

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMINDAN HAREKETLE ÜNİVERSİTELERDE PERFORMANS UYGULAMASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN EVALUATION OF PERFORMANCE APPLICATION AT UNIVERSITY FROM THE POINT OF VIEW NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH

Doç. Dr. Süleyman ULUTÜRK¹

ÖZET

Türkiye’de kamu yönetiminde gerçekleştirilen “reform” sürecinin bir parçası olarak, 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı yasa ile Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu düzenleme ile devlet bütçe sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Böylece, bütçe bir yandan mali disiplinin sağlanmasının aracı olarak görülmeye başlanmış diğer yandan da saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araç ve tekniklerle donatılarak, kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesine hizmet etmesi sağlanmıştır. Yapılan reform aslında “Yeni Kamu İşletmeciliği” anlayışının tüm kamu idarelerinde ve dolayısıyla devlet üniversitelerine yaygınlaştırılmasını, girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, sonuç odaklı bütçelemeye geçilmesini sağlamıştır. Üniversitelere verilecek ödenek stratejik planlama ve performans göstergelerine göre belirlenmeye başlanmış, yöneticilerin daha fazla ödenek alabilmek için performans ölçütlerine uyararak, kurumsal başarıyı artırmak için çalışacakları ileri sürülmüştür. Öğretim elemanlarına verilmesi düşünülen Akademik Teşvik Ödeneği adı altında ek ödeme ile de bilimsel üretimin artırılacağı öngörülmüştür. Bu esasen özel sektör işleyiş ve anlayışının yani piyasa sisteminin devlet üniversitelerine uygulanması anlamına gelmektedir. Ancak piyasa her zaman ve her konuda başarılı sonuçlar vermemektedir.

Anahtar Kelimeler: üniversite, kamu maliyesi, yükseköğretim, 5018 sayılı yasa, kamu mali yönetimi, kamu harcama yönetimi, yeni kamu işletmeciliği.

JEL Kodları: A12, H40, H52, H61.

ABSTRACT

State budget system was restructured as part of the Public Expenditure Management. Thus it was became as a fiscal discipline tool. Public sector was designed as a catalyser for the private sector. New Public Management approach has been applied to entire public administration and state university in Turkey. The Performance Based Budgeting System has been implementing by the Law No. 5018 that was issued in 2003. Hence budgeting approach has changed from the traditional input-oriented to the result-oriented budgeting system in the state universities. The budgets of the universities began to determine according to the strategic planning and performance indicators. So administrators will try to increase the organizational success by obeying to the performance criteria which had been proposed before in order to receive more funds. It was expected that the scientific production would be increased by the way making additional payments to the academic staff under the name of "Academic Incentive". The arrangements means that the market system was implemented in the universities. However, the market does not always successful in every respect.

Key Words: university, public finance, higher education, law No. 5018, public financial management, public expenditure management, new public management.

JEL Codes: A12, H40, H52, H61.

¹ Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü. uluturk@akdeniz.edu.tr

1. GİRİŞ

Devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesine paralel olarak, kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki dönüşüm beraberinde kamu yönetimi anlayışında da değişimi getirmiştir. Bu değişimin yönü genellikle kamusal önceliklerin piyasaya öncelikleri lehine gerilemesi şeklinde olmuştur.

Dünya Bankası (DB), OECD ve IMF'nin çerçevesini çizdiği Kamu Harcama Yönetiminin (Public Expenditure Management) bir parçası olarak devlet bütçe sistemi, ekonomik gereklilikler doğrultusunda yeniden yapılandırılmış, devlet bütçesine açık ya da örtülü yeni işlevler yüklemiştir. Bunlardan ilki devlet bütçesinin ulusal ekonomiler düzeyinde öncelikle mali disiplini sağlamanın aracı olarak görülmesidir. İkincisi ise, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araç ve teknikler oluşturularak, kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesine hizmet etmesidir (Bilici, 2012, 1).

Kamu Harcama Yönetimi ile devlet bütçesine biçilen bu işlevler, yeni kamu yönetimi anlayışını temsil eden Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının devlet bütçesi için çizdiği amaçlarla uyum içindedir. Devlet bütçesinin mali disiplini sağlama aracı olması yanında piyasaların güven içinde işleyebilmesine yönelik araç olmasına hizmet eden unsurlarla donatıldığı da görülmektedir. Bu unsurlar bütçelerin hazırlanması, uygulanması, yönetimi, gözetimi, denetimi ve kontrolünü kapsamaktadır.

Yükseköğretim hizmetinin finansman biçimi, kamu kaynaklarının alternatif alanlar arasında tahsisi ve bireylerin temel hak olan eğitim maliyetine katılıp katılmayacaklarının veya ne şekilde ve ne kadar katılacaklarının belirlenmesi açısından önemlidir. Türkiye'de yükseköğretimin finansmanı kamu bütçesi (kamusal finansman); hizmetten yararlanan öğrenciler (harç ya da öğrenim ücreti²) ve dış kaynaklar (yükseköğretim kurumlarının yatırımları veya ücret karşılığı görülen hizmetlerden elde ettikleri gelirler) olmak üzere üç farklı kaynaktan ya da bunların çeşitli ağırlıklarda bileşiminden oluşturulmuş yöntemlerle sağlanmaktadır. Kamusal finansman, kamu gelirlerinden üniversitelere kaynak aktarılması esasına dayanmaktadır. Kaynak aktarımı doğrudan finansman ve dolaylı finansman olmak üzere iki farklı yöntemle veya her iki yöntemin bir arada kullanılması ile yapılabilmektedir. Doğrudan finansman yönteminde üniversitelere kamu kaynaklarından pay verilirken bazı nicel ve nitel performans ölçütlerini göz önüne alan formüller kullanılması gittikçe yaygınlaşmaktadır (Ulutürk, 2008: 109). Benzer biçimde üniversitelerde çalışan akademik ve idari personele ek ödemeler yapılmasında da çeşitli performans ölçütleri dikkate alınmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetiminde gerçekleştirilen "reform" sürecinin bir parçası olarak, kamu mali yönetiminde değişiklik yapılmıştır. Bu değişimin en önemli unsurlarından biri merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışı yerine, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ile çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme sistemine geçilmesidir. Bu amaçla 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı yasa ile Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) tüm kamu idarelerinde ve dolayısıyla devlet üniversitelerinde uygulanmaya başlanmıştır.

Devlet üniversitelerinde uygulanan Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden "ek ödeme" yapılmasında çeşitli performans ölçütlerinin dikkate alınması, yukarıda sözü edilen

² Yükseköğretim kurumlarında cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı olarak alınacak katkı payları ve ikinci öğretim ve uzaktan öğretim ücretleri her yıl Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. 2012-2013 öğretim yılından itibaren Bakanlar Kurulu Kararı'nda birinci öğretim öğrencilerinden alınacak katkı payının Devlet tarafından karşılanacağı belirtilmektedir. İkinci öğretim ve uzaktan öğretim kurumlarında ise öğrenciler tarafından ödenmektedir.

“reform” sürecinin bir sonucudur. Bu süreçte kamu idarelerinde bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve buna bağlı Kamu Harcama Yönetiminin tüm kamu idarelerinde uygulanmasıdır.

Bu çalışmanın amacı, 5018 sayılı yasa ile geçilen yeni bütçe sistemi ve genel olarak kamu idarelerinde ve özel olarak da üniversitelerde uygulanması giderek yaygınlaştırılan performans sisteminin, aslında kamu yönetiminin tümüyle değiştirilerek, piyasa kurallarının kamu idareleri ile birlikte devlet üniversitelerine de uygulanmasının bir aracı olduğunun gösterilmeye çalışılmasıdır.

Çalışma temelde üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde YKİ anlayışı ele alınacak, yaklaşımın kuramsal ve kurumsal kaynakları açıklanmaya çalışılacaktır. İkinci bölümde bu yaklaşımın devlet bütçesine biçtiği yeni rol ve görevleri 5018 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler ve Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemi çerçevesinde ele alınacaktır. Üçüncü bölümde ise yapılan düzenlemelerin yükseköğretimin finansmanında neden olduğu değişim ve dönüşüm üzerinde durulacaktır. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirilme yapılacaktır.

2. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI

Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı, en temel özelliklerini “küçük devlet, güçlü piyasa” ifadesinde bulan, özel sektör mantığının ve uygulamalarının kamu yönetimine aktarılmasını öneren, 1980’li ve 1990’lı yılların kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlanmaktadır (Bilici, 2012: 25).³

1980’lerin başlıca teması devletin küçültülmesi yani “minimal devlet” anlayışı ile kamunun daraltılması sorunu idi. 1990’larda ise tartışma değişmekte minimal devlet anlayışı yerini “düzenleyici devlet” modeline bırakmaktadır (Ataay, 2015, 32). Bu anlayışa göre kamu sektörü ne kadar küçük olursa olsun kaynakların etkin kullanılması sorunu çözülmeli ve iyi yönetilmelidir. Başka bir ifadeyle, kamu hizmetlerinin sağlanmasında kaynaklar etkin kullanılmalıdır. Çünkü kamuya ayrılan kaynaklar artık eskisinden azdır. Bu gerçeklik devletleri görece daha küçük olan kamu ekonomisinin yönetimi için yeni teknikler, değerler, fikirler ve yapılar araştırmaya zorlamaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, “maliyetlere karşı bilinçli olma”, “daha az bürokratik ve piyasaya yönelik olma”, “müşteri odaklılık” gibi değerlerden oluşan bir ‘ideal’ sistem önerilmektedir. Daha yetenekli yöneticilerin yönettiği (işlettiği) ve daha esnek süreç ve yapılardan oluşan, etkinlik ölçütüne ve müşteri memnuniyetine göre sunulan kamu hizmeti anlayışı, YKİ’nin ana temasıdır. Bu yeni yaklaşımda kamu yönetiminin katı, bürokratik, hiyerarşik işleyişi yerine esnek ve piyasa odaklı bir kamu işletmeciliği önerilmektedir (Ömürgönülşen, 1998: 518; Bilici, 2012: 25)⁴.

³ Literatürde “Kamu işletmeciliği-public management” (Perry ve Kreamer, 1983), “işletmecilik-manegerialism” (Pollitt, 1993), “yeni kamu işletmeciliği-new public management “ (Hood, 1991; Pollitt, 1993, Mascarenhas, 1993), “girişimci devlet-entrepreneurial government” (Osborne ve Gaebler, 1992) gibi yaklaşımlar yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının değişik biçimleri olarak değerlendirilmektedir (Ömürgönülşen, 1998).

⁴ “Yeni Kamu İşletmeciliği” deyiminin ilk kez, Hood (1991)’de kullanılmıştır. Hood, bu çalışmasında YKİ’nin gelişimini sağlayan kuramsal kaynakları göstermekte ve yapılan eleştirilere karşı yaklaşımı savunmanın yanında öneri paketinin içeriğini ve bu önerilerin neden evrensel olduğunu açıklamaktadır (Üstüner, 2000: 20). Öte yandan Üstüner bu çalışmasında, kamu işletmeciliği tartışmalarının başlangıcının daha gerilerde olduğunu, Perry ve Kreamer’in 1983 yılında yayımladıkları “Public Management: Public and Private Perspectives” adlı kitapta “kamu işletmeciliği” okulunun doğuşunun ilan edilmekte olduğunu söylemektedir. Ayrıca, Murray (1975), Allison’un (1983) bu konuda yapılan ilk çalışmalardan sayılabilir (Üstüner, 2000: 16).

YKİ yaklaşımının evrensel olduğu ileri sürülmekte ve bu görüşün iki yolla açıklaması yapılmaktadır. Birincisi, “taşınabilirlik ve yayılma” sözcükleri ile ifade edilen, aynı doktrin setinin birçok farklı alan ve bağlamda karşılaşılan “işletme hastalıklarına” uygulanabilir olmasıdır. İkincisi ise “politik tarafsızlık” ifadesi ile anlatılan apolitik bir çerçeve sunuyor olmasıdır. Hood’a göre sunulan bu çerçeve sayesinde birçok farklı siyasi önceliğe YKİ’nin temel programını değiştirmeden, işletme ya da yönetim sisteminin araçlarının değiştirilmesi yoluyla ulaşılabilecektir. Dolayısıyla YKİ, geleneksel kamu yönetiminin evrensellik iddiasını paylaşmakla birlikte, seçimle gelen her hükümetin siyasi hedefi ne olursa olsun kullanabileceği tarafsız ve her amaca uygun araçları da sunmaktadır (Hood, 1991: 8; Bilici, 2012: 27).

YKİ yaklaşımının önerilerinin dayandığı *varsayımlar* şöyle ifade edilmektedir (Yalçın, 2010: 132):

- a) YKİ’nin önerileri evrenseldir; yani her ülke bunları uygulamakla başarıya ulaşacaktır.
- b) Özel sektör yönetim ilkeleri ve deneyimleri kamu yönetimine taşınabilir, bu ilke ve deneyimler kamuda da kullanılabilir.
- c) Toplum için en doğru olana ulaşmak kendi amacına ulaşmak isteyen bağımsız örgütlerin birbirlerine karşı pazarlık güçlerini kullanmalarıyla mümkün olacaktır.
- d) Toplumunu oluşturan ilişkiler değil, bireylerdir.

YKİ yaklaşımının kamu yönetimine ilişkin önerileri ise şöyle sıralanmaktadır (Hood, 1991: 5; Bilici, 2012: 26):

- a) Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmeli, görevleri açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır. Böylece karar verme yetkileri ve hesap verme kapasiteleri artırılmış olacaktır.
- b) Örgütün standartları ve performans değerlendirmeleri için ölçütleri belirlenmelidir. Bunun için amaçlar, hedefler ve başarı ölçütleri tanımlanmalıdır. Bu şekilde hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir.
- c) Süreçten çok sonuçlara (çıktı) odaklanılmalıdır. Çıktı performans ölçümleri ile kontrol edilmeli, kaynak tahsisi buna göre yapılmalı ve çalışanlara yapılacak ödemelerde performans esası benimsenmelidir. Böylece merkeziyetçi ve bürokratik personel yönetimi anlayışından, dinamik ve yenilikçi insan kaynakları yönetimine geçilebilecektir.
- d) Kamu yönetimindeki merkeziyetçi yapıya son verilmeli, her bir yönetim birimi kendi bütçesi ile faaliyet göstermelidir.
- e) Üretim ve hizmet sunumu birbirinden ayrılmalı, hizmetin üretimi veya sunumu aşamasında özel sektör ile işbirliği yapılarak daha verimli olunmalıdır.
- f) Kamu sektöründe rekabetin koşulları oluşturulmalıdır. Yarışma anlayışı hem daha düşük maliyetlere hem de daha iyi standartlara ulaşılmasını sağlayacaktır. Kamu ihale süreçleri bu ilkelere göre tasarlanmalıdır.
- g) Özel sektöre ait yönetim teknik ve usulleri benimsenmeli, işe alma ve ücret politikalarına esneklik getirilmelidir.
- h) Kaynak kullanımında tutumluluk esas olmalı, özel sektörde kullanılan fayda maliyet analizleri uygulanmalı ve çalışma disiplini artırılmalıdır.

YKİ’nin kuramsal kaynakları olarak iki düşünce akımı gösterilmektedir. Bunlardan ilki “işletmecilik” ve buna bağlı gelişen “neo-Taylorizm”, diğeri “kamusal seçim kuramı” ve

“işlem maliyeti kuramı”dır. Bu iki akımın kökenleri farklı disiplinlerdedir; birincisi işletmecilik kaynaklı iken, ikincisi iktisat kaynaklı olup ekonomik analize dayanır.

Tablo 1: Yeni Kamu İşletmeciliği İlkeleri

	İlke	Anlamı	Genel Gereğe
1	Profesyonel deneyimli yönetim	Organizasyonun belirlenen kişilerce yukardan etkin, açık, takdiri ve kontrolü	Hesap verilebilirlik sorumlulukların açıkça tanımlanmasını gerektirir.
2	Açık standartlar ve performans ölçütleri	Amaçların, hedeflerin ve özellikle nicelik bildiren göstergelerin tanımlanması	Hesap verilebilirlik hedeflerin açıkça tanımlanmasını ve etkinlik amaçlara sıkı bağlılığı gerektirir.
3	Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu	Kaynak tahsisi ve teşviklerin performansa bağlanması, merkeziyetçi bürokrasinin kırılması, esnek personel yönetimi	Süreçlerden çok sonuçlara odaklanma ihtiyacı
4	Birimlerin kümelenmemesi	Daha önceki monolitik birimlerin ve yönetim sistemlerinin ürünler ve projeler etrafında eşgüdümlü birimlere dönüştürülmesi	İdare edilebilir birimler, ayrı hizmet ve üretim kazançları yaratma ihtiyacı; kamu sektörü içinde ve dışında sözleşmeler ve imtiyaz düzenlemelerinin verimlilik avantajlarından faydalanmak
5	Daha fazla rekabet	Vadeli sözleşmeler ve ihale usullerine geçiş	Rekabet daha az maliyet ve daha iyi standartların anahtarıdır
6	Özel sektör yönetim tekniklerine odaklanma	Kamu hizmetleri ahlakında askeri disiplin mantığı yerine işe alma mekanizmasında daha fazla esneklik ve halkla ilişkiler tekniklerinden daha çok yararlanmaya geçiş	Kanıtlanmış özel sektör yönetim araçlarını kamuda kullanma ihtiyacı
7	Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluk	Doğrudan maliyetleri kesme, iş disiplinini artırma, sendikal isteklere direnme	Kamu sektörünün kaynak talebini gözden geçirme ve 'daha azı ile daha çok yapma' ihtiyacı

Kaynak: Hood, 1991: 4; Bilici, 2012, 27.

2.1. İşletme Disiplini Kaynaklı Kuramlar: İşletmecilik ve Neo-Taylorizm

Kamu yönetimi kuramı içinde işletmecilik yaklaşımının doğuşu 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başına kadar gitmektedir. Evrensellik iddiasında olan işletmecilik tekniklerinin kamu yönetiminde kullanılarak verimlilik ve etkinlik hedeflerine ulaşılması olarak tanımlanabilecek kamu işletmeciliği yaklaşımı, hem işletmecilik tekniklerinin kamuya uygulanabileceği, hem de kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinlik gibi yine özel sektör amaç ve hedefleri etrafında toplanabileceği iddiasındadır. Bu anlayış, profesyonel yönetim tekniklerine, açıkça tanımlanmış standart ve performans ölçütlerine, sonuç odaklılığa, hesaplılığa ve müşteriye yakınlığa vurgu yapmaktadır (Rhodes, 1996: 655).

İşletmecilik yaklaşımında, kamu yönetiminde tanımlanan “idare” kavramının yerine, etkinlik, etkililik, müşteri odaklılık, toplam kalite ve sürekli iyileştirme gibi vurguların yapıldığı, sonuçlara ve kaynakların etkili kullanımına önem veren, standartların ve performans ölçümlerinin belirlendiği bir “yönetim/işletmecilik/işletmecilik” kavramı önerilmektedir. Özel sektör ve piyasa mantığına göre işlemesi öngörülen kamu sektörünün, çalışanları olarak kamu personeli birer iş yöneticisi olarak tasarlanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 7). İşletmecilik anlayışına göre, tıpkı özel sektörde kâr güdüsüyle hareket eden bir

firma gibi, kamu kuruluşları da performans hedeflerini ve göstergelerini belirlemeli, personel yönetimlerini bu yönetime göre tasarlamalı ve verimliliklerini bu yolla artırmalıdır.

İşletmeciliğin en önemli özelliği kendine özgü bir dil yaratmaya çalışması (Yalçın, 2010: 68) ve kamu yönetiminde kullanılan kavramlar yerine işletme yönetimi kavram setinden kavramları kullanmasıdır. Örneğin, yönetim yerine “işletim”, vatandaş yerine “müşteri”, personel yönetimi yerine “insan kaynakları yönetimi” gibi kavramlar yeğlenmektedir. Bunların yanında, yönetişim, iç müşteri, dış müşteri gibi kavramlar, yine bu yaklaşımın yarattığı ve sıklıkla kullandığı kavramlardır. Kendine özgü bir dil yaratmanın bir başka yolu ise, var olan kavramların anlamının değiştirilmesidir. Örneğin katılım sözcüğü eskiden demokratik süreçlere katılımı ifade etmekteyken, artık piyasa ve sivil toplumla özdeşleşmiştir (Bilici, 2012: 29).

Neo-Taylorizm ise bürokrasinin iç örgütlenmesi ile ilgilenmiş ve bürokrasinin varlığını değil faaliyetlerini eleştirmiştir. Buna göre bürokrasinin kontrolü için “başarısı kanıtlanmış” özel sektör yöntem ve teknikleri kamu sektörüne uyarlanmalıdır. Bu bağlamda Neo-Taylorizmin temel önerileri, kamu sektöründe ekonomik ve mali bilgilerin toplanması yoluyla denetimin sağlanması; özel sektörde olduğu gibi üretilen her şeyin maliyetinin belirlenmesi; performans değerlendirme sistemlerinin kurulması ve bireysel girişimciliğin, ödül ve ceza yöntemi kullanılarak teşvik edilmesidir. Neo-Taylorizm, Post-Fordist üretim biçimine geçiş olarak yaşandığı 1980 sonrasının yükselen bir eğilimdir. Bu süreçte kamu sektörünün işleyişini küresel rekabet koşullarına uyumlu hale getirme çabaları dolayısıyla devletin rolünde ciddi bir dönüşüm gerçekleştirilmiş ve bu rol esnek üretim sistemini destekleyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır (Kreudren ve Mierlo 1998: 43; Güzelsarı, 2004: 6-7).

2.2. Kamu Tercih Kuramı ve İşlem Maliyeti Kuramı

Kamu Tercih Kuramı (ya da Kamusal Seçim Kuramı), devletin ekonomide üslendiği rol ve faaliyetlerini, politikacılar, seçmenler, siyasi partiler ve çıkar grupları arasındaki ilişkileri, politik karar alma sürecindeki davranışlarıyla birlikte iktisat, politika, hukuk, sosyoloji bilimi çerçevesinde inceleyen kuramsal bir yaklaşımdır.⁵ Temelinde, bireylerin politik süreç içerisinde kendi kişisel çıkarlarını, refahlarını maksimize edecekleri varsayımı yatmaktadır. Kuram, esasen özel mal ve hizmetlerin sunumunda piyasa mekanizmasının kaynak kullanımında etkenlik ve etkinliği kendiliğinden gerçekleştireceğini savunan, klasik iktisat temelli kuramlar geliştiren sosyal bilimcilerin, kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda da piyasa benzeri bir mekanizmayı geliştirme çabasından doğmuştur. Yaklaşımının temelinde Neoklasik İktisatçıların ”Piyasa Başarısızlığı Teorisine” karşılık geliştirilen “Devletin Başarısızlığı” teorisi vardır. Kısaca, kamu tercihi kuramı, piyasa dışı karar alma mekanizmasının ekonomik analizi veya ekonomi biliminin politika bilimine uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Politika biliminin inceleme alanını oluşturan, devlet teorisi, oylama kuralları, seçmenlerin davranışları, parti politikaları, çıkar grupları ve bürokrasi kamu tercihi teorisinin de inceleme alanını oluşturmaktadır (Mueller, 1989: 1)

⁵ Teorik temelleri 18. Yüzyılın başlarına kadar gitmekle birlikte, 1950 ve 60’lı yıllarda ortaya çıkmış ve iki önemli düşünce okulu etrafında şekillenmiştir. Bunlar, James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından temsil edilen “Virginia Okulu” ile Antony Downs ve George Stigler’in temsil ettiği “Chicago Okulu” dur. Anthony Downs, 1957’de “An Economic Theory of Democracy” ve Mancur Olson 1965’de “The Logic of Collective Action” adlı çalışmaları yapmışlardır. Kenneth Arrow’un 1951’de yazdığı “Social Choice and Individual Values”, ve Duncan Black’ın 1958’de yaptığı “The Theory of Committees and Elections”, çalışmaları teorisinin gelişiminde önemli paya sahiptir. Ancak 1962 yılında Gordon Tullock ve James M. Buchanan tarafından yapılan “The Calculus of Consent” adlı çalışma teoriye katkı sağlayan en önemli çalışma olmuştur (Aktan, 1997: 16-17; Butler, 2012: 30-33).

Kamu tercihi teorisinin temel ilkeleri üç başlık altında toplanmaktadır; “*Metodolojik Bireysellik*”, “*Rasyonalite ve Maximand*” ve “*Politik Mübadele*”. Yöntem olarak bireyci olan kamu tercihi teorisi, siyasal aktiviteye katılan, karar veren ve tercih yapan somut bireyler üzerinde durmaktadır (Aktan, 1997: 18). Kamu kurumları ve işletmelerinde karar verenler bireylerdir. Alınan kararlarda bireysel tercihler öne çıkmaktadır. Bireyler daima rasyonel tercihlerde bulunacaklar ve kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışacaklardır. Dolayısıyla bireylerden oluşan kamu ekonomisinde de bireysel çıkarlar gözetilecek, böylece kamusal çıkar da sağlanmış olacaktır. Bu metodolojik bireysellik ilkesini oluşturmaktadır (Dura, 2006: 111).

Rasyonalite ve maximand ilkesine göre, bireyler daima rasyonel davranır, kişisel çıkarına öncelik verir ve yapacağı her seçim veya alacağı her karar sonunda elde edeceği faydanın; katlanacağı maliyetten daha çok olmasına özen gösterir. Rasyonel davranan birey, aynı zamanda faydasını da maksimum yapmaya çalışır (homo economicus). Buchanan’a göre rasyonel ve tutarlı olan birey kamu ekonomisinde de özel ekonomide olduğu gibi kendi çıkarını artıracak şekilde davranış gösterir. Ona göre politik süreç piyasa sürecinden farklı değildir. Politik süreçte rol alan aktörler (seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı grupları) kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan birer ekonomik insandır (Aktan, 1997: 18). Seçmenler “fayda maksimizasyonu”, siyasi partiler “oy maksimizasyonu”, bürokrasi “bütçe maksimizasyonu” ve baskı-çıkarcı grupları da “rant-çıkarcı maksimizasyonu” peşinde koşmaktadır (Hepaksaz, 2007: 94).

Politik Mübadele (catallaxy): Kamu Tercihi Teorisi devleti, bireyler tarafından oluşturulan kolektif bir organizasyon olarak görmekte ve politikayı da karmaşık bir mübadele süreci olarak değerlendirmektedir. Bireyler kendi başlarına veya özel olarak etkili bir şekilde yerine getiremeyecekleri kolektif nitelikli istek ve amaçlarını bu karmaşık mübadele sürecinde yerine getirmeyi arzu ederler (Buchanan, 1985: 20-21). Piyasada bir mal başka bir mal ile mübadele edilir. Politikada ise bireyler, piyasadan etkin bir biçimde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışırlar. Dolayısıyla, politikada kolektif ihtiyaçların tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapılacak katkı payları arasında bir mübadele söz konusudur. Bireysel çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar da söz konusu değildir (Buchanan, 1987: 245).

Kamu tercihi kuramcılarını, tüketiciler ve firmalarla kurulan ilişkiye benzer bir ilişkiyi siyasi partiler ve seçmen tercihlerinin oluşması sürecine uygulamışlardır. Buna göre, siyasi partiler kamu harcamalarının artması yönünde yeni vaatlerde bulunmaktan kaçınmazlar. Seçmen taleplerini piyasada olduğu gibi rasyonel bir şekilde değerlendirmek mümkün değildir. Dolayısıyla, demokrasilerde kamu harcamalarının artması yönünde bir eğilim vardır. Bu nedenle, kamu hizmetlerindeki (devlet faaliyetlerindeki) aşırı arz kamu harcamalarını artırmakta, bürokratik süreçler genişlemekte ve hükümetler piyasaya gittikçe daha fazla müdahale etmek zorunda kalmaktadır (Güzelsarı, 2004: 8).

Kamu tercihi kuramına göre, bireyler ve kurumlar kendi çıkarlarını artırmayı düşünen ve rasyonel hareket eden birimlerdir. Aslında kamu kurumları düşünüldüğü gibi kamu yararını ve toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışmazlar, tam tersine bu kurumlar da kendi çıkarlarını düşünen bireylerden oluşur. Siyasetçiler ve siyasi partiler seçilme güdüsü ile hareket ederler, bürokratlar ise bütçe ve büro maksimizasyonu peşindedir. Yeni vaatler, yeni hizmet alanları demektir. Yeni hizmet alanları ise bürokrasinin gittikçe artmasına neden olacaktır. Böylece, devlet gereksiz hizmet sunarak verimsizliğe ve israfa neden olmaktadır. Oysa piyasalar seçme özgürlükleri sunarak ve girişimciliği destekleyerek rekabeti ve verimliliği artırmaktadır. Dolayısıyla devlet piyasanın işleyiş sürecinde bir kolaylaştırıcı ve düzenleyici olmalıdır. Bireysel özgürlüklerin garantisi, piyasanın sunduğu

rekabet koşullarında gerçekleşecektir. Bu nedenlerle bürokrasi azaltılmalı, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet ortamı geliştirilmelidir. Bunun yolu ise kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunun özel sektöre devredilmesidir (Güzelsarı, 2004: 8; Zengin, 2009: 8).

İşlem maliyeti kuramı, yeni kurumcu iktisadın⁶ mülkiyet hakları yaklaşımı ile birlikte öne çıkan iki kuramından biridir. İktisat literatüründe işlem maliyetleri piyasanın kullanım maliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşıma göre değişimin gerçekleşmesi için malın üretim maliyeti yanında, onu edinmenin ek maliyetlerini de dikkate almak gerekir. Bunlar işlem maliyetleridir ve mal ve hizmetlerin el değiştirmesi sürecinde ortaya çıkmaktadır (Demir, 1996: 212-213).

Yeni kurumcu yaklaşımın temellerini attığı kabul edilen Coase (1937) neoklasik paradigmanın sınırlılıkları üzerinde durmuş, üretimin neden piyasada değil de firmada gerçekleştiğine dikkat çekerek, firmanın varoluş nedenleri ve ekonomik faaliyetin örgütlenmesinde etkili olan güçleri tartışmıştır. Coase'a göre, fiyat mekanizmasını kullanmanın dezavantajlarının ortaya çıkması, kaynakların yönetimi alıcıya bağlı hale geldikçe ve kısa vadeli sözleşmeler tatmin edici olmamaya başladıkça firma gündeme gelir (1937: 5). Dolayısıyla, firma işlem maliyetinin en az olduğu kurumdur. Firmanın etkinliği işlem maliyetlerini ne kadar azaltabildiği ile ölçülür (Demir, 1996: 216). Tartışma esas olarak kaynaklara erişimde piyasanın en iyi araç olup olmadığı ve piyasa mekanizmasını kullanmanın maliyetlerine yoğunlaşmıştır (Hobbs, 1996; Jaffee, 2001). Bu maliyetleri daha sonra Arrow, işlem maliyetleri olarak adlandırılmıştır (Arrow, 1969: 12).

İşlem maliyeti yaklaşımına göre, mal ve hizmetlerin gerçek maliyeti, üretim sırasında ve ürünün piyasaya sunulmasında yapılan harcamaların toplamından oluşur. İşlem maliyetlerinin hesaplanabilmesi, işlemlerin yapıldığı alanların piyasa içine çekilmesi ile mümkündür. Teknolojik gelişmeler verimlilik artışını sağlamış olsa da üretici birimin kârlılık düzeylerine bu artışın yansımaları ve verimlilik artışlarının kazanca dönüşmesi için öncelikle işlem maliyetlerinin ölçülebilmesi gerekmektedir. Ölçmeyi yapabilmenin tek yolu ise bu sektörü piyasaya terk etmektir (Güler, 2003: 98).

Kuram, kamu yönetimine ait bütçe, personel, örgütsel yapı gibi unsurların piyasa araç ve teknikleri ile yeniden değerlendirilmesini ve kamuya ait süreçlerin olabildiğince piyasa mantığı içinde yürütülmesini önermekte ve iktisadi değişimin gerçekleşmesi için yapılan bilgi edinme, sözleşme yapma, ölçme, denetleme ve danışmanlık harcamalarını işlem maliyeti olarak tanımlamaktadır (Zengin, 2009: 8).

Kamusal mekanizmaların işletmecilik anlayışına göre etkinlik ve verimlilik temelinde yeniden düzenlenmesini öngören işletmecilik, Neo-Taylorizmi tamamlayan önerileri ile YKİ yaklaşımının kuramsal temellerinin oluşmasına katkıda bulunmuştur. YKİ'nin yaygınlaşmasında ve ulus-devletlerin yönetim sistemlerini dönüştürme süreçlerinde OECD, IMF ve DB gibi kuruluşların bağlayıcı kararları etkili olmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği üyeliği için başvuruda bulunan ülkeler, Birliğin gerekli gördüğü ölçütleri karşılayabilmek için kamu yönetim yapılarında reform yapma ihtiyacı içine girmektedirler. Üyelik ölçütleri

⁶ Kurumcu iktisat, iktisadi alanda açıklayıcı faktör olarak bireyleri değil, kurumları esas almaktadır. Kurumlar davranışları yönlendirir, onu kanalize eder veya ona öncülük eder (Groenewegen, Kerstholt ve Nagelkerke, 1995: 467-68; Demir, 1996: 202). Kurumcu iktisat kendi içinde farklılaşmıştır. Bu farklılaşma, eski kurumculuk ve onun yeniden yorumlanmasını içeren neokurumculuk ve yeni kurumculuk başlıkları altında toplanmaktadır. Kurumcu iktisad hâkim iktisat anlayışının eleştirisi niteliğindedir. Bu yaklaşım zaman içinde değişime uğrayarak, kurumcu iktisat ile neoklasik iktisat uyumlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu uyumlaştırmayı reddedenler günümüzde neokurumcu ekolü, uyuşmayı kabul edenler de yeni kurumcu ekol olarak adlandırılmaktadır (Demir, 1996: 203).

ile Avrupa İdari Alanı (AİA)'nı oluşturan ve üye devletler tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri, YKİ ile uyum içinde bulunmaktadır (Bilici, 2012: 31).

Bu kuruluşlar, YKİ'nin önerdiği düşüncelerin geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Hazırladıkları raporlar ve üyeleri ile imzaladıkları anlaşmalar YKİ'nin öneri paketinin hayata geçirilmesini sağlamaktadırlar (Yalçın, 2010: 141; Bayramoğlu, 2005: 34; Zengin, 2009: 13). Özellikle OECD kendi bünyesinde kamu yönetimine ilişkin bölümler⁷ açarak bu alanda ön planda yer almıştır. Bu bağlamda OECD, devletin ne amaçla ve nasıl hareket edeceğinin ifadesi olarak kabul edilen “düzenleyici reform” kavramını yaratmış, yönetim⁸ kavramının gelişmesini sağlamıştır. Bu kavramlara hazırladığı ülke raporlarında yer vererek üye ülkelerde somutlaşmasında birincil sorumluluğu üstlenmiştir.

3. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

YKİ yaklaşımında doğru bütçelemenin hedefleri, mali disiplin, kaynak kullanımında etkinlik ve teknik verimlilik olarak tanımlanmaktadır. Bu hedeflerden teknik verimliliğe ulaşmanın aracı olarak Performans Esaslı Bütçe (PEB) gösterilmektedir. Hedeflenen teknik verimlilik ise kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliği artırma ve kamu kaynaklarının kalite ve etkinlik ölçütleri dikkate alınarak kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Performans sözcüğü, etkililik ve verimlilik kavramları ile ilişkilendirilmektedir. Etkililik, bir örgütün öngördüğü sonuçlara ulaşma; verimlilik uygun kaynaklar kullanarak amaçlara ulaşma yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Performans ise bir örgütün başkalarına göre veya kendi geçmişine göre daha etkili ve verimli olmasıdır. Dolayısıyla kavram içerisinde kendisi ile veya başkaları ile yapılan bir karşılaştırmayı taşımaktadır (Usta, 2010: 31).

PEB en geniş anlamı ile her bir harcama biriminin sağladığı hizmeti ya da çıktıyı gösteren bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır. Birçok devlet bütçe süreçlerinde önemli bir değişikliği gerektirmeden bu bütçe türünü kullanmaktadır. Dar anlamı ile bütçe kaynaklarındaki her bir artışın, sonuçtaki ya da çıktıdaki her bir değişim ile açıkça bağının kurulduğu bütçeleme sistemi olarak tanımlanmaktadır (Schick, 2001: 14).

Kamu yönetiminde iki tür kültürün varlığından söz edilmektedir (Schick, 2001: 16); kontrol kültürü ve performans kültürü. Kontrol kültürü, yönetimin takdir yetkisini sınırlandıran kurallar ve süreçlere dayanır. Harcama birimleri, satın almak istedikleri girdileri harcama kalemi olarak tanımlayarak harcamalarını tahmin ederler. Merkezi kurumlar, harcama kalemi olarak tanımlanan girdileri ayrıntılı bir şekilde gözden geçirip, bu temele dayanarak bütçenin uygulanmasını izlerler. Yöneticiler kurallara uyup uymadıklarına bakılarak değerlendirilir. Performans kültüründe ise sonuçlara odaklanılır, hizmetler ve bunların sosyal etkileri önem kazanmıştır. İstenen sonuçların elde edilmesi konusunda yöneticilere belli bir işletme özgürlüğü tanınır. Birçok girdi kontrolü kaldırılır ve harcamalar daha geniş kategoriler halinde pekiştirilir. Yöneticiler ürettikleri ya da sağladıkları hizmetin kalitesi ve sonuçlar ile değerlendirilir.

⁷ PUMA-Public Management and Governance/Kamu yönetimi ve Yönetişimi Departmanı; SİGMA- Support For Improvement in Governance and Management/ Yönetim ve Yönetişimdeki İyileştirmelerin Desteklenmesi Programı; APEC- Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği gibi.

⁸ Yönetişim; en geniş anlamıyla, hükümet etme işlevinin sivil toplum ve piyasa aktörleri ile ortaklaşa kullanmasına işaret etmektedir (Bayramoğlu, 2005: 110-111). Bu durumda, devletin görevi de sosyal ve siyasal etkileşimlere uygun ortamı hazırlamak, sorunların çözümüne bu aktörlerin katılımını sağlayacak düzenlemeleri yapmak ve kamu hizmetlerinin sunumu işini de yine bu aktörler arasında paylaşım olmalıdır (Rhodes, 1996: 655).

3.1. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci

PEB, bütçe aracılığı ile gerçekleştirilen kaynak dağılımında tanımlanan performans hedefleri arasında daha doğrudan bir bağ kurmayı hedeflemektedir. Böylece geleneksel bütçe sisteminde bir dönüşüm söz konusudur. Dolayısıyla, PEB'in geleneksel bütçelemeye göre bazı avantajlarını, (a) harcamacı birimlerin bütçe ödeneklerini elde etmesinde ve kullanmasında daha çok esnekliğe sahip olması, (b) harcamacı kurumların kaynakları elde edebilmeleri konusunda daha çok güvende olması, (c) program sonuçlarını iyileştirmeleri konusunda kurumlara daha çok baskı uygulanması gibi sıralamak mümkündür (Diamond, 2003: 4).

PEB sürecinde planlar, belli politik amaçların belirlendiği politika planlama düzeyini anlatmaktadır. Bütçe bu amaçlara dayanılarak kaynakların performans hedeflerine ulaşmaları için kurumlara tahsis edildiği bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu performans hedefleri çıktı ismini alırlar ve ikinci aşamada ölçme ve değerlendirme işlemlerinden geçerler. Bu süreç boyunca, performans esaslı bütçeleme, açık ya da örtük sözleşmelerle, hükümetten gelen parayı yine hükümetin sonuçlarına bağlar. Bu sözleşmeler vatandaşın hükümetten beklentilerini, hükümetin bu beklentileri nasıl karşılayacağını ve hükümetin çalışmalarını izlemeye yarayacak bilgileri sunar (Andrew ve Hill, 2003: 137).

Bu yaklaşımda, harcamada oluşan her artış ile çıktı ya da performans arasında bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle sunulan kamu hizmetinin birim maliyetinin bulunmasını gerektirmektedir. Birim maliyetin bulunması için maliyet muhasebeleri uygulamalarından faydalanılmaktadır. Dolayısıyla hizmet bedelinin dikkate alındığı bir bütçeleme anlayışından, maliyet hesaplamalarını da içeren bir bütçeleme anlayışına geçilmesi söz konusudur. Aslında bu yönetim anlayışında bir değişimdir; merkezîyetçi bir yönetimden, yetki ve sorumlulukların devredildiği, kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir anlayış. PEB'in yönetim anlayışı stratejik yönetim olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, bu haliyle PEB'in saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve katılımcılık anlayışını da sağladığı ileri sürülmektedir (Mutluer vd, 2006: 142-143).

Performansa dayalı bütçelemenin önemli bir aşaması çıktıların ve sonuçların ölçülmesi olarak gösterilmektedir (Schick, 2001: 17). Sonuç odaklı yönetim ve bütçelemenin kamu politikalarının sonucu olan çıktıların maliyeti, kalitesi ve hacmi üzerine zamanında ve güvenilir bilgilerin üretilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Çıktı (output) ve sonuç (outcomes) ölçümlerinin çeşitli kaynakları yani bilgi türleri vardır. Bunların her birinin bütçe ile bağlantıları söz konusudur. Çıktılar kurum içi bilgilerden üretilirken, sonuçlar kurum dışı bilgilerden üretilir. Kurumlar genellikle kendi ürettikleri çıktıları kontrol ederler. Sonuçların ölçümü için kurum dışında neler olduğunun araştırılması gerekmektedir. Performansı tüm yönleri ile kapsayan performans göstergeleri bulmak zordur. Örneğin çıktılar için performans göstergesi belirlemek, sonuçlar için belirlemekten daha kolaydır. Performans ile bütçeleme arasındaki bağın nasıl optimize edileceği konusu ise hala çözülememiştir (Diamond, 2003: 6).

PEB sisteminde çıktı ve sonuç esastır. Harcamalardaki hukukiliğinin denetlendiği klasik bütçe sisteminden farklı olarak, çıktılar ve sonuç denetlenmektedir. Yani denetim olgusu harcama öncesine değil harcama sonrasına odaklanmıştır. Sistem üç aşama üzerine kurulmuştur. Birinci aşamada, bütçeler yapılacak işlere göre sınıflandırılmakta ve hangi işlerin yapılacağına karar verilmektedir. İkinci olarak, saptanan işlerin maliyeti hesaplanmaktadır. Üçüncü aşamada ise çıktı ve sonuçların ölçümü yapılarak, karşılaştırmalı değerlendirme ile başarılar ve başarısızlıklar ortaya çıkartılmaktadır (Mutluer vd., 2006: 108). Ülkelerin performans esaslı bütçelemeye geçişlerinin ardında ise dört temel saik gösterilmektedir. Bunlar; (a) etkinliği artırmak, (b) bütçe süreçlerinde karar alma

mekanizmasını iyileştirmek, (c) saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmak ve (d) daha çok tasarruf etmektir (OECD, 2004: 4).

Sonuç olarak, ekonomik krizler ve ekonominin büyüme, genişleme ve daralma döngüsü devlete biçilen rolün dönüşümüne neden olmuştur. Devletin değişen rolü ve kamu ekonomisinin daraltılması, yeni bir kamu yönetimi anlayışı ve kamu harcama yönetiminin dolayısıyla yeni bir bütçeleme sisteminin hayata geçirilmesini gerektirmiştir. Aslında, YKİ'nin ardındaki itici güçlerden biri, devlet bütçesinin amaçlarını değiştirme çabasıdır (Kelly ve Wanna, 2000: 40). Kaynakların tahsisi sürecinde bütçenin bir siyasi araç olduğu hatırlanırsa, belli politika tercihlerinin sonuçlarını bütçelerde görmek mümkündür. Bu anlamda devletin küçültülmesi olgusu, kamu harcamalarının kısılmasına ya da kamu harcama tercihlerinin belli alanlara yoğunlaşmasına, bütçe açıklarının azaltılmasına ve mali disipline işaret etmektedir. Kamu sektörünün YKİ çerçevesinde dönüşümünde, kamu hizmetlerinin esnek modellerle piyasa aktörlerine gördürülmesi gibi yeni hizmet sunum yöntem ve süreçlerinin kullanılması, yeni bütçe anlayışı (PEB) ile gerçekleştirilmektedir.

3.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1980'li yıllarda başlayan ve hızla oluşturulan siyasal ve yönetsel serbestleşme politikalarının (neoliberal dönüşüm) bir parçası olarak ülkemizde kamu harcama yönetiminde de değişime gidilmiştir. Bu değişim, bütçeleme sürecinin orta vadeli bir anlayışla ele alınmasını da içeren düzenlemelerin yer aldığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'nin kabul edilmesi ile tamamlanmıştır⁹. Yasada öngörülen bütçe yenilikleri yukarıda ifade edilen YKİ'nin ve kurumsal kaynakları olan IMF, DB ve OECD'nin ilgili görüşleri ile birebir örtüşmektedir¹⁰.

5018 Sayılı Yasada kamu mali yönetimi şöyle tanımlanmaktadır: “Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerdir.” Standartlarla uyumlu bir yönetim sistemi ve mali yönetim sistemi ifadeleri, özel sektör yönetim sistemlerini çağrıştırmaktadır. Özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine aktarılmasını öneren YKİ'nin yukarıda ifade edilen mantığı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, “maliyetlere karşı bilinçli olma”, “daha az bürokratik ve piyasaya yönelik olma”, “müşteri odaklılık” gibi değerlerden oluşan bir ‘ideal’ sistemdir. Dolayısıyla, daha esnek süreç ve yapılarıdan oluşan, etkinlik ölçütüne ve müşteri memnuniyetine göre sunulan kamu hizmeti anlayışı, YKİ'nin ana temasıdır.

Yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını amaçlayan KMYKK' nun hedefleri ve kamu maliyesinin temel ilkeleri bakımından getirilen yenilikler şöyle sıralanmaktadır (Mutluer vd, 2006: 135-137):

1. Bütçe türleri, uluslararası standartlarla uyumlu olarak yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu nedenle katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli ve özel bütçeli hale getirilmiştir. Bütçe kapsamı “genel yönetim” kavramı ile genişletilmiştir¹¹. Bütçe kapsamının genişletilmesinin amacı olarak bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak gösterilmektedir. Avrupa Birliği fonları ve yurt içi ve yurt dışından

⁹ Resmi Gazete – 25326, 24 Aralık 2003.

¹⁰ Dolayısıyla bütçeleme sisteminde yapılan değişiklik ile yasa ile getirilen orta vadeli harcama sisteminin dış kaynaklı ve KMYKK'nın hazırlanmasındaki başlıca etkenlerden birinin de DB, IMF ve AB'ye verilen taahhütler olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Ayman, 2003: 11; Demirbaş, 2006: 201).

¹¹ Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçeleri 1) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri (Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (I) - Özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (II)- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (III)), Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdare Kapsamındaki İdareler.

kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak koşulu ile kanun kapsamına alınmıştır.

2. Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer almasını sağlamak yoluyla bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir. Kalkınma planları ve bütçeler arasındaki bağın kurulması amacıyla stratejik planlama ve PEB, sistemin en önemli unsurları olarak değerlendirilmektedir. Yasanın genel gerekçesinde “kalkınma planları ve bütçe arasında bağın kurulamaması” ve “çok yıllık bütçeleme sisteminin” bulunmayışı gösterilmekte ve sistemin izleyen iki yılın bütçe tahminlerine izin vermesi ile çok yıllık bütçe sistemine geçişi sağladığı ifade edilmektedir.
3. Bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde kamu idarelerine esneklikler tanınmış, bütçe süreçlerindeki görev, yetki ve sorumluluklar yeniden düzenlenmiştir. Katı merkezi kontrollerin yerine geçmek üzere iç kontrol sistemi adı verilen denetim modeli öngörülmüştür. Bununla beraber harcama sonrası denetim ve kontrol mekanizması güçlendirilmektedir. Harcama öncesi kontroller Sayıştay ve Maliye Bakanlığının vize denetiminden kurum içi ön mali kontrol mekanizmasına bırakılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır.
4. Tüm kamu kurumlarında uygulanmak üzere muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanmaya başlanmıştır. Kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması için Maliye Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Böylece kamu idarelerinin tamamını kapsayan mali verilerin bir bütünlük içinde oluşturulması hedeflenmektedir. Bunun için, IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri Standartları (Government Financial Statistics, GFS)'na uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması (Analitik Bütçe Sınıflandırması) uygulamasına geçilmiştir.
5. Kamu gelir ve giderleri gayrisafi tutarları ile bütçelerde gösterilmekte ve vergi muafiyetleri, istisna ve indirimleri ve benzeri uygulamalar ile vazgeçilen kamu gelirlerine ilişkin cetvel bütçe kanunları ekinde yer almaktadır.

Bu uygulamalarla bütçe birliği, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ile kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanacağı, aynı zamanda kamu idarelerine karar verme ve uygulama konusunda öncelik sağlanacağı ifade edilmektedir. Böylece kamu kaynaklarının kullanılmasına ilişkin KMYKK' nun dört temel ilkesi (a) mali saydamlık, (b) hesap verme sorumluluğu, (c) orta vadeli harcama sistemi (çok yıllık bütçeleme) ve (d) performans esaslı bütçeleme olarak ortaya çıkmaktadır. Bu dört ilke mali disiplin ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının güvencesi olarak görülmekte, aynı zamanda bu ilkelerin uygulanması ile uluslararası sistemle tam uyumun sağlanması hedeflenmektedir (Bilici, 2012: 83).

4. ÜNİVERSİTELERDE PERFORMANS UYGULAMASI

Üniversitelerde performans uygulamasının dayanaklarını yeni yasa ve yönetmeliklerde veya mevcut düzenlemelerde yapılan değişikliklerde görmek mümkündür. Yukarıda ayrıntısıyla ele alınan 5018 Sayılı KMYKK bunların başında gelmektedir. Diğer yasal düzenlemeler ise;

- a) 5947 Sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

- b) 6564 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- c) 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik,
- d) Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik,
- e) Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Yönetmeliği.
- f) Akademik Teşvik Ödeneği.

Bu düzenlemelerin tümünde YKİ yaklaşımının izlerini hatta ilkelerini bulmak mümkündür.

4.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Yapılan Düzenlemeler:

5018 Sayılı KMYKK ile ülkemiz kamu yönetimindeki reform süreci içerisinde kamu mali yönetimi de değişime uğratılmıştır. Değişim sürecinin en önemli unsurlarından biri merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ile çıktı ve sonuç odaklı PEB anlayışına geçilmesidir.

5018 sayılı yasanın birinci maddesinde yasanın amacı, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak olarak tanımlanmıştır. Bunun sağlanabilmesi için de kamu malî yönetiminin yapısı ve işleyişinin yeniden ele alınması, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolü sağlayacak düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Yasanın “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı sekizinci maddesinde ise, kamusal kaynak kullanan yöneticilerin kaynak kullanımında etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerine uymaları ve sonunda mutlaka hesap vermeleri zorunluğu açıkça ifade edilmiştir.¹²

Yasanın getirdiği iki önemli yenilikten birincisi stratejik planlama ve ikincisi performans esaslı bütçelemedir. Buna ilişkin düzenleme yasanın dokuzuncu maddesinde yapılmıştır. Maddedeki düzenlemeye göre kamu idareleri kalkınma planları, programlar ve ilgili mevzuata göre geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak zorundadır. Oluşturulan bu misyon ve vizyona uygun olarak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlanması gerekmektedir.

Yasada 2008 yılında yapılan ek madde düzenlemesi ile de kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar hükmü getirilmiştir. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler Maliye Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Maliye Bakanlığı denetleme görevini, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı¹³ ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek ve kuruluşların bütçelerinde yer alacak olan performans denetimleri göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilecektir.

¹² Kanun maddesindeki ifade; “ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” biçiminde açık ve nettir.

¹³ Devlet Planlama Teşkilatı 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden örgütlenmiştir.

Sonuç olarak üniversitelerde de uygulanan PEB ile üniversiteye verilecek ödeneğin belirlenmesinde, kurumun performansı dikkate alınmakta ve ödenek miktarı, önceden belirlenmiş performans göstergelerine göre artmakta ya da azalmaktadır. Böylece, “kurumsal başarı” kaynak tahsisinde önemli bir rol oynamaktadır. Üniversitelerde performans esaslı bütçeleme ile yöneticilerin (rektör, dekanlar, müdürler ve bölüm başkanları), daha fazla ödenek alabilmek için performans ölçütlerine uymaya çalışacakları ve üniversite yararına kurumsal başarıya ulaşacakları ileri sürülmektedir.

Burada sözü edilen performans göstergeleri, (a) girdi göstergeleri, (b) süreç göstergeleri, (c) çıktı göstergeleri ve (d) sonuç göstergeleri olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Girdi göstergeleri, hizmetin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğini ifade eden göstergelerdir. Akademik ve idari personel ile kayıtlı öğrenci sayısı bu göstergelere örnek verilebilir. Süreç göstergeleri, hizmetin hangi araçlarla sunulduğunu gösterir. Öğretim üyesi ve öğrenci bilgisinin ve teknoloji kullanımının değerlendirilmesi bu kapsamda yer almaktadır. Çıktı göstergeleri üretilen ürün sayısına yönelik olan çıktı göstergeleridir. Mezuniyet oranı, yazılan tez sayısı gibi. Sonuç göstergeleri ise hizmetin yararlanana, devlete ve topluma olan faydalarıyla ilgilidir. İş bulan mezun sayısı, öğrenci, veli, mezun ve işveren memnuniyeti bu ölçütte dikkate alınmaktadır.

Performans göstergelerine göre başarı değerlendirilmesinin üç yöntemle yapılması söz konusudur. Birincisi kurumsal gelişme, kurumun zaman içinde gösterdiği gelişme dikkate alınır. Dolayısıyla, kurum şimdiki durumu ve geçmişi arasında karşılaştırma yapılarak geçmişi ile değerlendirilmektedir. İkincisi eşdeğer karşılaştırma, kurum kendisine benzer veya eşdeğer diğer kurumlarla karşılaştırılır. Benzer iki kurumun geçmişi ve gösterdikleri gelişme karşılaştırılarak, değerlendirmesi yapılacak kurumun başarısı ölçülmeye çalışılır. Sonucu yöntem, hedef değerlendirmedir. Bu yöntemde gerek stratejik planlamada ve gerekse bütçe önerisi hazırlanırken ortaya konulan performans göstergeleri için hedeflere, ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilir. Böylece stratejik planlamanın bütçe ödeneklerinin belirlenmesindeki önemi ortaya çıkar.

4.2. Döner Sermaye İşletmesi ve Ek Ödeme Yapılması

Üniversitelerde performans uygulamasının yasal dayanaklarından bir diğeri de 2547 sayılı yasada öngörülen döner sermaye işletmeleri ve bu işletme gelirlerinden ek ödeme yapılmasına ilişkin yönetmelik¹⁴ ve bu yönetmelikte değişiklik yapılmasına ilişkin yönetmeliktir¹⁵. Yasanın 58 nci maddesi, yükseköğretim kurumlarında üniversite yönetim kurulunun önerisi ve Yükseköğretim Kurulunun onayı ile döner sermaye işletmesi kurulabileceği belirtilmiştir. Tıp fakülteleri ile dış hekimliği fakültelerinde ve sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde kurulan döner sermaye hesaplarında toplanan gelirlerden, bu kurumlarda gelir getiren görevlerde çalışan öğretim üyesi ve öğretim görevlileri ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca çalışan personele döner sermayeden ek ödeme yapılması öngörülmektedir. Üniversitelerde rektör, rektör yardımcısı ve genel sekreterler gelir getirici katkılarında bakılmaksızın, üniversite yönetim kurulunun uygun gördüğü birimin döner sermaye hesabından, yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme alabilmektedir. Aynı şekilde döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerin dekan, başhekim, enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcılarına, gelir getirici

¹⁴ Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, (18.02.2011 tarih, 27850 Sayılı Resmi Gazete).

¹⁵ Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, (08.07.2014 tarih, 29054 Sayılı Resmi Gazete).

katkılarına bakılmaksızın, görev yaptıkları birimin döner sermaye gelirlerinin yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılır.

Yapılacak ek ödeme miktarlarının belirlenmesinde, yükseköğretim kurumlarında çalışan personelin unvanı, görevi, çalışma şartları ve süresi, eğitim öğretim ve araştırma faaliyetleri ve mesleki uygulamalar ile ilgili performansı gibi hizmete katkı unsurları esas alınarak belirlenen ölçütlere göre yapılmaktadır.

Üniversitelerde döner sermaye işletmelerinden ek ödeme yapılmasında kullanılan ölçütler, çeşitli katkı oranlarının toplanmasıyla belirlenmektedir. Katkı oranları altı farklı grupta toplanmıştır. Bunlar, kurumsal katkı puanı (A puanı), bireysel gelir getirici faaliyet puanı (B puanı, B1 mesai içi ve B2 mesai dışı çalışma), eğitim-öğretim faaliyeti puanı (C puanı), bilimsel faaliyet puanı (D puanı), diğer faaliyetler puanı (E puanı) ve üniversite yönetim kurulu tarafından belirlenecek ölçümleme (kalibrasyon, ölçümleme) katsayısı (KK).

Sonuç olarak, tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan personele yapılacak ek ödemenin hesaplanmasında, aşağıdaki formüller kullanılmaktadır.

- Öğretim üye ve görevlileri bireysel net katkı puanı= $A+[(B1+B2+C)+D+KK]+E$,
- Araştırma görevlileri bireysel net katkı puanı= $A+D+E$,
- Diğer personel bireysel net katkı puanı= $A+E$,

Ancak aynı kurumlarda yöneticilere yapılacak ek ödemeler ayrıca düzenlenmiştir. Buna göre, rektör, rektör yardımcısı, üniversite genel sekreterleri, dekan, başhekim, enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcılarının gelir getirici katkılarına bakılmaksızın ve formül uygulanmadan yönetim kurulunca belirlenen tutarda ek ödeme yapılır.

4.3. Tamgün Çalışma ve Performans Ödemesi

Üniversitelerde performans uygulamasına diğer yasal dayanak 5947 sayılı yasa¹⁶ ile yapılan düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre, üniversitelerde öğretim elemanları, üniversitede devamlı statüde görev yapar. Öğretim elemanları, yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir iş göremezler, ek görev alamazlar. Öğretim elemanının görevi ile bağlantılı olarak verdiği hizmetin karşılığında telif ücreti adıyla bir bedel tahsil etmesi halinde yukarıda ifade edilen döner sermaye işletmesinden ek ödeme yapılması kuralları uygulanır. Dolayısıyla ek ödeme yapılacak personelin performansı ölçülür. Yapılacak ödemenin miktarı performansa göre belirlenir.

4.4. Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Yönetmeliği

Yükseköğretim kurumlarında, akademik değerlendirme ve kalite geliştirmek için çıkartılan yönetmelik¹⁷, kurumlarda iç değerlendirme ile dış değerlendirmenin nasıl ve hangi organlar tarafından yapılacağını düzenlemektedir.

Düzenlemeye göre iç değerlendirme, yükseköğretim kurumunun, eğitim, öğretim, araştırma faaliyetleri ile idari hizmetlerinin kalitesinin ve kurumsal kalite geliştirme çalışmalarının, ilgili kurumun görevlendireceği değerlendiriciler tarafından değerlendirilmesini içermektedir. Benzer şekilde dış değerlendirme, yükseköğretim kurumunun, eğitim,

¹⁶ 5947 Sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (30.01.2010 tarih ve 27478 sayılı Resmi Gazetede).

¹⁷ Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Yönetmeliği, (20.09.2005 tarih ve 25942 Sayılı Resmi Gazete).

öğretim, araştırma faaliyetleri ile idari hizmetlerinin kalitesinin, kurumun kendisinden bağımsız dış değerlendiriciler tarafından değerlendirilmesidir. Dolayısıyla, yönetmelik ile yükseköğretim kurumlarının belirtilen konularda değerlendirilmesi ile kalite düzeylerinin onaylanması ve tanınması konusundaki çalışmaların nasıl yapılacağına ilişkin esaslar düzenlenmiştir¹⁸.

Yükseköğretim kurumunun iç değerlendirmesi her yıl yapılır. Değerlendirmede kurumun ön lisans, lisans, lisansüstü düzeyindeki akademik birimleri ve araştırma merkezlerinin her türlü eğitim, öğretim ve araştırma faaliyetleri ile idari hizmetlerinin kalitesi ve kalite geliştirme çalışmaları dikkate alınır¹⁹. Dış değerlendirme ise yükseköğretim kurumunun Kalite Değerlendirme Tescil Belgesi'ne sahip bağımsız bir kurum, kuruluş veya kurul tarafından değerlendirilmesini içerir. Dış değerlendirilme kapsamı en az, iç değerlendirme konularını içerecek şekilde gerçekleştirilir²⁰. Dış değerlendirme yapılan bir yükseköğretim kurumunda, o yıla ilişkin ayrıca bir iç değerlendirme yapılmayacağı da yönetmelikte belirtilmiştir.

4.5. Akademik Teşvik Ödeneği

2014 yılı Kasım ayında çıkartılan 6564 Sayılı Yasa²¹ ile yükseköğretim personel kanununda değişiklik yapılarak, üniversite öğretim elemanlarına "Akademik Teşvik" adı altında ek ödeme yapılması öngörülmüştür. Yapılacak ödeme miktarı her yıl için, bir önceki yılda gösterilen performansa bağlı olarak hesaplanacak yıllık teşvik puanına göre belirlenecektir.²² Performans ölçülmesinde gerçekleştirilen bilim, teknoloji ve sanata katkı sağlayıcı nitelikte yurt içinde veya yurt dışında sonuçlandırılan proje, araştırma, yayın,

¹⁸ Yönetmelik ile "Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Komisyonu" ve "Yükseköğretim Kurumu Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu" olmak üzere iki organ oluşturulmuştur.

¹⁹ Yönetmeliğe göre iç değerlendirme konuları; a) Yükseköğretim Kurulunun stratejik planı ve hedefleri doğrultusunda belirleyeceği misyonu, vizyonu ve stratejik hedefleri, b) Akademik birimlerinin ölçülebilir nitelikteki hedefleri, bu hedeflerle ilgili performans göstergelerinin belirlenmesi ve bunların periyodik olarak gözden geçirilmesi, c) Yükseköğretim üst kurullarının veya Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Komisyonunun belirleyeceği yükseköğretim kurumlarını kapsayan ölçülebilir nitelikteki hedeflerin, bu hedeflerle ilgili performansın ve performans göstergelerinin periyodik olarak gözden geçirilmesi, d) Mali kaynaklarının eğitim, öğretim ve araştırma faaliyetleri ile idari hizmetler için etkin ve verimli kullanılması, e) Eğitim ve öğretim süreçleri, ders program ve yükleri, eğitim programlarının etkinliği, öğrenci katılımı ve memnuniyeti başta olmak üzere öğrencilerinin kalite ve performansları ile ilgili çalışmaları, f) Araştırma faaliyetleri ve etkinliği ile akademisyenlerinin kurumsal çalışmalara katılımı ve memnuniyeti başta olmak üzere ilgili süreçleri, g) Bilişim ve akademik altyapı (laboratuvar, kütüphane ve benzeri) hizmetleri, h) Akademik birimlerinin araştırma ve geliştirme faaliyetleri, i) İdari personelinin kurumsal çalışmalara katılımı ve memnuniyeti ile idari ve destek hizmetleri, j) Mezun yönetim ve izleme sistemi, k) Toplumla açıklık ve toplum hizmetleri, l) Yaşam boyu eğitim faaliyetleri, m) Bir önceki iç değerlendirmede ortaya çıkan ve iyileştirilmeye ihtiyaç duyulan alanlarla ilgili çalışmalardır.

²⁰ Dış değerlendirme sonucuna göre ilgili kuruma kalite ve kalite geliştirme düzeyini gösteren "Kalite Belgesi" verilir. Kalite belgesinin geçerlilik süresi beş yıldır. Kalite belgesi, kurum bazında alınabileceği gibi bir yükseköğretim kurumunun akademik birim/birimleri veya akademik birimlerinin program/programları bazında da alınabilir.

²¹ 6564 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Resmi Gazete Tarih: 14 Kasım 2014, Sayı: 29175).

²² Akademik teşvik puanı otuz ve üzerinde olanlara, en yüksek Devlet memuru brüt aylık tutarının; a) Profesöre %100'üne, b) Doçente %90'ına, c) Yardımcı Doçente %80'ine, d) Araştırma Görevlisine %70'ine, e) Öğretim Görevlisi, Okutman, Uzman, Çevirici ve Eğitim-Öğretim Planlamacısı kadrosunda bulunanlara %70'ine, aldıkları akademik teşvik puanının yüze bölünerek bulunacak oranın uygulanması ile bulunacak miktar kadar akademik teşvik ödeneği verilir.

tasarım, sergi, alınan patentler, çalışmalara yapılan atıflar, toplantılarda tebliğ sunma ve akademik ödüller dikkate alınacaktır.²³

5. SONUÇ YERİNE

Ülkemizde kamu yönetiminde gerçekleştirilen neoliberal “reform” sürecinde, kamu mali yönetiminde yapılan değişikliğin en önemli unsurlarından biri, girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme sistemine geçilmesidir. Böylece merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı yerine yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim anlayışı benimsenmiştir. Bu amaçla 2003 yılında çıkartılan 5018 sayılı yasa ile Performans Esaslı Bütçeleme tüm kamu idarelerinde ve dolayısıyla devlet üniversitelerinde uygulanmaya başlanmıştır.

Bu uygulamada kamu idareleri (ve devlet üniversiteleri), yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını gösteren stratejik planlarını hazırlamakla yükümlü tutulmuştur. Stratejik planların kurumların benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde oluşturacakları stratejik amaçları ve ölçülebilir performans hedef ve göstergelerini içermesi gerekmektedir. Bütçe teklifleri, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanmak zorundadır.

Bu değişim sürecinde yükseköğretimin kamusal finansmanı yerini, artan oranda yararlanma karşılığı alınan harçlara ve çeşitli faaliyetlerden elde edilen kaynaklara bırakmaktadır. Gelire bağlı krediler ve burslar daha fazla kullanılmakta, özel sektörün yükseköğretim alanında faaliyette bulunması teşvik edilmekte ve girişimci aktiviteler özendirilmektedir. Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Plan, hesap verebilirlik ve performans ölçütüne bağlanan finansman yapısı, gerek kamusal kaynak tahsisinde ve gerekse başta öğretim elemanları olmak üzere üniversite çalışanlarına ek ödeme ve akademik teşvik ödemesi yapılması uygulamaları, kamu üniversitelerinde girdi yerine çıktı odaklı finansman yönteminin benimsendiğinin göstergeleridir.

Devlet üniversitelerinde uygulanmaya başlanan ve giderek yaygınlaşmakta olan Döner Sermaye İşletmesi gelirlerinden ek ödeme yapılmasında ve son olarak akademik teşvik ödemesinde çeşitli performans ölçütlerinin dikkate alınması, yukarıda sözü edilen kamu yönetiminde “reform” sürecinin bir sonucudur. Bu süreçte üniversitelerde de uygulanmaya başlanan Performans Esaslı Bütçelemeyi ise sadece yükseköğretimin finansmanında gerçekleştirilen değişiklik olarak görmek mümkün değildir. Bu aslında, çerçevesi DB, OECD ve IMF tarafından çizilen topyekûn bir dönüşümü işaret etmektedir. Bu dönüşüm, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve buna bağlı Kamu Harcama Yönetiminin tüm kamu idarelerinde uygulanması ile özel sektör ve piyasa işleyişinin kamu idarelerine de yaygınlaştırılması çabasıdır.

Ekonomik sorunun çözümü için kapitalist sistem tarafından önerilen piyasa, rekabet ve kâr maksimizasyonu motifi ile başarıya ulaşabilecek bir sistemdir. Bu biçimi ile piyasanın özel sektör faaliyetleri ve üretimi için uygun olduğu söylenmelidir. Oysa kârın olmadığı ve bireysel çıkarlar yerine, toplumsal çıkarların öncelikli olduğu alanlarda piyasanın işlemesi mümkün değildir. Kamu kurumlarında uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçe ve stratejik plan dolayısıyla, kurumsal başarıyı artırarak daha fazla ödenek almak veya kendi

²³ Ödemenin nasıl yapılacağıın yönetmelikle ayrıca düzenleneceği yasada yer almaktadır. Yasanın bu hükmü uyarınca Yükseköğretim Kurulu 2015 yılı Şubat ayında yönetmelik taslağı yayımlayarak ilgili çevrelerden görüş almaya başlamış, bu görüşler dikkate alarak yönetmeliğe son halini vereceğini ilan etmiştir. Bu çalışma yapıldığı sırada henüz yönetmelik yayımlanmamıştır.

gelirlerini artırmak için kurum yöneticilerinin asıl faaliyet alanı dışı arayışlara girdikleri görülmektedir. Örneğin üniversitelerde yöneticiler araştırma ve eğitim dışında alanlara yönelmektedir. Kimi ticari faaliyetlerde (üniversite tesislerinin kiraya verilmesi, düğün nişan etkinlikleri yapılması, akaryakıt istasyonu işletilmesi, üniversite içinde AVM açılması gibi) buldukları, kontenjanları yükselterek öğrenci sayısı ve mezun sayısını artırmaya çalıştıkları, paralı ikinci öğretim ve yaz okulu programlarını yaygınlaştırdıkları görülmektedir. Öğretim elemanları ise kalite ve bilimsel kaygı dışında daha fazla ders vererek, daha çok proje yaparak, üniversite hastanelerinde daha çok hasta muayene ederek, hastalara daha çok tetkik yaptırarak, daha çok ameliyat yaparak performanslarını ve kendi gelirlerini artırmaya çalıştıkları gözlenmektedir. Bilimsel kalite yerine sayısal çokluk ve puan toplama peşinde koşmak tercih edilmekte, nitelik yerine nicelik ön plana çıkmaktadır.

Eğitim; bireyin çevresini algılama, anlama ve denetlemeye yönelik olarak tek başına ya da bir grup içinde sürdürdüğü zihinsel çabalar bütünüdür. Dolayısıyla eğitim; çok büyük bölümü ile üretim faaliyeti, çok küçük bir bölümü ile de bu eylemden haz almaya yönelik tüketim faaliyeti olarak görülür (Önder, 1999: 1). Eğitimin bu temel niteliği, bireyin araştırma, inceleme ve yorumlama gibi alanlarda yoğunlaşmasını, bilimsel bilgiyi üretmesini, eleştirel ve zihinsel yönünün gelişmesini sağlayarak kendisine ve topluma yeni ufuklar açmasını sağlar. Bu işlev, bireye ve dolayısıyla topluma çeşitli bilgilerin aktarılması ve paylaşılması ile gerçekleşir. Sadece kâr maksimizasyonu motifine dayanan piyasa sisteminin, böyle bir amacın ve işlevin gerçekleşmesi için uygun bir araç olmadığı söylenmelidir.

KAYNAKÇA

- AKTAN C.C., (1997), Anayasal İktisat, İz Yayıncılık, İstanbul.
- ALLISON, G. T., (1983), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike", içinde, Perry, James, Kraemer, Kenneth, (Ed.), Public management: Public and Private Perspectives, Mayfield Publishing Co., California, 14-29.
- ANDREW, M. and H. HİLL, (2003), "The Impact of Traditional Budgeting Systems on the Effectiveness of Performance-Based Budgeting: A Different Viewpoint on Recent Findings", International Journal of Public Administration, No. 26/2, 135-155.
- ARROW, K. J., (1951), Social Choice and Individual Values, John Wiley & Sons, Inc., New York, Chapman & Hall, Limited, London.
- ARROW, K. J., (1969), The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation, Joint Economic Committee of Congress.
- AYMAN, B. G., (2003), "Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, Tartışma Metinleri, No.59, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kasım.
- ATAAY, Faruk, (2015), "Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm", Akdeniz İİBF Dergisi, Sayı:30, 20-39.
- BAYRAMOĞLU, S., (2005), Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, Ankara.
- BİLİCİ, G., (2012), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bütçe Sistemi: Türkiye Örneği", Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, maliye Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- BUCHANAN J.M., (1987), “The Constitution of Economic Policy”, *American Economic Review*, June, Vol.77., No 3, 243-250.
- BUCHANAN, J. M. and G. TULLOCK, (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- BUCHANAN, J.M., (1985), *Liberty, Market and State Political Economy in the 1980's*, New York University Press, New York.
- BUTLER, E., (2012), *Public Choice – A Primer*, The Institute of Economic Affairs, London..
- COASE, R.H., (1937), “The nature of the firm”, *Economica*, 4(16), 386-405.
- DEMİR, Ö., (1996), *Kurumcu İktisat*, Vadi Yayınları, Ankara.
- DEMİRBAŞ, T., (2006), *Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- DIAMOND, J., (2003), “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, IMF Working Paper, WP/03/33.
- DOWNS A., (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper&Brothers Publishers, New York.
- DUNCAN, B., (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press.
- DURA, Y. C., (2006), “Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi”, *Türk İdare Dergisi*, 451, 107-115.
- GROENEWEGEN, K. and A. Nagelkerke, (1995), “On integratign new and old institutionalism: Gouglass North building bridges”, *Journal of Economic Issues*, XXIX (2), 467-75.
- GÜLER, B. A., (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Ankara, Sayı 9, 94-116.
- GÜRÇAYLAR, T., (2013), “Yeni Kurumsal İktisat Geleneğinde İşlem Maliyeti Teorisinin Rolü ve Son Gelişmeler”, *Business and Economics Research Journal*, Volume 4 Number 2, 109-34.
- GÜZELSARI, S., (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *Tartışma Metinleri*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Ankara University Publishing House, Ankara.
- HEPAKSAZ, E., (2007). *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform*, *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 44 (514), 89-109.
- HOBBS, J.E., (1996), “A transaction cost approach to supply chain management”, *Supply Chain Management*, 1(2), 15-27.
- HOOD, C., (1991), “A Public Management For All Season”, *Public Administration*, Vol.69, Spring, 3-19.
- JAFFE, D., (2001), *Organization theory: Tensions and change*. New York: McGraw-Hill.

- KREAUDREN, P. and H. MIERLO, (1998), "Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications", T. Verhijen ve D. Coombes (eds.), *Innovations in Public Management-Perspectives From east and West içinde*, Cheltenham: Edward Elgar, 39-56.
- MASCARENHAS, R.C., (1993), " Building an Enterprise culture in the Public Sector: Reform of the Public sector in Australia, Britain and New Zealand", *Public Administration Review*, Vol. 53, No.4, 319-328.
- MUELLER, D.C., (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- MURRAY, M. A., (1975), "Comparing Public and private management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, Vol. 35, No.4, 364-371.
- MUTLUER, M. K, E. ÖNER, A. KESİK, (2006), *Bütçe Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- OECD, (2004), *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OECD Observer.
- OSBORNE, D. and T. GAEBLER, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., (1998), "The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, LII, (1-4), 517-565.
- ÖNDER, İ., (1999), "Eğitim Üzerine", <http://www.oes.metu.edu.tr/yaz2.html> , (24.01.2009).
- PERRY, J. KREAMER K., (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Cal.: Mayfield.
- POLLITT, C. (1993), *Managerialism and Public Services*, 2nd ed., Oxford, Blackwell.
- RHODES, R.A. W., (1996), "The New Governance: Governing Without Government" *Political Studies*, XLIV, 562-667.
- SCHICK, A., (2001), "The Changing Role of the Central Budget Office", *OECD Journal on Budgeting*, 9-26.
- ULUTÜRK, S. ve K. DANE, (2008), "Yükseköğretim Finansmanı; Neoliberal Dönüşüm ve Türkiye", *Eğitim Bilim Toplum*, Cilt:6, Sayı:22, Bahar:2008, 108-29.
- USTA, A., (2010), "Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 78, Temmuz-Eylül, 31-58.
- ÜSTÜNER, Y., (2000), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu işletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı.3, Eylül, 15-31.
- YALÇIN, Y., (2010), *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.
- ZENGİN, O., (2009), "Günümüz Kamu Yönetiminde Ortaya Çıkan Yaklaşımlar", *Kamu Yönetimi. Yapı İşleyiş Reform, içinde* (Editör: Barış ÖVGÜN), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No.5, Ankara.