

SAYI 10

Kazancı

HAKEMLİ HUKUK DERGİSİ

- Hukuki değerini yitiren tescil ve bunun düzeltilmesi
- Patent Hukuku ve biyoteknoloji: Yaşamın patentlenmesi mi?
- Yabancıların Türkiye'de çalışma hakları
- Yeni Türk Ceza Kanunu'nda ihbar yükümlülüğünün Sağlık Hukuku yönünden değerlendirilmesi
- İşyerinde geçirilen kalp krizi iş kazası mıdır?

HAKEM KURULU

Prof. Dr. Metin Gürkanlar
Prof. Dr. Mehmet Fikret Gezgin
Prof. Dr. Atilla Dicle
Prof. Dr. Turhan Esener
Prof. Dr. Tankut Centel
Prof. Dr. Selçuk Öztekin
Prof. Dr. Haluk Kabaaliolu
Prof. Dr. Atilla Altop
Prof. Dr. Tayfun Akgüner
Prof. Dr. Hüseyin Hatemi
Prof. Dr. Ömer Faruk Batırel
Prof. Dr. Fehmi Ülgener
Prof. Dr. Alptekin Günel
Prof. Dr. Uğur Eser
Prof. Dr. Adem Çabuk
Prof. Dr. Ertan Oktay
Prof. Dr. Cüdi Tuncer Gürsoy
Prof. Dr. Erdener Yurtcan
Prof. Dr. Hamdi Yasaman
Prof. Dr. Doğan Altıner
Prof. Dr. Erkan Akın
Prof. Dr. H. Yavuz Alangoya

Prof. Dr. Turan Yay
Prof. Dr. Kudret Güven
Prof. Dr. A. Can Tuncay
Prof. Dr. Noyan Arsan
Prof. Dr. Levent Köker
Prof. Dr. Tamer İşgüden
Prof. Dr. Nur Centel
Prof. Dr. Esra Ekmekçi
Prof. Dr. Abdülgaffar Ağaolu
Prof. Dr. Ülkü Dicle
Prof. Dr. Ahmet Kızıl
Prof. Dr. Hasan Türeci
Prof. Dr. Nihat Edizdoğan
Prof. Dr. Aysel Erciş
Prof. Dr. Billur Yaltı
Prof. Dr. Nihal Saban
Prof. Dr. Uğur Güllülü
Prof. Dr. Ahmet Nezih Kök
Prof. Dr. Alper Güvel
Prof. Dr. Dursun Arıkboğa
Prof. Dr. İlhan Uluşan
Prof. Dr. Turgut Öz

Prof. Dr. Nurettin Bilici
Prof. Dr. Rezzan Tatlıdil
Prof. Dr. Kenan Bulutoğlu
Doç. Dr. Tamer İnal
Doç. Dr. M. Kemal Öke
Doç. Dr. Eser Köker
Doç. Dr. İlhan Helvacı
Doç. Dr. Erdoğan Taşkın
Doç. Dr. M. Dikmen Caniklioğlu
Doç. Dr. Ahmet Burçin Yereli
Doç. Dr. Mahmut Koca
Doç. Dr. Mustafa Fadıl Yıldırım
Doç. Dr. Nihat Bulut
Doç. Dr. Şükran Ertürk
Doç. Dr. Demet Özdamar
Doç. Dr. Ekrem Buğra Ekinci
Doç. Dr. Tekin Memiş
Doç. Dr. Seyithan Deliduman
Doç. Dr. Osman Kaşıkçı
Doç. Dr. Yücel Oğurlu
Doç. Dr. Mehmet Arslan
Doç. Dr. Fatih Uşan

MAKALE YAYINLAMA KOŞULLARI

1. Bu dergi, akademik düşüncelerle çıkarılan bir dergidir.
2. Dergide yayınlanan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlarını bağlar.
3. Yayınlanması için gönderilen yazıların akademik yazım kurallarına uyularak yazılmış olması gerekir. Referanslar sayfa altına otomatik dipnotla yapılmalıdır. Yazılar Word Programında ve Arial fontunda 12 punto yazı büyüklüğün de yazılmalıdır.
4. Makalelerin başında 150 kelimelik özet yazılmalıdır.
5. Özeti altında kavram dizininde kullanılmak üzere belirlenmiş ve koyu renk ile yazılmış anahtar kelimeler gösterilmelidir.
6. Makaleler e-posta yolu ile bilim dalı editörüne gönderilmelidir.
7. Gönderilen yazılar daha önce yayınlanmamış olmalıdır.
8. Konusu suç teşkil eden yazılar yayınlanmaz.
9. Dergide yayınlanan yazılar kaynak gösterilmek şartı ile iktibas edilebilir.

© Kazancı Hukuk, İşletme ve Maliye Bilimleri Dergisinin her hakkı 5847 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.'ne aittir. Gerçek ve tüzel kişiler tarafından kısmen dahi olsa çoğaltılamaz ve yayınlanamaz. Dergide yayınlanan yazılardan alıntı yapılması ancak izin ve kaynak gösterilmesi koşuluyla mümkündür. Yazılarda yer alan görüşler, yazarların kişisel görüşleridir.

ISSN 1304-7949

DİZGİ – BASKI: Kazancı Matbaacılık Sanayii A.Ş. Çatalca Asfaltı 8.km Büyükçekmece/İstanbul
Tel: (0212) 887 10 48 (0212) 887 10 49 Fax:(0212) 887 10 47

İçindekiler

- 7 Alan Adları ve TR. Alan Adı Politikalarına Eleştirel Bir Yaklaşım**
Doç. Dr. Tekin Memiş
- 22 İnternet Alan Adı (Domain Name) Müracaat ve Tescil Uygulamaları - Dünyadaki Uygulamalar Işığında Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi -**
Yrd. Doç. Dr. Savaş Bozbel
- 35 Amerikan Hukukunda Donatanın Kanuni Sorumluluğunun Sınırlandırılması Hakkı**
Yrd. Doç. Dr. Pınar Akan
- 44 Patent Hukuku Ve Biyoteknoloji: Yaşamın Patentlenmesi mi?**
Prof. Dr. Jürgen SİMON
Çev: Doç.Dr. M. Fadil YILDIRIM
Doç.Dr. Tekin MEMİŞ
- 62 Hukuki Değerini Yitiren Tescil ve Bunun Düzeltilmesi**
Yrd. Doç. Dr. Ekrem KURT
- 66 Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları**
Ebru Aktaş
- 101 Yeni Türk Ceza Kanunu’nda İhbar Yükümlülüğünün Sağlık Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi**
Hilal GÜLTEPE
- 106 Kamu Harcamalarında Verimlilik ve Etkinlik**
Arş. Gör. Ümit Süleyman ÜSTÜN
- 117 Değerli Kağıtların Kullanılması ve Sorumluluk**
Mehmet BAYDEMİR
- 119 İşyerinde Geçirilen Kalp Krizi İş Kazası Mıdır?**
Doç. Dr. M. Fatih UŞAN
- 127 4 Ekim 1958 Fransız Anayasası**
Çev: Yrd. Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYLAN
- 144 Yargıtay Kararları**
- 167 Vergi Takvimi**
- 168 Önemli Bilgiler**

Kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik

Arş. Gör. Ümit Süleyman ÜSTÜN *

Özet

İhtiyaçların sınırsızlığı karşısında bu ihtiyaçları karşılayacak kaynaklar sınırlıdır. Bu yüzden eldeki kaynakların dağılımı ve bu kaynakların kullanımında etkinliğinin sağlanması büyük bir önem arz etmektedir. Devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamak için yaptığı kamu harcamalarında da etkinliğin sağlanması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarında etkinlik konusunun önem kazanmasının sebepleri genel olarak, kamu harcamalarının artış sebepleriyle ilişkilidir. Kamu harcamaları çeşitli sebeplerle artarken, bunların ekonomideki kaynak kullanımı üzerindeki etkisi de artmaktadır. Kamu harcamalarının artması ve kaynak kullanımının önem kazanması neticesinde, etkinlik kavramının önemi anlaşılmış ve konu üzerinde çalışmalar artmıştır.

Devlet, yüklenmiş olduğu malî ve malî olmayan nitelikteki görevlerini gerçekleştirebilmek için kamu harcamalarını bir araç olarak kullanmaktadır. Bu amaçların doğrultusunda, yapılması planlanan faaliyetlerin alternatifleri arasında en iyisi ve verimli olması ve dolayısıyla da bu yönde verilecek kararlarda büyük titizlik gösterilmesi gerekmektedir.

Anahtar kelimeler:

Kamu harcamaları
Kamu hizmetleri
Fayda
Maliyet
Verimlilik
Etkinlik

I. Giriş

Sınırlı kaynaklarla toplum refahının en üst seviyeye çıkarılması, ekonomi biliminin temel amacını oluşturmaktadır. Kaynakların sınırlılığına rağmen ihtiyaçların sınırsızlığı, eldeki kaynakların dağılımı ve kullanımında etkinliğinin önemini arttırmaktadır.

Kamu harcamalarında ise etkinlik konusunun önem kazanmasının sebepleri genel olarak, kamu harcamalarının artış sebepleriyle ilişkilidir. Kamu harcamaları çeşitli sebeplerle artarken, bunların ekonomideki kaynak kullanımı üzerindeki etkisi de artmaktadır. Kamu harcamalarının artması ve kaynak kullanımının önem kazanması neticesinde, etkinlik kavramının önemi anlaşılmış ve konu üzerinde çalışmalar artmıştır. Ayrıca devletin faaliyetlerinin en olumlu seviyede gerçekleştirilmesi ve böylelikle amaçlara ulaşılabilmesi bakımından etkinliğin sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Kamu harcamalarında etkinlik esas olarak II. Dünya Savaşından sonra, 1950'lerde geniş bir şekilde ele alınıp incelenmeye başlanmıştır. Kamu kesiminde etkinlikle ilgili olarak ortaya atılan iki önemli adım vardır. Bunlar fayda – maliyet analizleri ile planlama-programlama-bütçeleme sistemidir.

* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Araştırma Görevlisi.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu harcamaları ile kamu hizmetleri kavramları üzerinde durulup kamu hizmetlerinin sınıflandırılmasına değinilecektir. İkinci bölümde fayda ve maliyet kavramları incelenecek, daha sonraki bölümde verimlilik ve etkinlik kavramları üzerinde durulacaktır. Çalışmanın son bölümünde ise kamu harcamalarında etkinliğin ölçülmesinde kullanılan teknikler ele alınacaktır. Söz konusu bölümde ilk önce fayda – maliyet analizleri ele alınıp incelenecek daha sonra da planlama-programlama-bütçeleme sistemi ile performans denetimi üzerinde durulacaktır.

II. Kamu harcamaları ve kamu hizmetleri

A. Kamu harcamaları

Devlet, varlığını devam ettirebilmek ve kamu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir takım harcamalarda bulunmak zorundadır. Kamu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılan bu ödemelere, kamu harcamaları denilmektedir¹. Kamu harcamaları, kamu gelirleriyle birlikte maliye politikasının iki aracını teşkil etmektedirler. Devlet üstlenmiş olduğu malî ve malî olmayan nitelikteki görevlerini, kamu harcamaları üzerinde ayarlamalar yapmak suretiyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Kamu harcamaları dar veya geniş anlamda incelenebilirler. Dar anlamda kamu harcamaları, merkezî idare tarafından gerçekleştirilen hizmetler dolayısıyla yapılan giderleri ifade etmektedir. Geniş anlamda kamu harcamaları ise sadece merkezî idarenin değil, diğer kamu kuruluşları ile yerel yönetimlerin yaptıkları harcamaları da kapsamaktadır².

B. Kamu hizmetleri

Toplumun ortak nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması için devletin yapmak durumunda kaldığı hizmetler, kamu hizmeti olarak ni-

telendirilebilir. Toplumun bu ihtiyaçlarını tatmine yönelik faaliyetlere, kim tarafından yapılırsa yapılsın kamu hizmeti denir³. Sonuç olarak kamu hizmeti, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel sektör tarafından üretilip kamunun tüketimine sunulan hizmet olarak tanımlanabilir⁴.

Topluma götürülen hizmetler kolektif, yarı kolektif ve özel mal ve hizmetler şeklinde bir sınıflandırmaya tâbi tutulabilirler.

1. Kolektif mal ve hizmetler

Toplum açısından önem taşıyan belirli mal ve hizmetler, sadece devlet tarafından üretilebilecek niteliktedirler. Bu tür mal ve hizmetlerin en önemli özelliği *bölünemez* oluşlarıdır. Yani kişilerin tek tek yararlanma imkânları yoktur, bu tür mal ve hizmetler toplum tarafından kolektif olarak tüketilmektedirler⁵. Millî savunma, iç emniyet hizmetleri, zorunlu öğretim hizmetleri, örnek olarak gösterilebilir. Bir başka ifade ile, faydanın bireysel boyuttaki değeri ölçülemez; bütün toplum kesimleri, genel faydanın kapsamı içindedir.

Bu tür mal ve hizmetlerde dışlama ilkesinin uygulanması imkânsızdır. Yani kişilerin sunulan mal ve hizmetlerden yararlanması engellenememektedir. Ayrıca bunlar fiyatlandırılmaz ve pazarlanamazlar⁶.

Kolektif mal ve hizmetlerin bölünmezlik ve beraber tüketim özelliğinden dolayı, kişiler taleplerini açıklayamazlar, dolayısıyla talep de belirlenemez⁷. Bu tür mallar piyasa konusu olamazlar.

³ “Özel girişim söz konusu olduğunda buna “virtüel” ya da “işlevsel” kamu hizmeti denilir.” Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: ÖZAY İl Han, Gün Işığında Yönetim, İstanbul 1986, s. 247.

⁴ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara 1999, s. 224; BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukuku I – Genel Konular, Ankara 1972, s. 18.

⁵ AKSOY, s. 64.

⁶ CHU Ke-young – HEMMING Richard, Kamu Harcamaları Rehberi, Washington, D.C. 1991, (Çev: CANSIZLAR Doğan, Ankara 1995), s. 20.

⁷ ŞENYÜZ Doğan, “Özel ve Kamu Sektörü Açısından Yatırım Kararlarında Fayda – Maliyet Analizi”, Uludağ Üniversitesi İİBD, C. V, S. 2, Kasım 1984, s. 106.

¹ AKDOĞAN Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Ankara 1997, s. 49; ULUATAM Özhan, Kamu Maliyesi, Ankara 1997, s. 211 vd.

² AKSOY Şerafettin, Kamu Maliyesi, İstanbul 1994, s. 103-105; AKDOĞAN, s. 50.

2. Yarı kolektif mal ve hizmetler

Bu gruptaki mal ve hizmetler kısmen bölünebilir ve fiyatlandırılabilirler. Yarı kolektif mal ve hizmetlerden kaynaklanan faydanın bir bölümü bütün olarak toplumu, bir bölümü de ayrı ayrı kişilere gitmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin kişisel faydaları yanında topluma sağladığı faydalar da vardır. Bunların kişilere sağladığı faydaların ölçülebilmesine rağmen topluma sağladıkları fayda ölçülememektedir⁸. Dolayısıyla özel kişisel faydaları ölçmek ve fiyatlandırmak mümkündür.

Yarı kolektif mal ve hizmetler, devlet veya piyasa tarafından üretilebilir ve pazarlanabilir niteliktedir. Sağlık hizmetleri, caddeler ve şehirlerarası yollar, parklar örnek olarak gösterilebilir. Yani, piyasa tarafından üretimi üstlenebilecek bazı mal ya da hizmet türlerine, sosyal fayda ve maliyetlerle dışsal fayda ve kayıplar dikkate alınmak suretiyle toplumsal bir nitelik kazandırılmış olmaktadır⁹.

3. Özel mal ve hizmetler

Bu tür mal ve hizmetlerin faydaları toplum bireyleri arasında bölünebilmekte ve ölçülebilmektedir. Ayrıca, özel malların faydası bireysel nitelikte olduğundan, bedel ödemeyen kişileri faydalandırmama imkânı da bulunmaktadır¹⁰. Posta, elektrik, su, ulaşım hizmetleri örnek olarak gösterilebilir. Özel mallar tüketim ile sona ermektedirler. Bu hizmetlerden kişiler tek tek yararlanmakta, dolayısıyla fiyatlandırma da mümkün olmaktadır.

III. Fayda ve maliyet kavramları

Kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik kavramlarını inceleyebilmek için öncelikle fayda ve maliyet kavramlarının ele alınması gerekmektedir.

A. Fayda

Fayda en genel tanımıyla, bir projenin ekonomiye katkısını gösterir¹¹. Bir mal veya

hizmetin etkilerinin net olarak tespit edilemediği durumlarda bir malın bir kişi için faydası, kişinin o mal için ödemeyi kabul edeceği en yüksek fiyattır.

Kamu harcamaları açısından faydayı bu şekilde özel (bireysel) olarak ele alma yanında, sosyal (toplumsal) olarak incelemek daha isabetli olacaktır. Sosyal fayda, özel fayda yanında dış tasarruf ve etkilerin, topluma kazandırılan ek yararların da dikkate alınması suretiyle bulunur¹². Geniş anlamda fayda olarak da nitelendirebileceğimiz sosyal fayda kısaca, bireylere olan faydanın yanı sıra dış faydaların ve topluma kazandırılan yararların da göz önüne alınmasıyla ortaya çıkan fayda olarak tanımlanabilir.

Fayda bu ayrımın dışında, çeşitli açılardan da sınıflandırmaya tâbi tutulabilir:

1. Doğrudan (Aslî) ve dolaylı (Tali) fayda

Bir proje tamamlandığı zaman çevresine, doğrudan ve dolaylı olmak üzere bir çok etki yapar. Doğrudan fayda, proje ürünlerini ilk elde bizzat kullanan kişilerin doğrudan doğruya sağladıkları faydadır. Bu kişilerin ödemeye razı oldukları fiyat, bu faydayı gösterir. Dolaylı fayda ise, proje ürününü bizzat kullananların dışındakilere sağlanan faydadır¹³. Bir başka deyişle, yatırım ile ilgili olmayan kişilerin aynı yatırımdan dolaylı olarak elde ettikleri fayda, dolaylı fayda olarak tanımlanabilir. Örneğin, bir barajın elektrik enerjisinin kullananlar doğrudan fayda, barajda balık tutanlar ise dolaylı fayda sağlamaktadırlar.

Dolaylı fayda, iki şekilde ortaya çıkabilir. İlk durumda, proje sayesinde üretiminde artış sağlanan ürünü girdi olarak kullanan işletmelerin gelirlerinde meydana gelen artış söz konusudur. Bu işletmeler, üretici ve tüketici arasında kalan imalat ve ulaştırma firmalarıdır. İkinci durumda ise, projeden doğrudan fayda sağlayanların gelir artışları neti-

⁸ ŞENYÜZ, s. 106, AKSOY, s. 68.

⁹ AKDOĞAN, s. 38.

¹⁰ AKSOY, s. 76; AKDOĞAN, s. 38.

¹¹ ŞENATALAR Burhan, "Fayda – Maliyet Analizinin

Kapsamı – Fayda ve Maliyet Kavramları", Maliye Enstitüsü Konferansları, C. 22, y. 1972, s. 237, 245.

¹² ŞENATALAR, s. 237.

¹³ ŞENYÜZ, s. 108; ŞENATALAR, s. 239.

cesinde oluşturdukları talep dolayısıyla, ikinci bir gelir ve tüketim artışı meydana gelmektedir¹⁴.

2. Maddî ve maddî olmayan fayda

Projenin yol açtığı ölçülebilir etkiler maddî fayda, ölçülemeyen etkiler maddî olmayan fayda olarak tanımlanabilir¹⁵. Ölçülebilen yani maddî faydalar, fiyata konu oluyorsa parasal bir biçimde ifade edilebilir, aksi hâlde parasal olarak ifadeleri mümkün olmaz. Örneğin trafik kazalarının önlenmesi neticesinde can kayıplarının azalması maddî bir faydadır fakat, parasal olarak ifade edilemeyen bir faydayı teşkil etmektedir. Millî güvenliğin geliştirilmesi, doğal güzellik ve kültürel değerlerin ortaya çıkarılması ise tümüyle maddî olmayan fayda sağlamaktadır.

3. Gerçek ve itibarî fayda

Teknoloji fayda olarak da tanımlanabilen gerçek fayda, toplam üretim imkânlarında veya tüketicilerin toplam refahında bir artışı ifade etmektedir. İtibarî fayda ise nisbî fiyatlardaki değişim suretiyle ortaya çıkar ve toplam üretim imkânlarını ve tüketicilerin toplam refahını etkilemez¹⁶. Bir başka deyişle burada, belirli kişi ya da grupların elde ettiği faydanın başka kişi ya da gruplar tarafından kaybedilmekte oluşu yani, gruplar arasında bir transfer niteliğinin varlığı söz konusudur.

B. Maliyet

Sözlük anlamı olarak bir şeyin üretiminin yol açtığı giderlerin tümü olarak tanımlanan maliyet genel olarak, proje dolayısıyla vazgeçilen faaliyetlerin ekonomiye yapabileceği katkıyı gösterir¹⁷.

Özel maliyette dış etkiler dikkate alınmamaktadır. Kamu harcamaları açısından aynen fayda da olduğu gibi, özel maliyetin yanı sıra sosyal maliyeti de ele almak gerekmektedir. Geniş anlamda maliyet olarak da nitelendirilebilecek sosyal maliyette, toplu-

mun katlanmak zorunda olduğu maliyetler, dışsal maliyetler de hesaplanmaktadır¹⁸.

Ayrıca fırsat maliyetine de değinmek gerekir. Fırsat maliyeti, herhangi bir mal ve hizmeti üretmek için belirli miktarda diğer mal ve hizmetten vazgeçme ve vazgeçilmek zorunda kalınan mal ve hizmetlerin değeri olarak tanımlanabilir¹⁹.

Maliyet bunların dışında, başka açılardan da sınıflandırmaya tâbi tutulabilir:

1. Doğrudan (Aslî) ve dolaylı (Talî) maliyet

Proje ile doğrudan ilgisi bulunan ve projeyi gerçekleştiren kurumun katlandığı giderler doğrudan maliyettir. Projeyi gerçekleştiren kurum dışındaki kişi ve kuruluşların katlandığı maliyetler ise, dolaylı maliyetlerdir. Bir başka açıdan ise dolaylı maliyetler, gerçekte proje ile doğrudan ilişkisi olmamasına rağmen yatırımın sebep olduğu dışsal maliyetin toplamına eşittir²⁰.

2. Maddî ve maddî olmayan maliyet

Bir maliyet ölçülebiliyorsa maddî, ölçülemezse maddî olmayan bir maliyettir. Bu yüzden maliyetin piyasada fiyatının olup olmasının, maddî veya maddî olmayan maliyet ayrımında önemi yoktur. Maliyetlerin bir bölümünün parasal olarak ifadesi mümkün değildir²¹. Bir termik santralin yapımı için gerekli girdiler maddî maliyettir. Ancak termik santralin çevreye vereceği zarar maddî olmayan bir maliyettir ve parasal olarak ifadesi mümkün değildir.

3. Gerçek ve itibarî maliyet

Gerçek maliyetler kaynak kullanımının sonucunda ortaya çıkar ve net anlamda ekonominin katlandığı bir yüküdür. İtibarî maliyette ise ekonomi gerçek anlamda bir yüke katlanmamaktadır²². İtibarî maliyette, projenin üretiminden sorumlu olanlar ve olmayanlar açısından bir dağılım söz konusudur. Daha

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: ŞENATALAR, s. 239.

¹⁵ ŞENYÜZ, s. 108.

¹⁶ ŞENATALAR, s. 241.

¹⁷ ŞENATALAR, s. 245.

¹⁸ ŞENYÜZ, s. 108; ŞENATALAR, s. 245.

¹⁹ ÖZTÜRK Ahmet, "Fırsat Maliyeti ve Gölge Fiyatlar", Bursa İTİAD, C. 7, S. 1-2, Mart 1978, s. 85.

²⁰ ŞENYÜZ, s. 109; ŞENATALAR, s. 246.

²¹ ŞENYÜZ, s. 109.

²² ŞENATALAR, s. 246.

çok bir transfer niteliği taşıyan itibarî maliyetler, ekonomide kaynakların dağılımını etkilemediği için gerçek anlamda bir maliyet olarak değerlendirilmezler.

4. Yatırım ve işletme – bakım maliyeti

Yatırım maliyeti, projenin gerçekleşmesi için gerekli başlangıç maliyetlerini ifade eder. Projenin gerçekleşmesi ve üretime geçmesinden sonraki yıllık bakım, onarım ve işletme sermayesi ihtiyacı ise, işletme-bakım maliyetlerini teşkil eder²³.

IV. Verimlilik ve etkinlik kavramları

A. Verimlilik

Verimlilik esas itibarıyla, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade eder. Yani verimlilik, eldeki kaynaklarla (girdilerle), mümkün olan en fazla ürünün (çıkıntının) elde edilmesi olarak tanımlanabilir²⁴. Ancak elde edilecek çıktı doğası gereği sınırlı ise verimlilik, bu miktar çıkıntının en az girdiyle karşılanmasını ifade edecektir. Bir başka açıdan ise verimlilik, verili bir girdi ile en çok çıkıntının sağlanması veya verili bir çıkıntının en az girdi ile elde edilmesi olarak tanımlanabilir²⁵.

Verimlilik doktrinde, "dar anlamda etkinlik"²⁶ veya "ekonomik etkinlik"²⁷ olarak da tanımlanmaktadır.

Verimlilik, girdilerle çıktılar arasındaki oransal bir ilişkidir. Dolayısıyla verimlilik ancak, girdi maliyetleriyle çıktı değerlerinin ortak bir birimle (para cinsinden) ölçülebildiği durumlarda söz konusu olur²⁸. Kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlerde girdi ve çıktılarının önemli bir bölümünü ortak bir birimle yani, parasal olarak ifade etmek mümkündür. Fakat, kamu kesiminde üretilen diğer bazı mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifadesi mümkün olmamaktadır. Örneğin millî güvenlik, bölgesel kalkınma gibi amaçların ön planda geldiği durumlarda, bu amaçlara ulaşmanın etkileri parasal olarak ifade edilemediğinden, nitel boyuttan çok nicel boyutu değerlendiren verimlilik yetersiz kalmaktadır.

Uygun miktar ve kalitedeki kaynakların makul maliyetle ve uygun zamanlarda karşılanması tutumluluk olarak tanımlanmaktadır. Tutumluluk, amaca ulaşmak için gereğinden fazla harcama yapmamak olarak da tanımlanabilir. Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere, verimlilik kavramıyla tutumluluk kavramları örtüşmektedir. Verimlilik aynı zamanda tutumluluğu da ifade etmekte olduğundan, doktrinde ayrıca tutumluluk kavramına yer verilmesinin isabetli olmadığı söylenebilir.

Prodüktivite ise, üretkenlik ve bir şey üretebilme anlamına gelir. Herhangi bir girdi ile bir şey üretildiği zaman prodüktivite vardır fakat, girdilerin israfa yol açacak şekilde kullanılmaları hâlinde üretim sürecinin verimli olduğu söylenemez.

B. Etkinlik

Etkinlik, verimlilikten daha geniş kapsamlı ve bir ölçüde verimliliği de içine alan bir kavramdır. Etkinlik, doktrinde bazı yazarlarca geniş anlamda etkinlik olarak ele alınmakta ve verimlilik ise dar anlamda etkinlik olarak adlandırılmaktadır²⁹.

²³ ŞENATALAR, s. 245.

²⁴ FALAY Nihat, "Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", Sayıştay Dergisi 135. Kuruluş Yıldönümü Özel Sayısı, S. 25, Nisan-Haziran 1987, s. 20; BAŞ Hasan, "Sayıştay'ın Denetiminin Etkinlik ve Verimliliği", Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu, Ankara 1990, s. 116; CHU-HEMMING (Çev. CANSIZLAR), s. 26 vd.

²⁵ COŞKUN Arife, "Kamu Sektöründe Performans denetimi: Sayıştay Uygulaması", XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000 Antalya, s. 5; ÇEVİK Savaş, "Türk Bütçe Sisteminde Denetim: Gelecekteki Denetimden Performans Denetimine", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 10, S. 1-2, s. 126.

²⁶ Bkz.: ŞENATALAR, s. 227.

²⁷ Bkz.: OYAL Erkan, "Kamu Hizmetlerinde Maliyet – Fayda Analizleri", (KAVANAGH Noel J. "Cost – Benefit Analysis in the Public Service", Washington D.C., 27 October-6 November 1970. (Birleşmiş Millet-

ler Seminer Çoğaltması)'nın Değerlendirme Yazısı), Amme İdaresi Dergisi, C. 4, S. 1, Mart 1971, s. 167.

²⁸ FALAY, s. 20.

²⁹ ORTAÇ F. Rifat, "Kamu Harcamalarının Etkinlik ve Verimliliğinin Ölçülmesinde Karşılaşılan Sorunlar", İşletme ve Finans, y. 16, S. 182, Mayıs 2001, s. 62; Ayrıca bkz.: ORTAÇ F. Rifat, "İktisadi

Etkinlik genel olarak, genel veya özel bir amacın gerçekleştirilme derecesi olarak kabul edilir³⁰. Etkinlik, daha çok sonuç ile ilgili bir kavramdır. Örneğin iyi eğitilmiş az sayıda işçi, kötü eğitilmiş çok sayıdaki işçiye kıyasla daha etkin bir programı yansıtır.

Etkinlik, aynı amacı veya çıktıyı en az maliyetle üretebilmek için temel yol gösterici niteliğindedir. Etkinlik, belli amaçlara veya çıktılara en az maliyetle varmak ve kamusal amaçların azamîleştirilmesi demektir. Etkinlikte ayrıca dışsallıklar da göz önüne alınmaktadır. Dolayısıyla etkinlik, daha çok kamu sektörü için kullanılabilirken, özel sektör açısından ise verimlilik kavramı söz konusu olabilecektir.

Etkinlik kavramı, doktrinde bazı yazarlar tarafından verimlilik kavramıyla eşanlamlı olarak kullanılmakta ve bu kavramlar birbirleriyle karıştırılmaktadır³¹. Etkinlik kavramı, verimlilik kavramından daha geniş bir anlam ve içeriğe sahiptir. Verimlilik sadece kamu hizmetlerinin para cinsinden ölçülebildiği yerlerde yararlı olabilir. Etkinlik ise, çıktı veya faydaların parasal değerlerle ölçülemediği durumlarda kullanılabilir için, bütün kamu hizmetleri açısından söz konusu olabilir³².

Verimlilik Açısından Bir Hizmetin Devlet Tarafından Veya Özel Sektörce Yürütülmesi”, Hukuk – Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ed. Ali ULUSOY, Ekim 2001. (<http://w3.gazi.edu.tr/web/rifatortac/Makaleler/05.pdf>).

³⁰ BATIREL Ömer Faruk, “Kamu kesiminde Etkinlik ve Maliyet – Fayda Analizi”, Gazi Üniversitesi İİBFD, C. 9, y. 1993, S. 2, s. 116; FALAY, s. 20-21.

³¹ KIRMANOĞLU Hülya – ÇAK Murat, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü” XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 200 Antalya, s. 6.: Bu yazarlar, etkinlik kavramını verimlilik ile eş anlamlı olarak kullanmakta ve etkinlik yerine ise “etkenlik” kavramını tercih etmektedirler.

³² FALAY, s. 21.

Çünkü etkinlik, çıktıları mümkün olan ekonomik ve siyasî bütün yollardan azamîleştirmek iken, verimlilik etkinliğin unsurlarından sadece birisidir. Çıktıların azamîleştirilmesi ise, etkinliği olduğu kadar verimliliği de arttırmaktadır.

Etkinlikte amaç önemli bir açıdan bakıldığında tüm iktisadî faaliyetlerin nihai amacının insanın refahını arttırmak olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, bir çimento fabrikası çok düşük bir maliyetle yüksek kalitede ve elindeki kaynaklarla mümkün olan en fazla miktarda çimento üretilmesine rağmen, gerekli tedbirleri almayarak çevredeki insan sağlığını, tarım ve hayvancılığı olumsuz etkiliyorsa, bu fabrika çok verimli olmasına rağmen etkin değildir.

Etkinlik kavramıyla ilgili olarak, kamu hizmetlerinin finanse edilmesinde, vergi ve diğer finansman kaynaklarının ve bunların etkilerinin de dikkate alınması gerektiği söylenebilir. Dışsallıkların da göz önünde tutulması suretiyle etkinlik, hizmetin üretilmesi sebebiyle yaratılan ve parasal olarak ifade edilebilen faydalar ile hizmetin oluşturduğu dışsallık sebebiyle yaratılan toplumsal fayda toplamının; parasal olarak ifade edilebilen hizmet maliyeti, dışsal zarar, vergi ve borçlanma dolayısıyla ortaya çıkan fırsat maliyeti toplamına oranı olarak ifade edilebilir³³.

Kamu harcamaları bakımından verimlilikten ziyade etkinlik, büyük bir önem arz etmektedir. Dolayısıyla, kamu harcamalarında etkinliğin tespit edilmesinin gerekliliği açıktır. Kamu harcamalarında etkinliğin tespitinde ise, çeşitli tekniklerden yararlanılmaktadır.

³³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ORTAÇ, s. 62.

V. Kamu harcamalarında etkinliğin ölçülmesinde kullanılan teknikler

A. Genel olarak

Devlet, yüklenmiş olduğu malî ve malî olmayan nitelikteki görevlerini gerçekleştirebilmek için kamu harcamalarını bir araç olarak kullanmaktadır. Bu amaçların doğrultusunda, yapılması planlanan faaliyetlerin alternatifleri arasında en iyisi ve verimli olması ve dolayısıyla da bu yönde verilecek kararlarda büyük titizlik gösterilmesi gerekmektedir. Kamu harcamalarının planlanmasında özel harcamaların planlanmasından farklı olan husus, özel hesaplamalarda ihmal edilen sosyal fayda ve maliyetlerin göz önüne alınmasıdır. Yani, kamu harcamaları konusunda verimlilik ve etkinliğin tespitinde, sosyal fayda ve maliyetlerin de dikkate alınarak, yapılacak planlamalarda gerekli titizliğin gösterilmesi gerekecektir.

Kamu kesiminde yapılacak faaliyetlerle ilgili olarak, alternatiflerin değerlendirilmesi ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için, iki önemli teknikten yararlanılmaktadır. Bunlar, maliyet – fayda analizleri ile planlama – programlama – bütçeleme sistemidir.

B. Fayda – maliyet analizleri

1. Genel Olarak

Fayda – maliyet analizleri temelde, projelerin maliyetleri ile faydalarının kıyaslanması esasına dayanmaktadır³⁴. Bir başka ifade ile bu analizler, belirli harcamaların yapılmasına karar vermeden önce sosyal faydanın sosyal maliyetle dengelenmesine ağırlık veren bir uygulamadır. Fayda – maliyet analizleri yoluyla "etkinlik kavramının kamu harcamaları için de uygulanabilecek şekilde geliştirilmesi" amaçlanmaktadır³⁵. Maliyet – fayda analizleri toplumun kıt kaynaklarını kamu harcamaları yoluyla toplumun menfaatlere uygun olarak dağıtma amacına yöne-

tir. Yatırım kararlarının verilmesi açısından iyi bir rehber niteliği taşıyan bu analizler, belirli bir harcamanın gerçekleştirilmesi bakımından en uygun projelerin hangisi olduğunun belirlenmesi ile ilgili olarak fonksiyon görmektedir.

Fayda – maliyet analizi, alternatif projelerin ve üretim tekniklerinin belirlenmesine katkıda bulunan bir yöntemdir. Fayda – maliyet analizinin amacı, en düşük toplumsal maliyetle en yüksek toplumsal faydanın sağlanmasının tespit edilmesidir. Bir başka deyişle bu analizin amacı, kaynak kullanımında etkinlik ve toplum refahının azamileştirilmesidir³⁶. Bu analiz, belirli bir kamu hizmetinin üretimini gerçekleştirecek en etkin projenin seçiminde yardımcı olur. Fayda – maliyet analizinde genel olarak, bir kısım subjektif faktörlere sayısal değerler yüklenmesi amaçlanmakta ve bunun sonucunda faydası maliyeti aşan projeler seçilmektedir³⁷. Diğer bir ifadeyle bu teknikte, belirli bir projenin sağlayacağı yarar ile doğuracağı maliyet karşılaştırılmakta ve net yarar sağlayan projeler, faaliyetler uygun kabul edilmektedir.

Fayda – maliyet analizi kamu kesiminde etkinlik çalışmalarının en gelişmişidir. Ortaya çıkan faydanın büyük bölümünün ölçülüp nakdî değerlerle ifade edilebildiği faaliyetlerde fayda – maliyet analizi uygulanır. Bir başka ifadeyle bu analizin uygulama alanı, faydaları büyük ölçüde maddî nitelikte olan kamu hizmetleridir. Millî savunma, adalet gibi faydaları maddî ve ölçülmeye elverişli olmayan alanlarda faydanın ölçülemeyişi, bu analizin uygulanamaması için yeterli bir sebep oluşturmaktadır³⁸. Diğer bir deyişle kamu hizmetlerinin özellikle toplumsal (kollektif) nitelikte olanları ile bazı yarı kollektif mal ve hizmetler bakımından bu analizlerin yeterince etkin olarak gerçekleştirilmesi mümkün

³⁴ AKDOĞAN Abdurrahman, "Kamu Giderlerinin Etkinliği Açısından Maliyet – Fayda Analizleri ve Önemi", Gazi Üniversitesi İİBFD, C. 9, y.1993, S.2, s. 4.

³⁵ ÖNERTÜRK Pınar, "Fayda Maliyet Analizi Üzerine Bir Araştırma", Maliye Dergisi, S. 46, Temmuz-Ağustos 1980, s. 78.

³⁶ ORTAÇ, s. 67; AKDOĞAN, Maliyet – Fayda, s. 5; BATIREL, s. 119.

³⁷ ESEN Öner, "Maliyet – Fayda Analizi" İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Dergisi, y. 5, S. 16, Mayıs 1979-II, s. 55.

³⁸ BATIREL, s. 120; ŞENATALAR, s. 233, 245.

olmamakta, bu analizler söz konusu alanlarda uygulanamamaktadır.

Fayda – maliyet analizlerinde esas olarak üç aşama bulunmaktadır. Birinci aşamada göz önüne alınan kalemlerin maliyet ve faydaları tespit edilip listelenmektedir. İkinci olarak bu maliyet ve faydalar ölçülüp, bunlara değer biçilmektedir. Üçüncü aşamada ise projelerin toplam maliyet ve faydaları dikkate alınarak kıyaslanmakta, proje sayıları azaltılmakta ve bir tercih gerçekleştirilmektedir³⁹.

2. Fayda ve maliyetlerin ölçülmeleri ve değerlendirilmeleri

Kamu kesiminde etkinliğin ölçülebilmesi, üretilen mal ve hizmetin sağladığı faydanın nakdî değerlerle ölçülebilmesi imkânına bağlıdır. Zaten fayda – maliyet analizleri özellikle, oluşturulan faydanın büyük bölümünün ölçüldüğü ve kıyaslanmaya elverişli birimlerle ifade edildiği durumlarda söz konusu olmaktadır⁴⁰. Maliyetler bütün kamu mal ve hizmetlerinde genellikle nakdî değerlerle ifade edilebilmektedirler. Fakat, faydanın ölçülüp nakdî olarak ifadesi her zaman mümkün değildir⁴¹. Kollektif mallarda birlikte tüketim olduğu ve fayda kişilere bölünemediğinden, bu mal ve hizmetlerde fayda, parasal olarak ifade edilememektedir. Örneğin savunma hizmetinde ürün yani hizmet sonucunda ortaya çıkacak fayda parasal olarak ifade edilemez. Yarı kollektif mal ve hizmetlerin sağladığı faydanın bir bölümü parasal olarak ifade edilebilirken bir bölümü ise kollektif faydadır ve parasal olarak ifade edilemez. Kamu tarafından üretilen özel mal ve hizmetlerde faydanın büyük ve önemli bir bölümü nakdî değerlerle ifade edilebilmektedir. Bu durumda fayda ile maliyet aynı birimle ortaya konulmuş olmaktadır. Böylelikle fayda – maliyet analizlerinden beklenen yarar elde edilmiş olacaktır.

Bu açıklamalar ışığında fayda – maliyet analizlerinin, kamu kesiminin sadece belirli

faaliyet alanları içinde yararlanılabilecek bir teknik olduğu sonucuna ulaşılır.

Üretilen bir ürünün piyasa değeri yani fiyatı, onun *faydasını* gösterir. Bir ürünün fiyatı varsa faydası da vardır. Pazarlanamayan malların piyasa fiyatı olmayacağından bu durumda gölge fiyat uygulaması yoluna gidilebileceği doktrinde ileri sürülmektedir⁴². Ancak faydanın ölçülemediği kamu malları açısından gölge fiyatı uygulaması mümkün olmayacaktır. Bunun dışında faydanın bulunmasının, yatırımın getirdiği üretim artışının sağlayacağı ek gelirin ölçülmesi suretiyle ileri sürülmektedir⁴³. Faydanın ölçülmesinde, proje ile aynı sonucu meydana getirecek en ucuz alternatif maliyetin hesaplanması yöntemi ise daha az uygulanan bir yöntemdir. Burada fayda, belirli bir sonucun meydana getirilmesi için uygulanabilecek olan alternatif yolun maliyetidir⁴⁴.

Bir projenin *maliyeti* esas olarak, projede girdi olarak kullanılan üretim faktörlerinin miktarı ile piyasa fiyatlarının çarpılması suretiyle bulunur. Ancak piyasa fiyatlarının geçerliliği konusunda tereddütler bulunduğu takdirde gölge fiyatlar kullanılabilir.

Piyasa fiyatlarının gerçek maliyetleri göstermediği durumlarda, belirli girdilerin gerçek maliyetini göstermek üzere piyasa fiyatları yerine kullanılan değerlere, *gölge fiyat* veya muhasebe fiyatı denilmektedir⁴⁵. Gölge fiyatlar piyasa fiyatları olmayıp, piyasanın tam rekabet şartlarında ulaşacağı fiyatlardır. Burada bir rekabet piyasasının işleyişi baz alınmak suretiyle maliyetlerin parasından bir tahmini söz konusudur. Gölge fiyatlara, piyasanın rekabet şartlarına sahip olmadığı veya kaynakların tam kullanımının sağlanamadığı ya da bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarının serbest olarak değil de devlet müdahalesi altında olduğu durumlarda başvurulur. Gölge fiyat uygulamasına en çok ihtiyaç duyulan durum, emek faktörü için

³⁹ AKDOĞAN, s. 81.

⁴⁰ ESEN, s. 57.

⁴¹ ORTAÇ, s. 61.

⁴² Bkz.: ŞENYÜZ, s. 109.

⁴³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ŞENATALAR, s. 238.

⁴⁴ ŞENATALAR, s. 238.

⁴⁵ ÖZTÜRK, s. 86-87; ÖNERTÜRK, s. 81.

açık veya gizli işsizlik hâlidir⁴⁶. Bunun dışında ithal malları açısından, dış ticarete uygulanan kısıtlamalar dolayısıyla döviz kuru serbest rekabet şartları altında ortaya çıkacak olan değerden farklı seviyede bulunduğu takdirde, gölge fiyat kullanmak yararlı olacaktır.

Maliyetlerin ölçülmesinde fırsat maliyetleri de dikkate alınabilir. Fırsat maliyeti, herhangi bir mal veya hizmeti üretmek için belirli miktarda diğer mal ve hizmetten vazgeçme olarak tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle belirli bir işi yapıp diğer bazı işleri yapmanın maliyeti, bu işi yapmaktan dolayı fed edilen yani kaçırılan fırsatlara eşittir. Dolayısıyla bir karar fedakarlık gerektirmiyorsa, böyle bir kararın fırsat maliyetinden söz edilemez⁴⁷.

Sosyal zaman tercihi konusu da fayda – maliyet analizleri açısından önemli yere sahiptir. Sosyal iskonto veya faiz oranı da denilmektedir. Projelerin fayda ve maliyetleri, geleceğe ilişkin değerleri yansıtmaktadır. Bu sebeple yatırım projelerinin değerlendirilebilmeleri ve dolayısıyla gelecekte değişik yıllarda ortaya çıkacak maliyet ve faydaların karşılaştırılabilmeleri için ortak bir zamana dönüştürülmeleri gerekir⁴⁸. Zaten fayda – maliyet analizlerinde bir yatırımın yıllar itibarıyla sağlayacağı faydalar ve doğuracağı maliyetler ortaya konur. Farklı dönemlerde ortaya çıkan fayda ve maliyetler ortak bir iskonto oranı ile iskonto edilir ve bugünkü değerleri ile karşılaştırılırlar. Faydanın maliyetten büyük olduğu veya faydanın maliyete oranının bir'den büyük olduğu durumlarda yatırıma girişmek uygundur⁴⁹. Sosyal zaman tercihini yansıtan en iyi gösterge uzun bir zaman dilimini içeren devlet tahvillerinin faiz oranı olmaktadır. Özel sektörün çıkardığı tahviller ise devlet tahvillerine oranla bir riziko ve güvensizliği içermektedir⁵⁰.

Kaynakların toplum açısından en iyi biçimde kullanılabilmesi için *sosyal alternatif maliyetlerin* de incelenmesi gerekmektedir. Kamu yatırımının özel ve/veya kamu kesimindeki alternatiflerinin ele alınması, maliyetin tahmini açısından önemlidir. Bu durumda nakdî maliyetten alternatif maliyete geçilmiş olacaktır. *Sosyal alternatif maliyet*, kamu yatırımında kullanılan fonların en verimli alternatifte kullanılmaları hâlinde, toplum için oluşturacakları değeri gösterir. Özel kesimde yatırımlara gidecekken kamu kesimine aktarılan fonlar için alternatif maliyetin hesaplanması gerekir. Bu fonların özel kesime yatırımları hâlinde ileride bir gelir ve dolayısıyla bir tüketim artışı meydana gelecektir. İşte, bu gelecekteki tüketim artışının iskonto edilerek o andaki değerinin bulunmasıyla, kamu yatırıma girişmekle vazgeçilmiş olan değer ortaya çıkarılmış olur.

Geleceğe yönelik kararlar verildiğinde, kararın niteliği ve sürenin uzunluğu açısından hemen her kararda belirli bir oranda belirsizlik söz konusu olacaktır. Fayda ve maliyetler, gelecekte tasarlandığı gibi gerçekleşmeyebilirler. Dolayısıyla fayda – maliyet analizlerinde fayda ve maliyetler tahmin edilip hesaplanırken, belirsizlik ve risk faktörlerinin de göz önünde tutulması gerekir⁵¹.

3. Fayda – maliyet analizinde karşılaşılan sorunlar

Fayda – maliyet analizleri, kamu hizmetlerinin parasal değerleri ile ilgilenmeyi amaçlamaktadır. Etkinliğin belirlenmesi bakımından da esas güçlük, bir kısım kamu hizmetlerinin piyasa konusu olmamalarından kaynaklanmaktadır. Diğer bir deyişle fayda ve maliyetin bir büyüklük olarak belirlenmesi ve bu büyüklüklerin parasal değer olarak ifade edilmesi, fayda – maliyet analizinde karşılaşılan en önemli sorunlardandır. Fayda – maliyet analizleri, kamu kesiminde etkinliği, fayda azamîleştirilmesi ile sağlayıcı ekonomik analiz yöntemlerinden biridir. Bu analize en uygun kamu hizmeti türü, faydaları maddî ve

⁴⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ŞENATALAR, s. 247.

⁴⁷ ÖZTÜRK, s. 85; ŞENYÜZ, s. 111.

⁴⁸ ŞENYÜZ, s. 111-112; OYAL, s. 166.

⁴⁹ ŞENATALAR, s. 236; ESEN, s. 60.

⁵⁰ ŞENYÜZ, s. 112.

⁵¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: CHU-HEMING (Çev. CANSIZLAR), s. 95; ŞENYÜZ, s. 113.

ölçülebilir nitelikte olan kamu yatırımlarıdır⁵². Bu da bütün kamu yatırımları açısından mümkün olamamaktadır.

Fayda – maliyet analizinin amacı, yapıların ekonomik anlamda onaylanması değil, projenin topluma yararlı olup olmadığını önceden söylemektir. Bu, kaynakların toplum tercihine göre yönlendirilmesi anlamına gelir ki toplum tercihinin belirlenmesinde güçlüklerle karşılaşılır.

Fayda ve maliyetlerin hesaplarında güçlüklerle karşılaşılması ve piyasaların tam rekabet şartlarından uzak olması da ortaya çıkan sorunlardandır. Ayrıca, gölge fiyat uygulamasının varlığı ve piyasa fiyatından farklılığının belirlenmesi; maddî olmayan faydanın parasal olarak ifade edilememesi de söz konusu sorunlara örnek olarak gösterilebilir. Karşılaşılan sorunlar arasında politik faktörler de sayılabilir⁵³.

C. Planlama – programlama – bütçeleme sistemi

1. Genel olarak

Kamu harcamalarında etkinliğin ölçülmesinde kullanılan tekniklerden bir diğeri olan Planlama – Programlama – Bütçeleme sistemi, ülkemizde kısaca "Program Bütçe" olarak adlandırılmaktadır. Bu bütçeleme tekniğinin temel özelliği, kamu giderlerinin etkinliğini artırmak şeklinde ifade edilebilir. Kamu faaliyetlerinde etkinliğin sağlanması bakımından büyük bir önemi bulunan program bütçe, sahip olunan imkânların mevcut alternatifler içinde en iyi bir şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır⁵⁴. Program bütçe sistemi, başlı başına bir etkinlik denetimi türüdür denilebilir.

Program bütçe tekniğinde harcamalar, klasik bütçe tekniğinden farklı olarak idarî kuruluşlara göre değil, faaliyet veya hizmet türlerine göre sınıflandırılmaktadır. Ayrıca program bütçede harcamalar ve hizmetler için gelecek yıla ait tahminî rakamlar verilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamu harcama programları değerlendirilken hem fayda hem de maliyet tahminlerine önem verilmektedir.

2. Performans Denetimi

Performans genel bir tanımla, kamu kuruluşlarının görevlerini düşük maliyetlerle, yüksek standartlarla yerine getirme-

sidir⁵⁵. Bir başka ifadeyle performans, bir işi yapan kişi veya kurumun, o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak hangi düzeye ulaşıldığının kalite ve miktar olarak belirtilmesidir⁵⁶.

Performans denetimi çeşitli ülkelerde etkinlik denetimi, yönetim denetimi, etkenlik denetimi, kapsamlı denetim gibi terimlerle ifade edilmektedir. Performans denetiminin temel amacı performansın ölçülmesini, değerlendirmelerin yapılabilmesini sağlamaktır. Performans denetiminde etkinlik denetimine ağırlık verilir⁵⁷. Performans denetimi ayrıca, kamu yönetim birimlerinin verimlilik ve etkinliğini geliştirmeyi amaçlar.

Performans denetimi, herhangi bir kamu hizmetinin sunumunda kullanılan girdilerden, belirli bir iş akışı çerçevesinde çıktılarının ve sonuçların elde edilmesi sürecinin değerlendirilmesidir⁵⁸.

⁵² BATIREL, s. 121.

⁵³ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: ORTAÇ, s. 64 vd.; ŞENATALAR; s. 253 vd.

⁵⁴ AKDOĞAN, s. 83-85, 310-312.

⁵⁵ COŞKUN, s. 5.

⁵⁶ FALAY, s. 22; Ayrıca bkz.: KIRMANOĞLU – ÇAK, s. 5.

⁵⁷ COŞKUN, s. 6; FALAY, s. 23; Ayrıntılı bilgi için ayrıca bkz.: TEKİN Ahmet, "Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Bazı Ülkelerdeki Gelişimi", Maliye Dergisi, S. 130, Ocak-Şubat 1999, s. 39 vd.

⁵⁸ KIRMANOĞLU-ÇAK, s. 5; ÇEVİK, s. 119 vd.

Denetim, bütçe ile yakından ilgilidir. Program bütçe sisteminin gereği olarak denetimin de performans denetimi şeklinde olması gerekir. Çünkü performans denetimi, program amaçlarının yanlış seçilmesini, amaç-kaynak ilişkisinin yanlış kurulmasını, kaynakların tam ve etkin olmayan kullanım şekillerini ortaya çıkarmakta yardımcı olur⁵⁹.

Program bütçe ile birlikte uygulanacak olan performans denetiminin diğer bir faydası da ilgili karar mercilerine amaçlarını gerçekleştirebilmek için değişik çözüm yolları ve en rasyonel seçimi yapma imkânını sunmasıdır. Ayrıca planlanan, programlanan ve bütçelenip ödenek tahsis edilen bir hizmetin yapılmaması, eksik yapılması veya zamanında yapılmaması yöneticilerin sorumluluğunu doğurur. İşte bu sorumluluğun tespiti de ancak performans denetimi ile mümkün olabilmektedir.

VI. Sonuç

Kamu harcamaları, ekonomi içinde önemli bir rol oynamakta ve önemli etkiler meydana getirmektedir. Günümüzde gelişmiş ülkelerde dahi, kamu harcamalarının etkinliğini sağlamak ve kamu harcamalarını kontrol etmek ihtiyacı hissedilmektedir. Kamu harcamalarında alternatiflerin değerlendirilmesi ve kaynak dağılımının etkinliğini sağlamak için, fayda – maliyet analizleri ile program bütçe sisteminden yararlanılmaktadır.

Kamu harcamalarında etkinliği sağlamak amacıyla kullanılan bu yöntemlerde de çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Kamu yatırımlarında esas olan kişilerin kişisel kararlarla ilgili tercihleri değil, toplumsal kararlarla ilgili ter-

cihleridir. Bunun tespitinde güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Fayda ve maliyetlerin hesaplanmalarında da sorunlarla karşılaşmaktadır. Maliyet – fayda analizleri, sayısal yöntemlerin uygulanabildiği önemli kamu harcamalarında önceliğin belirlenmesi bakımından yardımcıdır. Ancak bir kısım harcamalarda bunu gerçekleştirmek çok zordur. Verilerin aynı türden olmaması, maliyet ve faydaların fiyatlandırılmaması bunda etkilidir. Ayrıca alternatif projeler arasında çok sınırlı tercih imkânları da bulunabilir.

Özel hesaplamalarda fazla önem taşımayan ya da ihmal edilen sosyal fayda ve maliyetlerin göz önünde bulundurulması ve bunların fiyatlandırılması da en önemli sorunlardandır. Ayrıca kolektif ve bazı yarı kolektif mal ve hizmetlerde faydanın tespiti mümkün olmamaktadır. Bunun dışında kamu yararının önem taşıdığı bazı durumlarda, belirli bir faydanın elde edilebilmesi için katlanılan maliyetler çok yüksek olsa bile, o hizmetlerin gerçekleştirilmesi gerekebilir. Dolayısıyla alternatifler arasında tercih yapmak da zorlaşabilmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarına siyasî otoritenin karar verecek olduğu da dikkate alınmalıdır. Siyasî otoritenin kararında sadece ekonomik etkinlik dikkate alınmamakta, aynı zamanda bazı siyasî faktörler de etkili olabilmektedir.

Planlama-programlama-bütçeleme sisteminde hedeflerle ilgili faydanın tespitinde de söz konusu sakıncalar geçerli olmaktadır.

Sonuç olarak bu teknikler, bazı eksiklerine karşın, toplumsal kaynakların yönlendirilmesinde ve etkin bir şekilde kullanılmasında önemli bir yere sahiptirler.

⁵⁹ GÜÇLÜ Ali Osman, "Çağdaş Denetim ve Türk Sayıştayı", Sayıştay Dergisi, S.20,Ocak-Mart 1996, s. 18.