirleri	Doğum Sayısı	Yatılan gün sayısı
(X)GİRDİLER (Y)ÇIKTILAR İLLER	X1	X2	X3	X4*	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7*	Y8	Y9
ADANA	362	197	2061	109.134.621	2.184.840	102254	1347	19684	12738	6373	121.855.872	9618	671490
ADIYAMAN	96	59	569	30.410.391	807.566	37195	112	2849	3253	1851	38.958.487	7669	134905
AFYONKARAHİSAR	147	96	1361	46.815.850	1.244.854	49277	482	7614	2311	2027	56.996.540	8298	261502
AĞRI	39	38	314	11.164.844	598.819	15612	52	196	1006	732	14.225.127	6987	45595
AMASYA	100	52	642	26.719.874	730.522	24742	228	4934	2540	2264	32.973.775	2228	131332
ANKARA	2349	1795	5375	482.323.458	5.625.405	232838	4494	70454	32821	72446	528.540.055	37528	1582305
ANTALYA	501	176	1530	95.443.348	2.811.282	94931	1066	23632	12641	52432	121.656.785	15404	405304
ARTVİN	37	40	354	14.951.794	339.924	9315	145	1591	763	1056	14.802.292	1342	51071
AYDIN	271	139	1141	68.886.190	1.615.993	65669	805	12208	8031	8444	84.623.604	7208	289192
BALIKESİR	292	141	1794	71.773.806	2.183.216	73246	1172	13804	6247	6001	85.938.985	7183	371474
BİLECİK	32	27	228	9.462.733	313.402	8433	20	1531	819	1026	12.620.541	1222	36364
BİNGÖL	38	28	490	17.726.583	533.931	18538	17	1116	1804	1066	17.116.173	2928	98730
BİTLİS	37	35	356	14.646.156	314.876	14702	47	908	361	324	15.663.669	1742	61864
BOLU	80	27	673	22.854.322	463.986	25483	263	3712	1812	1044	28.251.269	3072	172561
BURDUR	77	43	541	28.345.525	578.601	26156	220	5548	2363	1185	35.081.983	2997	142627
BURSA	536	301	2401	156.865.886	2.741.454	128266	2617	33234	10352	7426	187.508.705	19103	647414
ÇANAKKALE	135	81	797	29.281.250	988.171	32839	543	5318	2466	1985	34.846.649	3081	147424
ÇANKIRI	45	43	440	15.341.326	426.185	8527	55	1034	1350	415	19.712.358	1519	45670
ÇORUM	120	100	1310	46.661.205	1.187.364	55133	557	9392	5019	3004	58.496.461	4609	303458
DENİZLİ	223	97	1099	60.469.456	1.683.312	56873	857	14144	7190	6773	71.139.277	6826	270007
DİYARBAKIR	174	105	1136	66.819.961	1.397.561	65783	655	7544	6304	3778	72.118.993	16153	362228
EDİRNE	132	44	365	27.604.773	637.542	16897	123	3255	1156	703	31.420.484	1362	76727
ELAZIĞ	148	97	1071	42.726.038	849.246	32006	207	6010	3752	1352	52.795.885	4278	241750
ERZİNCAN	52	61	500	15.988.271	537.231	18555	213	3614	1304	869	22.132.701	2770	83893

ERZURUM	144	108	1183	37.099.584	995.976	46916	288	9706	2673	1299	60.873.664	7412	334332
ESKİŞEHİR	149	91	987	52.503.522	886.643	47055	499	10393	4412	2200	56.787.195	4454	273353
GAZİANTEP	238	100	972	57.262.846	1.644.980	77593	1273	12201	5722	3391	76.211.915	12901	288991
GİRESUN	87	79	1129	38.736.237	935.633	39915	397	4910	1816	2957	44.901.256	3391	226703
GÜMÜŞHANE	31	47	310	11.696.889	318.278	9461	53	762	669	581	16.580.889	741	45512
HAKKARİ	26	21	187	8.265.044	281.273	8055	56	434	898	237	9.207.001	2480	27999
HATAY	246	100	1025	63.783.730	1.761.005	71130	605	11155	7599	3492	71.510.103	12617	241887
ISPARTA	130	73	1497	45.153.893	977.983	35571	338	7854	3754	1900	57.039.852	4052	239693
MERSİN	340	137	1415	87.295.073	1.958.706	81507	1041	7460	11219	4559	106.427.897	10580	409738
İSTANBUL	2931	2420	8802	473.762.781	7.958.817	287102	6968	83610	42114	30390	587.994.380	28927	2565082
İZMİR	1221	881	3581	238.191.937	5.030.023	161380	3833	41886	28412	28183	289.675.057	19214	977228
KARS	52	27	353	9.054.082	392.643	20019	105	818	1397	521	13.343.546	3790	91177
KASTAMONU	74	58	858	30.915.472	768.367	24126	445	2976	1319	816	35.558.018	2353	163706
KAYSERİ	212	162	1173	66.105.804	1.881.120	61920	234	15581	4603	3370	88.463.347	15333	259675
KIRKLARELİ	87	37	461	16.822.062	643.656	21911	170	1731	1401	1881	29.213.303	2294	96572
KİRŞEHİR	60	41	349	14.244.743	524.900	18979	149	2631	1428	1483	22.755.396	2768	79994
KOCAELİ	190	96	650	40.421.843	1.249.631	43191	520	7116	5351	1878	52.148.323	8540	174163
KONYA	410	220	2167	113.016.204	2.628.007	103008	1133	12422	12971	7938	135.402.354	19753	445900
KÜTAHYA	95	49	755	27.667.300	733.747	32396	264	4410	3186	1298	36.104.044	4909	177839
MALATYA	138	92	666	34.264.858	975.351	38442	189	4349	4991	1702	41.885.602	6353	146402
MANİSA	321	184	1861	71.711.514	2.029.467	79851	786	13277	7469	6762	84.409.372	9542	506998
KAHRAMANMARAŞ	186	79	932	52.793.001	1.218.340	56702	448	9163	7449	3187	57.979.852	14555	255644
MARDİN	99	59	320	17.324.322	728.721	22982	62	4275	2823	269	20.043.070	8933	72070
MUĞLA	229	127	1006	55.250.859	1.436.815	47905	506	10470	5005	3240	65.443.817	5861	215514
MUŞ	50	31	426	15.393.940	532.222	22236	34	1014	1898	872	18.931.736	4011	110385
NEVŞEHİR	60	35	266	14.796.807	392.664	11932	117	1978	1585	477	21.140.206	2058	48352
NİĞDE	95	60	571	23.227.607	648.679	20059	88	2049	2749	601	25.569.178	4427	75351
ORDU	176	101	1368	62.846.621	1.389.795	58834	521	11201	3276	3040	69.797.564	7248	317992
RİZE	80	43	537	21.514.985	764.599	21965	233	1951	1917	1163	26.069.426	2488	93395
SAKARYA	144	81	690	36.819.904	1.247.932	45455	747	8409	4518	2869	47.162.198	9155	160259
SAMSUN	332	184	2119	113.690.519	2.065.711	94010	1155	22397	6419	5561	124.385.515	13685	608635
SİİRT	30	16	230	5.951.134	249.233	7901	16	775	900	592	7.950.967	2310	31947

SİNOP	57	34	422	16.693.817	402.204	12739	130	2057	814	545	18.017.232	1269	57710
SİVAS	117	109	1097	39.755.167	1.164.086	35697	170	4868	6693	1877	47.686.602	7296	179182
TEKİRDAĞ	157	82	912	31.247.528	1.167.413	31217	452	3236	3350	2937	39.372.120	4043	152488
TOKAT	139	84	1109	47.368.202	1.281.214	57740	560	7326	5531	2307	58.299.899	5960	263258
TRABZON	214	104	1614	77.510.285	1.528.479	64875	995	15854	3059	5364	94.008.128	9386	423442
TUNCELİ	14	9	75	3.354.041	80.969	1219	-	42	103	55	3.752.407	191	5635
ŞANLIURFA	171	100	968	45.348.508	1.417.082	43589	393	3980	5435	740	45.780.240	18295	177929
UŞAK	81	52	675	19.485.168	697.137	27525	308	4744	2277	3346	30.844.251	3010	122893
VAN	110	65	919	35.868.696	878.738	45665	292	6181	4309	1975	43.167.496	11161	208300
YOZGAT	84	84	892	28.993.188	975.385	28169	226	4176	2754	1968	35.719.187	4806	127487
ZONGULDAK	74	38	515	23.027.236	650.510	20723	93	2653	1928	1905	30.988.073	3438	106251
AKSARAY	86	70	579	19.413.738	602.875	21123	196	3960	1419	1220	23.561.979	5354	83739
BAYBURT	23	8	100	6.668.773	164.642	6013	33	356	820	1118	8.088.459	1202	30645
KARAMAN	64	23	373	17.228.596	433.747	14404	69	3407	1655	553	20.068.643	2810	58046
KIRIKKALE	31	56	600	25.778.600	436.234	16930	92	1882	2642	465	28.352.585	2276	96811
BATMAN	46	18	157	11.164.660	337.242	10110	115	2065	1671	607	12.815.376	1742	40854
ŞIRNAK	21	20	170	8.649.261	219.668	8089	1535	1805	1072	1202	9.199.099	2923	33973
BARTIN	41	26	232	8.274.461	296.696	10216	130	685	1474	651	9.620.123	1094	54647
ARDAHAN	20	13	140	2.960.273	134.622	5403	32	387	314	52	3.905.880	1225	22346
IĞDIR	30	14	90	5.780.395	202.340	6718	11	242	1611	163	6.412.145	2031	23462
YALOVA	46	17	170	7.039.431	278.682	7329	45	1186	543	377	8.541.402	1236	26424
KARABÜK	57	48	469	19.654.372	521.496	15641	56	1564	759	4481	25.846.447	1925	85306
KİLİS	25	27	164	6.848.534	217.503	9009	41	1222	606	437	9.132.453	1846	31322
OSMANİYE	88	63	445	28.986.863	684.177	29379	238	6376	4637	2488	33.612.327	3426	110668
DÜZCE	67	27	314	15.528.901	438.071	13954	136	3496	2115	1459	19.931.966	2893	62869

Kaynak: Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 2004, <http://www.saglik.gov.tr/istatistikler/ytkiy2004/2004KİTAP%20İÇİNDEKİLER.xls>

* X4 ve Y7 değişkenleri YTL olarak alınmıştır

EK 3: SAĞLIK BAKANLIĞI HASTANELERİ 2005 VERİLERİ

	Uzman Doktor	Pratisyen Doktor	Fiili Yatak	Döner Sermaye Harcamaları	Poliklinik sayısı	Taburcu	Ölen	Büyük Ameliyat	Orta Ameliyat	Küçük Ameliyat	Döner Sermaye Gelirleri	Doğum Sayısı	Yatılan gün sayısı
(X)GİRDİLER (Y)ÇIKTILAR İLLER	X1	X2	X3	X4*	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7*	Y8	Y9
ADANA	547	268	3130	152.391.794	3.952.307	150053	1687	33873	19247	12015	200.621.327	13780	878335
ADİYAMAN	117	64	705	44.572.796	1.177.654	41946	124	4559	2992	2191	48.077.280	7667	147794
AFYONKARAHİSAR	212	101	1691	61.138.566	1.905.032	63624	1112	11575	5190	6099	76.342.487	9109	308489
AĞRI	50	28	316	20.528.163	899.551	19596	55	927	2145	979	25.637.746	6420	59529
AMASYA	115	64	781	38.542.118	1.168.817	32037	245	9156	2337	2321	49.133.333	2597	154900
ANKARA	3020	2798	7901	584.339.532	10.672.604	350698	5933	102775	60771	108359	669.381.934	54704	2211162
ANTALYA	624	203	2470	125.456.653	4.792.586	127088	1375	42181	19645	24924	150.321.012	20862	586018
ARTVİN	44	30	486	24.129.123	563.054	11022	151	1838	885	1000	21.852.583	1647	59893
AYDIN	354	134	1758	72.455.212	2.578.745	90073	1234	18870	10135	8483	90.280.079	9158	408287
BALIKESİR	401	184	2619	96.768.175	3.814.684	105955	1866	18105	8957	9952	118.979.450	9323	561041
BİLECİK	47	42	302	13.334.775	462.212	10576	36	2228	1164	1194	15.737.948	1720	44808
BİNGÖL	42	39	653	24.830.141	796.340	24842	50	2072	1647	1348	27.733.518	3194	138037
BİTLİS	51	46	366	24.653.065	456.330	12696	29	780	865	754	28.750.682	1319	42281
BOLU	107	31	906	23.857.786	716.180	27223	252	3938	2604	1636	29.638.405	3112	183352
BURDUR	97	33	613	35.077.246	768.454	26568	263	6399	3225	3068	36.740.542	3292	134277
BURSA	865	403	3987	198.612.776	5.811.670	220325	3806	61001	21989	12627	260.226.184	30499	1034495
ÇANAKKALE	155	55	993	32.829.006	1.471.750	40544	657	8113	3116	2399	39.964.458	4007	190549
ÇANKIRI	47	44	420	17.389.397	572.446	8539	71	1184	1626	465	22.083.080	1193	43661
ÇORUM	175	114	1625	63.572.186	1.874.552	64177	581	11934	6224	3822	74.077.917	4816	356820
DENİZLİ	310	122	1353	68.020.681	2.657.037	73611	912	20836	9899	9471	84.635.080	9637	343484
DİYARBAKIR	221	99	1220	82.657.507	2.146.474	67900	637	10091	7818	11644	101.338.651	19364	387301
EDİRNE	167	57	814	39.338.751	1.526.844	30290	167	5738	3346	2704	46.798.745	2811	147479
ELAZIĞ	182	103	1609	58.238.107	1.551.344	49460	159	10962	5281	3487	70.640.802	4587	381956
ERZİNCAN	67	42	651	23.446.939	904.466	23774	228	4754	1855	1057	29.380.321	2783	109250

ERZURUM	184	121	1573	78.705.949	1.769.727	61191	306	13420	3811	2328	89.324.175	7609	383245
ESKİŞEHİR	273	110	1783	71.260.928	1.900.441	86218	885	20347	7423	3053	86.939.680	7913	529727
GAZİANTEP	328	131	1592	82.540.875	3.371.180	125484	1807	24370	9020	15877	131.112.662	20386	506892
GİRESUN	128	91	1281	50.223.539	1.464.199	49170	405	7712	2992	3796	61.790.421	3899	257165
GÜMÜŞHANE	48	29	314	14.205.263	375.140	10047	61	1236	836	805	16.675.208	935	48233
HAKKARİ	18	14	214	13.971.574	400.075	11354	50	441	983	272	16.688.083	3229	40993
HATAY	332	134	1499	85.760.670	3.082.536	85167	692	15308	10021	4714	114.936.123	13025	289088
ISPARTA	186	75	1761	54.652.354	1.462.084	43904	282	12129	3154	5923	61.129.255	4575	290745
MERSİN	470	176	2499	112.896.170	4.098.694	120085	1450	26643	17016	19528	138.217.057	14666	670112
İSTANBUL	4042	3932	14901	747.138.651	18.125.113	544758	11929	168520	67133	55473	968.247.434	65647	4229581
İZMİR	1920	1490	5926	346.905.585	10.398.211	278414	6536	84995	40111	85408	429.134.048	31888	1349879
KARS	48	23	373	16.435.978	556.856	21887	76	1529	2043	632	17.450.882	4123	63152
KASTAMONU	100	70	1153	36.167.420	1.152.785	32287	445	5777	1944	1586	45.268.899	2783	201853
KAYSERİ	283	178	1509	93.006.664	3.387.132	86006	266	21416	5526	14532	115.922.308	14270	339795
KIRKLARELİ	161	44	819	25.481.478	770.606	30632	195	3693	1878	1276	33.812.478	3067	136360
KİRŞEHİR	81	43	465	24.996.097	733.816	20095	155	3006	1843	1126	25.289.387	2910	77023
KOCAELİ	373	119	1537	81.062.062	3.475.410	86011	970	20939	10609	5613	105.957.400	14492	367788
KONYA	521	282	3045	83.652.960	4.652.107	134534	1403	22780	19735	39137	179.498.045	20199	615726
KÜTAHYA	172	74	1481	48.089.016	1.750.609	58413	463	8438	4255	3354	61.981.422	6956	348747
MALATYA	202	123	1140	62.919.437	1.884.913	50589	149	7131	7126	2666	72.602.417	7229	211009
MANİSA	458	227	2462	90.103.539	3.838.167	106072	802	22174	11397	10245	122.953.606	12909	620350
KAHRAMANMARAŞ	228	112	1172	73.528.533	2.036.253	70411	449	12734	9115	5265	85.795.351	18348	294390
MARDİN	89	55	407	28.192.938	1.091.045	28610	88	3043	5987	783	34.597.925	7232	93551
MUĞLA	294	145	1256	81.230.919	2.275.574	60639	575	13981	5973	4929	78.622.126	7742	250456
MUŞ	72	34	674	21.255.341	678.913	45531	45	1402	2045	3258	27.615.994	4196	109295
NEVŞEHİR	79	34	330	17.919.486	559.178	14143	142	4258	1054	382	22.488.162	2536	50507
NİĞDE	83	59	670	23.140.037	846.362	24160	120	5952	2788	618	32.807.523	4161	98927
ORDU	223	98	1757	73.096.180	2.229.849	74825	634	16096	4599	13426	85.945.837	7526	416800
RİZE	132	67	997	37.205.712	1.464.802	33510	448	4511	2510	8950	42.858.033	3435	159226
SAKARYA	203	88	982	46.407.595	2.050.749	62311	1070	12998	6807	3835	63.690.261	10481	236894
SAMSUN	507	213	2995	145.283.264	3.358.656	115151	1338	33629	8571	6290	163.211.732	13789	747292
SİİRT	35	15	220	13.127.262	390.400	7508	17	2217	717	1483	18.405.557	601	39237

SİNOP	38	26	559	22.885.616	642.140	15528	163	2941	1189	3968	24.178.113	1361	75295
SİVAS	168	126	1347	51.234.991	2.004.833	45429	100	8510	5850	5419	67.101.538	7484	290281
TEKİRDAĞ	226	80	1065	40.327.059	1.994.892	44383	514	6247	5441	4184	51.194.477	6552	210192
TOKAT	195	100	1340	53.883.255	1.927.686	72404	489	12688	6237	2280	75.470.938	6625	344569
TRABZON	298	177	1957	111.747.995	2.563.976	85035	1330	22570	5472	9041	121.028.311	9940	539456
TUNCELİ	21	12	120	1.407.847	156.970	2755	0	179	274	227	1.513.625	320	11310
ŞANLIURFA	231	97	1290	59.829.683	2.576.079	58460	715	5207	8076	3227	85.113.318	18795	245875
UŞAK	124	74	940	37.162.106	1.286.258	45269	454	5897	4901	4512	45.527.220	4521	203004
VAN	140	66	1075	61.164.219	1.702.605	60574	399	7021	5148	1930	74.327.878	13638	239138
YOZGAT	111	93	948	35.196.525	1.273.811	31073	216	6727	3167	3163	44.611.412	3783	147843
ZONGULDAK	227	76	1625	60.787.701	2.105.136	66909	1487	9254	9551	7820	71.517.848	6879	360228
AKSARAY	103	63	729	22.172.462	871.755	26843	160	4654	1999	1693	28.937.805	6321	104469
BAYBURT	28	8	150	7.696.782	206.665	6858	39	484	982	926	9.448.748	1235	39358
KARAMAN	97	28	473	20.711.787	675.344	17455	73	5250	1925	650	24.001.600	3230	67915
KIRIKKALE	117	83	769	29.119.676	1.043.238	24373	378	5477	4122	1810	41.474.310	2631	151333
BATMAN	79	69	165	11.507.275	417.399	7454	15	2328	1601	1758	14.360.155	1202	32951
ŞIRNAK	31	23	165	19.099.727	454.775	11141	503	1634	1154	945	14.188.889	3148	36544
BARTIN	83	36	473	16.386.777	600.514	17212	174	2613	2037	909	17.740.644	1220	92379
ARDAHAN	19	16	150	4.700.392	217.831	5560	30	948	345	79	5.976.876	1149	25660
IĞDIR	39	18	221	7.935.156	376.381	7454	19	273	1731	376	7.804.077	2144	23303
YALOVA	68	26	237	10.557.532	391.626	9140	112	2073	693	669	10.986.101	1811	37157
KARABÜK	106	54	722	30.465.659	967.612	24105	178	3175	2470	4960	35.834.346	2886	134221
KİLİS	32	23	157	7.305.297	311.169	8498	173	1039	924	409	10.300.466	1968	27067
OSMANİYE	112	69	613	33.951.689	880.649	29909	240	8062	4195	962	40.701.514	4692	117598
DÜZCE	68	24	318	16.218.724	504.276	14072	123	3090	2375	1273	15.775.577	2923	63150

Kaynak: Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 2005, <http://www.saglik.gov.tr/istatistikler/ytkiy2005/2005%20KİTAP%20İÇİNDEKİLER.xls>

* X4 ve Y7 değişkenleri YTL olarak alınmıştır

EK 4: CCR Modeli İle (2003 yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

Unit	Score	Unit	Score
ÇANAKKALE	100,00	TOKAT	96,41
NİĞDE	100,00	İSTANBUL	96,06
TEKİRDAĞ	100,00	ERZİNCAN	93,43
HAKKARİ	100,00	DÜZCE	91,78
BAYBURT	100,00	RİZE	91,62
ŞIRNAK	100,00	ELAZIĞ	90,95
İĞDIR	100,00	YOZGAT	90,79
ARTVİN	100,00	SİİRT	89,35
KARS	100,00	KOCAELİ	88,49
AĞRI	100,00	DENİZLİ	87,88
MARDİN	100,00	SİVAS	87,78
BATMAN	100,00	YALOVA	87,57
BİNGÖL	100,00	BURDUR	87,39
KIRIKKALE	100,00	KİLİS	86,79
KASTAMONU	100,00	BİTLİS	86,73
KAHRAMANMARAŞ	100,00	SAMSUN	85,59
VAN	100,00	AFYONKARAHİSAR	85,35
BOLU	100,00	AKSARAY	83,91
KÜTAHYA	100,00	ORDU	83,88
ADIYAMAN	100,00	EDİRNE	83,73
MUŞ	100,00	BARTIN	83,18
OSMANİYE	100,00	GÜMÜŞHANE	83,03
SAKARYA	100,00	AYDIN	82,77
ERZURUM	100,00	ISPARTA	82,59
ŞANLIURFA	100,00	BALIKESİR	81,42
GAZİANTEP	100,00	UŞAK	80,90
ÇORUM	100,00	KİRŞEHİR	79,92
TRABZON	100,00	ZONGULDAK	78,84
HATAY	100,00	AMASYA	76,97
DİYARBAKIR	100,00	ÇANKIRI	75,47
MERSİN	100,00	MALATYA	74,97
ANTALYA	100,00	KIRKLARELİ	74,72
ADANA	100,00	NEVŞEHİR	74,37
İZMİR	100,00	KAYSERİ	74,23
ANKARA	100,00	ARDAHAN	73,35
BURSA	98,51	KONYA	72,34
GİRESUN	98,07	KARABÜK	72,27
TUNCELİ	97,80	KARAMAN	69,83
MANİSA	97,67	SİNOP	69,75
ESKİŞEHİR	97,09	BİLECİK	65,02
MUĞLA	96,78		

EK 5: BCC Modeli İle (2003 Yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>	<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>
ARDAHAN	100,00	constant	DİYARBAKIR	100,00	constant
NİĞDE	100,00	constant	SAMSUN	100,00	constant
TUNCELİ	100,00	constant	ANTALYA	100,00	constant
BAYBURT	100,00	constant	KONYA	100,00	constant
ÇANAKKALE	100,00	constant	BALIKESİR	100,00	constant
HAKKARİ	100,00	constant	MANİSA	100,00	constant
YALOVA	100,00	constant	ANKARA	100,00	constant
ŞIRNAK	100,00	constant	SİVAS	99,03	increasing
AĞRI	100,00	constant	ELAZIĞ	98,89	increasing
BİNGÖL	100,00	constant	ISPARTA	98,27	increasing
ARTVİN	100,00	constant	ORDU	97,83	increasing
ADIYAMAN	100,00	constant	ESKİŞEHİR	97,10	increasing
TEKİRDAĞ	100,00	constant	RİZE	96,56	increasing
KARS	100,00	constant	A.KARAHİSAR	95,74	increasing
BATMAN	100,00	constant	DENİZLİ	95,29	increasing
BOLU	100,00	constant	KOCAELİ	95,20	increasing
İĞDIR	100,00	constant	DÜZCE	95,18	increasing
KÜTAHYA	100,00	constant	ERZİNCAN	94,90	increasing
MARDİN	100,00	constant	KAYSERİ	92,55	increasing
KASTAMONU	100,00	constant	SİİRT	89,35	decreasing
MUŞ	100,00	constant	BİTLİS	87,56	decreasing
KIRIKKALE	100,00	constant	BURDUR	87,41	increasing
VAN	100,00	constant	KİLİS	87,09	increasing
GİRESUN	100,00	constant	EDİRNE	86,36	increasing
TOKAT	100,00	constant	GÜMÜŞHANE	86,27	increasing
OSMANİYE	100,00	constant	AKSARAY	86,11	increasing
YOZGAT	100,00	constant	BARTIN	86,07	decreasing
İSTANBUL	100,00	constant	AYDIN	84,19	increasing
İZMİR	100,00	constant	UŞAK	83,79	increasing
ERZURUM	100,00	constant	ZONGULDAK	82,09	increasing
SAKARYA	100,00	constant	KIRŞEHİR	81,75	increasing
HATAY	100,00	constant	MALATYA	79,71	increasing
ÇORUM	100,00	constant	ÇANKIRI	79,08	increasing
GAZİANTEP	100,00	constant	AMASYA	77,84	increasing
MUĞLA	100,00	constant	KARABÜK	76,00	increasing
BURSA	100,00	constant	KIRKLARELİ	75,53	increasing
ŞANLIURFA	100,00	constant	NEVŞEHİR	75,02	decreasing
K.MARAŞ	100,00	constant	KARAMAN	73,71	increasing
ADANA	100,00	constant	SİNOP	70,27	increasing
TRABZON	100,00	constant	BİLECİK	65,91	increasing
MERSİN	100,00	constant			

EK 6: CCR Modeli İle (2004 Yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

Unit	Score	Unit	Score
ARDAHAN	100,00	ESKİŞEHİR	100,00
IĞDIR	100,00	KAHRAMANMARAŞ	100,00
YALOVA	100,00	KOCAELİ	100,00
BAYBURT	100,00	DENİZLİ	100,00
SİİRT	100,00	KAYSERİ	100,00
BİNGÖL	100,00	ANTALYA	100,00
KARS	100,00	SAMSUN	100,00
ŞIRNAK	100,00	ADANA	100,00
BATMAN	100,00	BURSA	100,00
KIRIKKALE	100,00	ANKARA	100,00
GÜMÜŞHANE	100,00	ŞANLIURFA	99,75
AĞRI	100,00	KİLİS	99,42
KARAMAN	100,00	ISPARTA	99,13
RİZE	100,00	İZMİR	98,99
BOLU	100,00	KASTAMONU	98,41
MUŞ	100,00	MERSİN	97,77
ERZİNCAN	100,00	BİLECİK	97,45
ZONGULDAK	100,00	YOZGAT	97,28
DÜZCE	100,00	MANİSA	96,22
KIRŞEHİR	100,00	İSTANBUL	96,09
KIRKLARELİ	100,00	BALIKESİR	95,57
EDİRNE	100,00	BARTIN	95,44
NEVŞEHİR	100,00	AYDIN	95,31
KARABÜK	100,00	ORDU	94,92
UŞAK	100,00	ÇANKIRI	92,98
MARDİN	100,00	AFYONKARAHİSAR	92,78
TOKAT	100,00	MALATYA	92,29
TRABZON	100,00	HAKKÂRİ	92,08
KÜTAHYA	100,00	AMASYA	91,12
GİRESUN	100,00	KONYA	90,90
BURDUR	100,00	TEKİRDAĞ	90,42
OSMANİYE	100,00	BİTLİS	89,16
SAKARYA	100,00	ÇANAKKALE	88,55
ÇORUM	100,00	MUĞLA	86,98
VAN	100,00	ELAZIĞ	86,86
HATAY	100,00	AKSARAY	86,61
ERZURUM	100,00	ARTVİN	81,39
ADIYAMAN	100,00	NİĞDE	79,45
SİVAS	100,00	SİNOP	78,04
DİYARBAKIR	100,00	TUNCELİ	72,52
GAZİANTEP	100,00		

EK 7: BCC Modeli İle (2004 Yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>	<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>
TUNCELİ	100,00	constant	VAN	100,00	constant
ARDAHAN	100,00	constant	HATAY	100,00	constant
KARAMAN	100,00	constant	DENİZLİ	100,00	constant
SİİRT	100,00	constant	ADANA	100,00	constant
BAYBURT	100,00	constant	DİYARBAKIR	100,00	constant
YALOVA	100,00	constant	TEKİRDAĞ	100,00	constant
KİLİS	100,00	constant	ESKİŞEHİR	100,00	constant
BATMAN	100,00	constant	GAZİANTEP	100,00	constant
ŞIRNAK	100,00	constant	BURSA	100,00	constant
BİLECİK	100,00	constant	ISPARTA	100,00	constant
İĞDIR	100,00	constant	TRABZON	100,00	constant
BİNGÖL	100,00	constant	SAKARYA	100,00	constant
KARABÜK	100,00	constant	TOKAT	100,00	constant
KIRIKKALE	100,00	constant	ŞANLIURFA	100,00	constant
RİZE	100,00	constant	BALIKESİR	100,00	constant
GÜMÜŞHANE	100,00	constant	MANİSA	100,00	constant
DÜZCE	100,00	constant	KAYSERİ	100,00	constant
ERZİNCAN	100,00	constant	SAMSUN	100,00	constant
GİRESUN	100,00	constant	KONYA	100,00	constant
BOLU	100,00	constant	İZMİR	100,00	constant
BURDUR	100,00	constant	MERSİN	100,00	constant
ZONGULDAK	100,00	constant	İSTANBUL	100,00	constant
KARS	100,00	constant	ANKARA	100,00	constant
KIRŞEHİR	100,00	constant	MALATYA	99,99	increasing
AĞRI	100,00	constant	KASTAMONU	99,52	increasing
MUŞ	100,00	constant	AYDIN	98,89	increasing
EDİRNE	100,00	constant	A.KARAHİSAR	97,29	increasing
NEVŞEHİR	100,00	constant	ÇANAKKALE	97,00	increasing
UŞAK	100,00	constant	ORDU	96,45	increasing
KIRKLARELİ	100,00	constant	BARTIN	95,65	decreasing
ÇORUM	100,00	constant	HAKKÂRİ	95,40	decreasing
MARDİN	100,00	constant	ÇANKIRI	93,30	decreasing
KÜTAHYA	100,00	constant	AMASYA	91,23	decreasing
YOZGAT	100,00	constant	BİTLİS	90,84	decreasing
OSMANİYE	100,00	constant	MUĞLA	88,56	increasing
ANTALYA	100,00	constant	ELAZIĞ	88,26	increasing
ADİYAMAN	100,00	constant	AKSARAY	86,63	increasing
SİVAS	100,00	constant	NİĞDE	82,49	increasing
K.MARAŞ	100,00	constant	ARTVİN	81,42	decreasing
ERZURUM	100,00	constant	SİNOP	78,72	decreasing
KOCAELİ	100,00	constant			

EK 8: CCR Modeli İle (2005 Yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

Unit	Score	Unit	Score
TUNCELİ	100,00	MERSİN	100,00
BAYBURT	100,00	ANTALYA	100,00
ARDAHAN	100,00	BURSA	100,00
İĞDIR	100,00	İZMİR	100,00
SİİRT	100,00	ANKARA	100,00
KİLİS	100,00	RİZE	99,97
BATMAN	100,00	DENİZLİ	99,49
ŞIRNAK	100,00	MANİSA	99,23
SİNOP	100,00	UŞAK	97,99
KARS	100,00	ADANA	97,89
HAKKÂRİ	100,00	ELAZIĞ	97,75
VAN	100,00	KASTAMONU	97,59
AĞRI	100,00	SİVAS	97,20
MARDİN	100,00	KARAMAN	96,31
BİNGÖL	100,00	DÜZCE	95,64
AKSARAY	100,00	BİTLİS	95,59
BURDUR	100,00	GİRESUN	94,05
ERZİNCAN	100,00	AYDIN	93,42
KÜTAHYA	100,00	HATAY	93,36
NİĞDE	100,00	BALIKESİR	93,28
AMASYA	100,00	YOZGAT	92,03
BOLU	100,00	KIRIKKALE	90,44
MUŞ	100,00	EDİRNE	90,22
ÇANAKKALE	100,00	İSTANBUL	90,01
KOCAELİ	100,00	ISPARTA	89,74
GAZİANTEP	100,00	AFYONKARAHİSAR	89,15
TEKİRDAĞ	100,00	SAMSUN	88,38
OSMANİYE	100,00	ÇANKIRI	87,83
ERZURUM	100,00	ADIYAMAN	84,50
KAHRAMANMARAŞ	100,00	NEVŞEHİR	83,82
ÇORUM	100,00	KIRKLARELİ	82,92
SAKARYA	100,00	BARTIN	82,10
ŞANLIURFA	100,00	BİLECİK	81,38
ZONGULDAK	100,00	MALATYA	81,16
TOKAT	100,00	YALOVA	79,95
DİYARBAKIR	100,00	KARABÜK	79,90
ORDU	100,00	MUĞLA	79,42
ESKİŞEHİR	100,00	ARTVİN	76,46
KONYA	100,00	GÜMÜŞHANE	74,93
KAYSERİ	100,00	KIRŞEHİR	70,12
TRABZON	100,00		

EK 9: BCC Modeli İle (2005 Yılı) İllere Göre Etkinlik Değerleri

<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>	<u>Unit</u>	<u>Score</u>	<u>Scale</u>
TUNCELİ	100,00	constant	ŞANLIURFA	100,00	constant
BAYBURT	100,00	constant	ESKİŞEHİR	100,00	constant
SİİRT	100,00	constant	DİYARBAKIR	100,00	constant
ARDAHAN	100,00	constant	ADANA	100,00	constant
İĞDIR	100,00	constant	TRABZON	100,00	constant
ŞIRNAK	100,00	constant	GAZİANTEP	100,00	constant
KARAMAN	100,00	constant	KAYSERİ	100,00	constant
BATMAN	100,00	constant	MERSİN	100,00	constant
KİLİS	100,00	constant	KOCAELİ	100,00	constant
BURDUR	100,00	constant	BALIKESİR	100,00	constant
BOLU	100,00	constant	MANİSA	100,00	constant
HAKKÂRİ	100,00	constant	KONYA	100,00	constant
SİNOP	100,00	constant	ANTALYA	100,00	constant
MUŞ	100,00	constant	ANKARA	100,00	constant
KARS	100,00	constant	DENİZLİ	99,92	decreasing
BİNGÖL	100,00	constant	NEVŞEHİR	99,72	decreasing
AĞRI	100,00	constant	HATAY	99,11	increasing
ZONGULDAK	100,00	constant	GİRESUN	98,96	increasing
ÇANAKKALE	100,00	constant	UŞAK	98,08	decreasing
RİZE	100,00	constant	KASTAMONU	97,61	decreasing
AKSARAY	100,00	constant	DÜZCE	97,42	decreasing
NİĞDE	100,00	constant	BİTLİS	96,94	increasing
ERZİNCAN	100,00	constant	AYDIN	93,70	decreasing
VAN	100,00	constant	YOZGAT	92,38	increasing
AMASYA	100,00	constant	KIRIKKALE	91,96	decreasing
ORDU	100,00	constant	A.KARAHİSAR	90,55	increasing
OSMANIYE	100,00	constant	EDİRNE	90,22	increasing
MARDİN	100,00	constant	ISPARTA	90,16	decreasing
TEKİRDAĞ	100,00	constant	MALATYA	88,58	increasing
ERZURUM	100,00	constant	ÇANKIRI	88,20	decreasing
İSTANBUL	100,00	constant	YALOVA	87,53	decreasing
SAKARYA	100,00	constant	ADIYAMAN	86,92	increasing
ELAZIĞ	100,00	constant	KIRKLARELİ	85,40	decreasing
ÇORUM	100,00	constant	BARTIN	84,87	decreasing
KÜTAHYA	100,00	constant	BİLECİK	83,30	decreasing
K.MARAŞ	100,00	constant	KARABÜK	81,17	decreasing
İZMİR	100,00	constant	ARTVİN	80,77	increasing
SİVAS	100,00	constant	MUĞLA	80,74	increasing
TOKAT	100,00	constant	GÜMÜŞHANE	77,48	decreasing
BURSA	100,00	constant	KIRŞEHİR	70,54	decreasing
SAMSUN	100,00	constant			

KAYNAKÇA

Kitaplar :

- Adıgüzel, Selçuk, M Selim Güler ve Miraç Gülçiçek. **Muhasebat Genel Müdürlüğünün Tarihi Gelişimi, Devlet Muhasebesi Alanında Yürütülen Faaliyet ve Projeler**, [http:// www.demud.org/arastirma/muhasebat.doc](http://www.demud.org/arastirma/muhasebat.doc), ss.10-12,(16 Aralık 2006), s.11
- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın. **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi**, TESEV Yayını, İstanbul, 1997
- Bakırcı, Fehim. **Üretimde Verimlilik ve Etkinli Ölçümü: Veri Zarflama Analizi Teori ve Uygumla**, Atlas Yayınları,Ankara,2006
- Balcı,Asım. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> ,ss.5-7,(17.10.2007)
- Barzeley, Michael. **New Public Managment: Improving Research and Policy Dialogue**, Ewing, NJ, USA: University of California Pres, 2001,
- Batırel, Ö.Faruk. **Kamu Bütçesi**, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim vakfı Yayınları No:513/747, 1996 İstanbul
- Bryson, John M., **Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations**, San Francisco,1995
- Çevik, Hasan Hüseyin. **Türk Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001
- Demirbaş, Tolga. **İsveç Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Çeviri Dizisi:16,Nisan 2001
- Dilekli, Selin.ve Kadriye Yeşilkaya. **Maastricht Kriterleri**, DPT, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık 2002
- Erdumlu, Güngör. **Belediyelerde Performans Ölçülmesi**, **DPT Yayınları**, 1996
- Gedikli, Bülent. **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite**, C&Ç, YMM Ltd.,Ankara.2001
- Karabacak, Serkan. **Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması: İsveç Örneği**. Ankara: DPT, Temmuz 1999, [http:// ekutup.dpt.gov.tr / kamumali/ karabacs / isvec.html](http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html),ss.30–33 (20 Ekim 2005)

- Kaya, Safiye. Dünya Bankası Kredilerinin Denetimi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana>, ss.7-10, (11 Aralık 2006)
- Kenger, Erdal. **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Şubat 2001, http://www.ydk.gov.tr/egitim_notlar/i/denetim.htm#d1, ss.2-4,(21 Mart 2006) s.3
- Muggeridge, Liz. Reflections on the Medium Term Expenditure Framework, ,Consulting Africa Ltd, <http://www.ncb.intnet.mu/medrc/mtefref.doc>, ss.2-7,(13.Nisan.2006)
- Mutluer, Kamil,Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Bütçe Hukuku**,İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2005
- Osborne, David ve Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, **A Plume Book**, New York.1993
- Özer, Hüseyin. **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C.Sayıştay Yayınları, Ankara,1997
- Richard, Allen. **Assessing and Reforming Public Financial Management:A New Approach**,Herndon ,VA, USA, World Bank 2003.
- Richard, Allen ve Daniel Tommasi. **Managing Public Expenditure; A Reference Book for Transition Countries**, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/46/35/35066562.pdf>, ss.15-25 (29 Nisan 2005)
- Schick, Allen. **Managing Public Expenditures**, World Bank, November 2001
- Yılmaz, Osman. **Kamu Yönetim Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Şubat 2001
- Wildavsky, Aaron.**The New Politics of the Budgetary Process**,Second Edition, Harpe Collins Publishers, New York, 1992, s. 426

Makaleler :

- Afonso, Antonio ve Miguel St. Aubyn. “Non-parametric Approaches to Education and Healt Expenditure Efficiency in OECD Countries” http://www.ideas.repec.org/plise/iseqwp/wp_12004.html ,ss.10-12,(03.09.2005)
- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht ve Vito Tanzi. “Public Sector Efficiency;Evidence For New EU Member States and Emerging Markets, **Working Paper Series**, No:581,January2006, <http://www.ecb.int>,ss.6-9,(02 Mayıs 2006)

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht ve Vito Tanzi, “Public Sector Efficiency;An International Comprasion”, ECB *Working Paper Series*, No:242,July2003, <http://www.ecb.int> ,ss.10-12,(12.04.2005)
- Aktan, oşkun C. ve Kamil Tügen, “Performans Esaslı Btceleme Sistemi” **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Btceleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.207
- Aktan, oşkun C.“Stratejik Yönetim ve Benchmarking”, <http://www.canaktan.org/yonetim/stratejik-yonetimbenchmarking.htm>,(11Aralık 2006)
- Akyol Mesut, ve Diğerleri., “Veri Zarflama Analizi (Vza) İle Hastane Verimliliklerinin llmesi Ve rnek Bir Uygulama” , [http:// tip.mersin.edu.tr/pub/biostat/kongre/bildiriler/ st08.pdf](http://tip.mersin.edu.tr/pub/biostat/kongre/bildiriler/st08.pdf) ,2003,s.1
- Alpğe, Atıla. “Kamu Reformunda Uluslar arası Deneyim-Avusturalya”, [http://www.tesev.org.tr/ projeler/ kamu uluslararası metin bolum1.php# av](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamuuluslararasımetinbolum1.php#av),ss.2–5 (18 Haziran 2007)
- Altay, Asuman ve Ersin Kaplan. “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı 151, Temmuz-Aralık 2006, ss.9-11
- Andrews, Matthew. “Performance-Based Budgeting Reform; Progress, Problems, and Pointers”, Shah Anwar,(Ed) **Fiscal Managment**, içinde (31–52)Washington, DC, USA: World Bank Publication,2005
- Arcagök, M.Sait. “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama ncesi Kontrol”, **20. Maliye Sempozyumu**, PA İİBF Maliye Bölümü Yayını (1), 2005, ss.27–29
- Argun, Tanju. “Performans ve Kıyaslama”, [http://www.bilgiyonetimi.org/cm/ pages /mkl_gos.php?nt=12](http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=12) (11 Aralık 2006)
- Arın, Tülay. “Parlamenter Btce Denetimi ve Btce Komisyonu: Btce Reformlar zerine Uluslararası Karşılaştırma”, Türkiye Ekonomik ve Etüdler Vakfı Semineri, [http:/ /www. .org/Turkiye1.html](http://www.org/Turkiye1.html), 22 (11.12.2007), s.6
- Arslan, Ahmet. “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim”, [http://www.maliye.gov.tr /apk/ / MALDER% 20\(S140\) /Kamu%20 Harcamalari %20 A.%2 0ARSLAN .pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/ /MALDER%20(S140)/Kamu%20Harcamaları%20A.%20ARSLAN.pdf) ss.5–10 (11 Haziran 2005),
- Arslan, Murat. “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 54 Temmuz-Eylül, 2004,ss.3-6
- Barun, Bayram, Mustafa Ekinci ve zlem Temizel. “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanması Dış Denetiminin Rolü”, [http://www.sdu.edu.tr /sempozyum /2006/maliye/PDF /barun_ekinci_temizel.pdf](http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/barun_ekinci_temizel.pdf),ss. 24–25 (17 Ağustos.2007)

- Baş, Melih ve Ayhan Artar. “İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme Ve Değerlendirme Modelleri”, **Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları**: 435 Ankara, 1990 s.36
- Başpınar, Ahmet. “Kamuda İç Denetim ve Merkezi Uyumlaştırma Fonksiyonu”, **Maliye Dergisi**, Sayı.151, Temmuz-Aralık 2006, s.28
- Baysal, M. Emin. ve Hakan Çerioğlu. “Sağlık Sektöründe Bir Performans Değerlemesi Çalışması” Yöneylem Araştırması/Endüstri Mühendisliği-XXIV Ulusal Kongresi,15-18 Haziran 2004, Gaziantep-Adana, 2004, s.39
- Boex, Jameson, Jorge Martinez-Vazquez ve Robert Mc Nab. “Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler için Çıkarılacak Dersler”, Ayşe Günay ve Ersan Öz (Çev) , [http:// www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)., ss3-6, (08.Haziran.2006)
- Borge, Erik, Torberg Falch ve Per Tovmo, “Efficiency in Public Service Production: The impact of Political and Budgetary Institutions”, 2004 Norway, <http://www.diw.de/english/produkte/veranstaltungen/epcs/papers/docs/pdf>, ss.185-189, (11 Ekim 2007)
- Boyle, Richard.“Measuring Public Sector Productivity: Lessons from International Experience”, **CPMR Discussion Paper** ,35 ,2006, ss.8-10
- Burns, Andrew ve Alessandro Goglio. “Public Expenditure Managment In France” ,*Economic Department Working Papers* No.409,29.10.2004, ss.3-6
- Bülbül, Duran, H. Lütfü Ejder ve Selin Ertürk,“Stratejik Plan Ve Performans Bütçe Tekniği Açısından Türkiye’de Bütçeleme Sürecinin Değerlendirilmesi”, [http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/ PDF/bulbuliejderierturk .pdf](http://www.sdu.edu.tr/sempozyum/2006/maliye/PDF/bulbuliejderierturk.pdf) ,ss.6-8(08 Kasım 2007)
- Campo, Salvatore Schiavo. “Strengthening Performance” in Public Expenditure Managment”, **Asian Review of Public Administration**, Vol.XI, No.2, July-December1999, ss.30-33
- Candan, Ekrem. “Kamu İdarelerinde İç Kontrol Sistem ve Süreçlerinin Tasarlanması, Uygulanması ve Geliştirilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar”, **Mali Yönetim ve Denetim Dergisi**, Sayı:38, Mayıs-Haziran 2006, s.17
- Chang, H., “Determinants of Hospital Efficiency: The Case of Central Government-Owned Hospitals in Taiwan”, Omega,International Journal Of Management Science, 1998, s.308
- Compos, Jose, Edgardo ve Sanjay Pradhan, “Evaluting Public Expenditure Managment Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms”,[http://www.adb.org/Documents/ Papers /Evaluating_PEMS/ expenditure.pdf](http://www.adb.org/Documents/Papers/Evaluating_PEMS/expenditure.pdf) , ss.2-7(1 Aralık 2005)

- Coelli, T.J. “A Computer Program for Frontier Production Function Estimation, Frontier Version 4.0”, **Economic Letters**, 1996 ss.38-40
- Cura, Serkan. “Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt:XVIII Sayı:1, 2003, ss.28-30
- Çalış, Ercan. “Türk Devlet Muhasebe Sisteminde Reform Çalışmaları” **Muhasebe-Finansman Araştırma ve Uygulama Dergisi Analiz**, Cilt:5, Yıl:14, Sayı:14, Ekim 2005,ss.95-100
- Çanakçı, İbrahim. “Devletin Mali ve Finanssal Yönetiminde Yeni Açılımlar” Finans Dünyasında Yeni Trendler Konferansı, İstanbul, 2003, http://www.hazine.gov.tr/duyuru/Sunumlar/I/Canakci_Kamu_Maliyesi_Active_Academy_2003_1017.pdf, ss.1-3,(16 Aralık 2006)
- Dean, Peter. “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft, May 1997
- Demirel, Demokaan. “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:60,2006, ss.116-120
- Diamond, Jack. “Establishing a Performance Managmnet Framework for Government”, **IMF Working Paper**, WP/05/50, 2005, ss.3-9
- Dorotinsky, Bill. “Reforming The Public Expenditure Managment System: Medium-Term Expediture Frameworks, Performance,and Transpparency”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004
- Duggett, Michael. “Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar”, (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı.33,s.8 2003
- Duran, Ömer. “Bütçe ve Muhasebe Tekniği Açısından Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı.60, Ocak-Mart 2006,ss.67-68
- Durna, Ufuk ve Veysel Eren, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.35, Sayı: 1, 2002, ss. 54–56
- Engin, İsmail. “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Eleştirel Bir Analiz”, **Maliye Seçme Yazılar**, Gazi Üniversitesi, İİBF, Ankara, 2003
- Ergen, Zuhul .“Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, 2007, s.307
- Erüz, Ertan. “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **20. Maliye Sempozyumu**, PAÜ, İİBF Maliye Bölümü Yayını, 2005, ss.61–74.

- Gören, İhsan. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”,**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri**. İstanbul, TESEV, 23 Kasım 1999, ss.34–36
- Gösterici, Hüseyin. “Kamu İç Mali Kontrol Sisteminde İç Denetimin Bağımsızlığı”, **Vergi Dünyası**, Sayı 295, Mart 2006,ss.32-34
- Greiling, Dorothea. “Performance Measurement in The Public Sector:The German Experience” **İnternational Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, ss.521-523
- Greiling, Dorothea. “Performance Measurement-a driver for increasing the efficiency of public services?”, **Europa Group of Public Administration –Conference** , Berne, Switzerland, 2005, ss.1-4
- Gülcü, Aslan ve Akın Coşkun. “Cumhuriyet Üniversitesi Dış Hekimliği Fakültesinin Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Göreceli Etkinlik Analizi,,C.Ü. İ.İ.B.Dergisi, Cilt 5 ,Sayı 2, 2004 , s.91-94
- Gülcü, Aslan ve Akın Coşkun. “Cumhuriyet Üniversitesi Fakültelerinin Performans Değerlendirilmesi”, **C.Ü. İ.İ.B.F, Dergisi**, Cilt 5 ,Sayı 2, 2004 , s.140-142
- Gülen, Fikret. “Kamu Harcamalarında Hesap Verilebilirlik ve Şeffaflık İçin Denetim: Dış Denetim Sistemi Nasıl Tasarlanmalı”, **2. Kamu Mali Yönetim Arenası**, 2–3 Nisan 2003 Ankara, ss.8–11
- Güler, Mahmut Selim ve Miraç Gülçiçek. “Ülkemizde Devlet Muhasebesinin Tarihi Gelişimi”,**Kamu Hesaplarına Uzman Bakış Dergisi**, Sayı.1, 2006, ss.56–58
- Güran, C.Mehmet ve Selçuk Cingi. “Devletin Ekonomik Müdahalelerinin Etkinliği”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (3)** 2002,ss.61-62
- Halachmi, Arie. “Performance Measurement is Only One Way Of Managing Performance”, **İnternational Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, ss.502-504
- Karaaslan, Erkan. “Ülkemizde Devlet Muhasebe Sistemimizin Serüveni”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:54, ss.54-56
- Karabulut, Kerem ve Ö.Selçuk Emsen, “Doğu Anadolu Bölgesinde Sağlık Sektörü Ve Bir Model Önerisi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2003,s.19-29
- Kayalı, Cevdet A., Nilgün Kayalı ve Burak Kartal, “Veri Zarflama Analizinin Türk Sağlık Sektöründe Bir Uygulaması”, Cilt:2, Say :2 Celal Bayar Üniversitesi S.B.E. Manisa, 2004 s.67

- Keleş, Hayrullah. “Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar” , Erkan Karaaslan, (Ed), **Güncel Mali Sorunlar**, içinde (4–6)Mukder Yayınları, 2006, s.5
- Karaaslan, Erkan. “Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Sayı. 15, 2002, ss.20–23
- Kerimoğlu, Baki. “Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları”, **Mali Kılavuz Dergisi**, Ocak-Mart 2002, ss.18-20
- Kerimoğlu Baki, “Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi İçindeki Rolü”, <http://www.mukder.org.tr /25sayibk.htm>, ss.4-6, (21 Ağustos 2007)
- Kesik, Ahmet. “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, <http://maliesempozyumu.pamukkale.edu.tr / ahmetkesik.pdf>, ss.5-7, (21 Kasım 2006)
- Kesik, Ahmet. “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (9) 2005 / 1: ss.110–112
- Kızıлтаş, Emine. “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, <http:// maliesempozyumu.pamukkale. edu.tr / ekiziltas.pdf>, ss.10–14 (16.Nisan.2005)
- Kızıлтаş, Emine. “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2003, Sayı: 16,Cilt 2, ss.15–18
- Kibblewhit, Andrew. “New Zealand Public Managment:Lessons Learned and Future”, **IPMN Workshop Papers**, Wellinton, New Zealand, March 2000, ss.5-6
- Kontodimopoulos, Nick ve Panagiotis Nanos, “Balancing Efficiency of Healt Service and Equity of Acces in remote Areas İn Greece”, Health Policy, 2005, <http://www.elsevier.com/locate/healthpol> ,ss.1-3 (04 Temmuz 2006)
- Korkmaz, Umut. “ Kamuda İç Denetim” **Bütçe Dünyası Dergisi**,Cilt 2, Sayı 25, 2007, <http://www.butce.org /Html/dergi/ 25/ukorkmaz.pdf>, ss.3–5,(21 Ekim 2007), s.4
- Pelin Kuzey, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" Sıgma Raporları: No. 27, Maliye Dergisi, s.69, <http 193.255.144.134/calismalar/ yayınlar/md /md147/ kamuyonetimi. pdf>
- Küçük, Şaban.“Kamu Yönetiminde Performans Açığı”, http://alomaliye.com/2007/ saban_kucuk_kamu_perf.htm, ss.1-3,(20 Eylül 2007)
- Leibensein, H.J.”Efficiency Tecnical Efficiency and Incomplate Information Use: A Comment”,R Kök, E.Deliktaş(çev.),D.E.Ü, İİBF Yayınları,İzmir 2003

- Leleu, Hervé. "A Linear Programming Framework For Free Disposal Hull Technologies and Cost Functions::Primal and Dual Models", **European Journal of Operational Research**, 2004, ss.8-10
- Madendere, M. Ali. "Kurumsal Risk Yönetiminde İç Denetimin Rolü", Ekim:2005, [http:// www.tide.org.tr](http://www.tide.org.tr), ss.1-3,(12 Şubat 2006)
- Mol, P.Nico ve Robert J.M. Beeres. "Performance Managment in a Setting of Deficient Output Controls, **İnternational Joournal of Productivity and Performance Managment**, Volume 54, Number 7,2005, s.533-537
- Osman, Saraç. "Benchmarking ve Stratejik Yönetim", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 56, Ocak-Mart 2005, ss.69-72
- Öz, Ersan ve Ersin Kaplan. "Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446_243_262.doc ,ss.5-7, (11 Ocak 2007),
- Özer, M. Akif. "Gelişmiş Ülkeler Ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi", [http :/ /www .icisleri.gov.tr/ icisleri /TurkIdare Dergisi / UpLoadedFiles/MAkif% D6zer %201-27. doc](http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/MAkif%D6zer%201-27.doc) , ss.3-6(18 Ekim 2007)
- Örenay Hami, "Kamuda Denetim", **Maliye Bütçe Kontrolörleri Derneği Yayınları**:2005/1, Ankara, s. 25
- Pollitt, Christopher, Martin Cave ve Richard Joss, "International Benchmarking As A Tool To Improve Public Sector Performance: A Critical Overview", **Public Managment Occasional Papers**, Paris 1994, No :5, ss.7-12
- Puenpatom, A.,and Rosenman,R. "Efficiency of Thai provincial public hospitals after the introduction of National Health Insurance Program" School of Economic Sciences, Washington State University, Working Paper Series, February, 2006, s.2-33
- Saltık, Nihal. "İç Kontrol Standartları", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Cilt. 2, Sayı: 26 Yaz 2007 ss.59-61
- Shand,David. "OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları", (Çeviren Hakkı Odabaşı) **Maliye Dergisi**, Sayı: 130,1998, Ocak-Nisan.ss. 90-98.
- Saraç, Osman. "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı.148, Mart-Nisan 2005, ss.121-123
- Sayın, Şerif. "Devletin Şeffaflığı İçin Saydamlık Koalisyonu" Görüş, Eylül -1999, s.14
- Schick, Allen. "A Contemporary Approach to Public Expenditure Managment", **World Bank Institue**,1999, ss.1-3

- Schick, Allen. "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", **OECD Journal on Budgeting**, Volume 3, N.2, OECD, ss.89–91
- Sevinç, Fikret. "Kamu Maliyesinde Saydamlık için Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son 9 Ayda Atılan Adımlar", http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_maliye/muhasebat_genel_mudurlugunde_atilan_adimlar.mcw, ss.8-10 (28 haziran 2007)
- Sijpe, Nicolas Van de ve Glenn Rap. "Measuring and Explaining Government Inefficiency in Developing Countries", **Working Paper**, Universiteit Gent, Hoveniersberg 24 October 2004/266, ss.2-4
- Smith, James F. "The Benefits and Threats of Performance-Based Budgeting: An Assesment of Modern Reform", Department of Environmental Quality, Virginia, 1999, <http://www.smith-woolwine.com/threats.html>, ss.1-4,(19 Temmuz 2005)
- Söyler, İlhami. "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi?(Engeller/Güçlükler)", **Maliye Dergisi**, Sayı 152, Ocak- Haziran 2007, ss.107–108
- Tanaka, Hideaki. "Fiscal Rules and Targets and Public Expenditure Management: Enthusiasm in the 1990s and its Aftermath", **Pacific Economic Papers**, No.346, 2005
- Teresa, Curristine. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", **OECD Journal on Budgeting-** Volume 5-No.2- ISSN 1608-7143 2005, ss. 98-100
- Tom, Christensen. ve Per Legreid. "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", **New Public Management**, , England, 2002
- Ulusoy, Ahmet. "Türkiye’de kamu harcama reformu neler içermeli?", http://www.tisk.org.tr/isveren/sayfa.asp?yazi_id=654&id=39, ss2-4,(17 Mayıs 2007)
- Ünsal, Hilmi. "Kamu Harcamalarının Denetiminde Sayıştay Denetimi ve Karşılaşılan Sorunlar",**Maliye Seçme Yazılar**, Ankara 2003
- Yamamoto, Hiromi. "Yeni Kamu Yönetimi – Japonya Uygulaması", M. Akif Özer(Çev.),[http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/Turk IdareDergisi/ UpLoaded Files / A.Özer% 20125-156. doc](http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/Turk%20IdareDergisi/UploadedFiles/A.Özer%20125-156.doc), ss.125-129 (17 Ekim 2007)
- Yenice, Ebru. "Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 150, Ocak – Haziran 2006, ss.122-124
- Yenice, Ebru. "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, ss.62-66

Yılmaz, Kutluhan. “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50–51, Temmuz-Aralık 2003, ss.74–76

Yıldırım, Hasan Hüseyin. “Avrupa Birliği’ne Üye ve Aday Ülke Sağlık Sistemlerinin Verimlilik Performansı Skorları”, http://www.absaglik.net/VZA_skorlari.pdf, 2000, s.4

Yörüker, Sacit. “Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve”, **TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı**, Ankara, Mayıs 2004, ss.20–22

Worthington, A., “An empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Healthcare Services”. Working paper, School of Economics and Finance, Queensland University of Technology, Australia”. http://www.business.qut.edu.au/faculty/schools/economics/documents/discussionPapers/1999/Worthington_67.pdf, 1999, s.5

Diğerleri:

Aydemir, Zeynep Canan. “Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması”, **DPT Uzmanlık Tezi** Yayın No: 2664, Aralık 2002, 46

ASOSAI, Performans **Denetim Rehberi**, Çeviri Dizisi: 24, Ekim 2002, http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras_24ASOSAIPerDenReh.pdf, ss.30–34 (03.Kasım.2005)

Asian Development Bank, What is Public Expenditure Management ?, The Governance Brief, Issue 1, 2001, s. 1.

DFID, Understanding and Reforming Public Expenditure Managment ,Guidelines for DFID, Version 1 April ,2001, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/>, ss.7-10 (9 Ocak 2005),

DPT, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık”, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Mart 2000,

DPT, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, No.7, Ankara 2006

DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Mayıs–2003

- DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu**, http://ekutup.dpt.gov.tr/kamu_mali/oik535.pdf.29 ,ss.85-87,(21 Mart 2006)
- ECIIA (Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu) ,**Avrupa’da İç Denetim, Konum Raporu**, Şubat 2005,ss.25–27
- INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards, 2004, Baran Özveren (Çev) , <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/42IntosaiKontrolSt.pdf> ,ss.2-5,(4/Aralık/2006), s.3
- Karabaş, Engin.“Bütçe Kapsamı Ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları” **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara ,Nisan 2005
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: **Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**, 3. Baskı, Ankara, Mayıs 2004
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Ankara, Kasım 2002
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetim Kanunu**, Sayı:2004/1, Ankara Şubat 2004,
- Maliye Bakanlığı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Sayı:1,2004
- Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Rehberi**, 2004, [http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb /pbutcerehber.pdf](http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf), ss.11–13,(21 Temmuz 2005)
- Maliye Bakanlığı, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, Aralık 2004, s.57
- Ministry of Finance, “What is a Medium-Term Expenditure Framework”, VIE/96/028:**Public Expenditure Review**,PhaseII,01,2000, <http://www.undp.org.vn/projects/vie96028/mtefoption.pdf>,ss.1–3, (21.Mart.2006)
- OECD, Does Budgeting Have A Future?, Public Management Service Public Management Committee, 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials, PUMA/SBO(2001)4, Paris, 21-22 May 2001, s. 12.
- Resmî Gazete, Orta Vadeli Mali Plan (2007 – 2009), Sayı: 14.6.2006 /26229, s.1
- Resmî Gazete, 5018 KMYKK(Kamu Mali ve Kontrol Kanun), Sayı:24 Aralık 2003/25326, s.1-47

Sayıştay Başkanlığı, **INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzu/ Çeviri**, Sayıştay Yayınları,135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm>,(4 Aralık 2004)

Sayıştay Başkanlığı, “**Performans Denetimi: Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar**”,Mart 2002, ss.2–9

SP, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2**, Haziran 2006, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>,ss.6–8,(04 Ekim 2007)

TESEV,“Mali Yönetim: Performansla Bütünleşmiş Bütçe - Amerika Birleşik Devletleri”,http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum8.php#performansla_bütünleşmiş_bütçe ,(15 Ekim 2007)

TESEV,“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim” http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php (23 Ekim 2006)

TESEV,“Kamu Yönetiminde Performans Kıyaslaması– Danimarka”, http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum9.php#kamu_yönetiminde_performans_kıyaslaması (9 Kasım 2007)

T.C. Sağlık Bakanlığı, Türkiye’de Sağlığa Bakış 2007, Ankara, http://www.hm.saglik.gov.tr/pdf/kitaplar/200708281545440.Turkiyede_Sagliga_Bakis_Kitabi_2007web.pdf, 2007, s.98-101

T.C.Sağlık Bakanlığı, Yataklı Tedavi Kurumları İstatistik Yıllığı 2006, http://www.saglik.gov.tr/TR/Belge_Goster.aspx?F6E10F8892433CFFAC8287D72AD903BEFFB31DDACD1CE3B0

TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do> (19 Temmuz 2006)

The World Bank Group , “Introduction to Public Finance Management”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pem1subthemes.htm> 2001 (16 Kasım 2005)

World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**,, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m1.pdf>, ss.29-32 (13 Nisan 2005)

