



Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının PISA Göstergeleri Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi*

An Assessment of the Effectiveness of Public Education Expenditures in terms of PISA Indicators in Turkey

Halil Serbes¹
Nur Belkıs Bektaş²
Özhan Çetinkaya³

RESEARCH
ARTICLE

ARTICLE INFO

Submitted : 17.07.2019
Revised : 08.10.2019
Accepted : 14.11.2019
Available : 24.07.2020

iThenticate similarity
score: 10%

JEL classification:

H52, H83, I22

Keywords:

Effectiveness of Public
Expenditure, Analytical
Budget Classification,
Education
Expenditures, PISA

ABSTRACT

It is not only sufficient to meet the public needs with the expenditures realised in the public sector. Also, it is necessary to evaluate whether certain results are achieved with the expenditures in line with the priorities and objectives determined. This evaluation is expressed by the concept of effectiveness. The concept, which was firstly used in the private sector and then adapted to public fiscal management, has gained importance in terms of resource use in the public sector. This paper is aimed to evaluate whether the quality of education of the country is improved via the PISA evaluation reports prevailed at the international level by considering the functional classification on resources allocated to education in Turkey. The PISA study measures the students' ability to use the knowledge acquired in school in daily life and presents their comparative status in science, reading and mathematics. PISA survey has carried out in Turkey since 2003. However, in the context of the study, the

Cite this article as: Serbes, H. et al. (2020). "Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının PISA Göstergeleri Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi", *International Journal of Public Finance*, 5(1), 27-55.

* Bu çalışma, 20-21 Nisan 2019 tarihlerinde düzenlenen XII. IBANESS Congress Series on Economics, Business and Management – Plovdiv/Bulgaria isimli kongrede sunulan tebliğin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

¹ Res. Assist., Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Turkey, ORCID: 0000-0002-6145-2102, hserbes@uludag.edu.tr, 2211-A Genel Yurtiçi Doktora Burs Programı Bursiyeri

² Lec., T.C. Faruk Saraç Vocational School of Design, Foreign Trade Programme, Turkey, ORCID: 0000-0003-1180-3696, nur.bektas@faruksarac.edu.tr

³ Prof. Dr., Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Turkey, ORCID: 0000-0002-8729-611X, ozhanc@uludag.edu.tr

reports published in 2006 and beyond are considered to comply with the analytical budget classification. Within that period, public education expenditures increased in Turkey. However, it can be stated that the quality of education cannot be improved in the same direction and a fluctuating course is observed in accordance with the information in PISA reports.

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 17.07.2019
Düzeltilme : 08.10.2019
Kabul : 14.11.2019
Yayın : 24.07.2020

iThenticate benzerlik oranı: %10

JEL Kodu:

H52, H83, I22

Anahtar Kelimeler:

Kamu Harcama Etkinliği, Analitik Bütçe Sınıflandırması, Eğitim Harcamaları, PISA

Ö Z E T

Kamu kesiminde yapılan harcamalar ile yalnızca kamusal ihtiyaçların karşılanması yeterli değildir. Aynı zamanda belirlenen öncelikler ve amaçlar doğrultusunda harcamalar ile belirli sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme etkinlik kavramı ile ifade edilmektedir. İlk olarak özel sektörde kullanılan, ardından da kamu mali yönetimine uyarlanan kavram, kamu kesiminde kaynak kullanımı açısından önem kazanmıştır. Bu çalışma ile hizmetlerin sınıflandırılmasından yola çıkılarak Türkiye'de eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakların ülkenin eğitim kalitesini iyileştirip iyileştirmediğinin uluslararası düzeyde geçerli olan PISA raporları aracılığıyla değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. PISA (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı) araştırması, öğrencilerin okulda edindikleri bilgileri gündelik yaşamda kullanabilme becerilerini ölçmekte ve ülkelerin fen okuryazarlığı, okuma becerileri ve matematik alanlarındaki başarı durumlarını karşılaştırmalı olarak sunmaktadır. PISA araştırması Türkiye'de 2003 yılından itibaren yapılmaktadır. Ancak çalışma kapsamında analitik bütçe sınıflandırması ile uyumlu olması açısından 2006 yılı ve sonrasında yayımlanan raporlar ele alınmaktadır. Bu süreçte eğitim harcamalarının arttığı, ancak PISA raporlarında yer alan bilgiler doğrultusunda, eğitim kalitesinde aynı yönde iyileşmenin sağlanamadığı ve dalgalı bir seyir izlendiği anlaşılmıştır.

1. Giriş

Son otuz yıllık dönemde kamu mali yönetimini yeniden yapılandıran bir dizi yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleşmiştir. Bu düzenlemeler doğrultusunda kamu mali yönetiminde belirli kavramlar ön plana çıkmıştır. Bu kavramlardan biri de etkinliktir. Etkinlik, en az maliyet ve çaba ile belirlenen amaçlara ve sonuçlara ulaşılmasını ifade etmektedir. Bu kavramın kamu mali yönetimi açısından önemi kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi ile ulaşılmak istenen sonuçlar arasında kurulmak istenen ilişkiden kaynaklanmaktadır. Çünkü toplumun farklı kesimlerinden elde edilen kaynakların kullanılması ile toplumsal ihtiyaçların, tercihlerin ve beklentilerin karşılanabilmesi için belirli bir sonuca ulaşılması gerekmektedir. Bu sonucun, kamunun sahip olduğu kaynaklar ile toplumun ihtiyaçları doğrultusunda sistematik şekilde belirlenen ve nihai olarak toplumsal refahı arttıran nitelikte olması önemlidir. Aksi takdirde girdilerin bir araya getirilip kamusal nitelikte bir hizmetin yerine getirilmesi tek başına yeterli değildir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışında kamu kaynaklarının kullanımı ile kamusal karar alma sürecinde belirlenen amaçların ve hedeflerin

gerçekleştirilmesini sağlayacak sonuçlara ulaşılması esastır. Bu şekilde kamu mali yönetiminde etkinliği sağlanabileceği kabul görmektedir.

Kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi ülkeler için önemli bir sorundur. Çünkü her bir ülkede gelirin, harcamanın ve servetin vergilendirilmesi ile farklı kesimler kullanılabilir kaynakları azaldığı için refah kaybına uğramaktadır. Dolayısıyla kamunun egemenlik gücüne dayalı olarak topladığı gelirleri toplumun farklı kesimlerinin harcayabileceğinden daha etkin ve aynı zamanda önceliklerini de dikkate alacak şekilde harcayarak toplumsal refahı arttırması gerekmektedir (Kuyucak, 1952: 13; Djurović-Todorović & Djordjević, 2009: 282). Bu doğrultuda ülkeler, bütçeleme alanında sürekli bir arayış içerisinde. Bu arayışların yıllar itibarıyla bütçe sistemlerinde gerçekleştirilen yenilikler doğrultusunda izlenmesi mümkündür. Gerçekten de ülkelerin kullandıkları bütçe sistemleri, başlangıç aşamasında yalnızca girdilerin sıralanmasını ve yapılan harcamaların sorgulanmamasını esas alan anlayıştan, gelirlerin ve harcamaların şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde detaylı olarak sınıflandırılmasına, kaynakların tutumlu ve etkin olarak kullanılmaya çalışılmasına ve yetkililerin performansını ölçebilmek için göstergelerin belirlenmesine olanak tanıyan bir yapıya dönüşmüştür. Bu kapsamda uluslararası alanda gerçekleştirilen önemli gelişmeler ile birlikte son olarak performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu sistemin önemli unsurlarından biri, hesapları uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlayacak şekilde gösteren analitik bütçe sınıflandırmasıdır. Bu sınıflandırma yapısında harcamalar kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dördü bir sınıflandırma şeklinde yer almıştır. Nitekim uluslararası gelişmelerin bir uzantısı olarak Türkiye'de de 2000'li yılların başında performans esaslı bütçeleme sistemi doğrultusunda analitik bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminde "performans" terimi oldukça önemli bir yere sahiptir. Çünkü başarımlar olarak da ifade edilen performans sözcüğü, elde edilen iyi sonuç şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi ile ulaşılacak sonuçlar arasındaki bağ performans sözcüğü ile kurulmaktadır. Bu doğrultuda sistemin işleyişi gereği belirlenen amaçlar ve hedeflere uygun şekilde performans göstergeleri oluşturulmaktadır. Kamusal hizmetler çerçevesinde gerçekleştirilen harcamalarla da belirlenen göstergelere ulaşıp ulaşılamadığı değerlendirilmektedir. Böylece her bir kamu idare birimi için etkinliğin ölçülebilmesi olanaklı hale gelmektedir. Nitekim çalışma kapsamında fonksiyonel sınıflandırma dikkate alınarak eğitim harcamalarının gerçekleştirilmesiyle etkinliğe ulaşıp ulaşılamadığının ortaya konulması amaçlanmıştır. Eğitim hizmetleri özellikle kalkınma sürecini henüz tamamlayamamış olan ülkeler için oldukça önemlidir. Çünkü kalkınma sürecinde olan ülkeler için yeterli düzeyde beşeri sermaye, işgücü verimliliği ile yüksek okuryazar oranına sahip olunması, gelir dağılımında adaletsizliğin doğurduğu fırsat eşitsizliğinin azaltılması eğitime ayrılan kaynaklar aracılığıyla sağlanmaktadır. Nitekim eğitim hizmetlerinin kalkınma sürecindeki bir ülkeye sağladığı faydalar farklı çalışmalarla ispatlanmıştır. Taş & Yenilmez (2008), eğitim faaliyetlerinin bireylerin zihinsel, bedensel ve sosyal gelişimine katkıda bulunarak gerek kendileri gerekse toplum açısından yararlı olmalarını sağladığını ifade etmiştir. Öte yandan kişilerin ilgi

alanlarını tespit edebilmelerine olanak sağlayarak çalışmalarını bu doğrultuda gerçekleştirmelerine olanak sağladığını da belirtmiştir (Taş & Yenilmez, 2008: 158). Bunun yanında Öztürk (2001), eğitim aracılığıyla bireylerin bilgi ve beceri düzeylerinin artırılmasının, işgücünün beceri ve üretkenlik kapasitesinin gelişimine yansiyarak milli gelirin artmasına katkı sağlayacağını ifade etmiştir (Öztürk, 2001: 2). Hanushek & Woessmann (2010) ise farklı büyüme modellerine (neoklasik, içsel büyüme modelleri) atıfta bulunarak eğitim ile teknolojik gelişmeler ve yenilikler arasında bağlantı kurmuştur. Bu doğrultuda bireylerin bilgi ve beceri düzeylerinin yükselmesinin teknoloji kullanımına ve yeniliklere uyum sağlamayı hızlandırabileceğini belirtilmiştir (Hanushek & Woessmann, 2010: 245). Ayrıca eğitim ile toplumun farklı kesimleri arasındaki gelir ve fırsat eşitsizliklerinin azaltılması olanağı da yaratılmaktadır. Çünkü bireyler eğitim düzeyleri yükseldikçe belirli alanlarda uzmanlaşma ve dolayısıyla daha iyi şartlarda istihdam edilme fırsatı yakalayabileceklerini düşünmektedirler (Taş & Yenilmez, 2008: 167). Eğitimin faydaları yalnızca ekonomik yönüyle sınırlı değildir. Bu faydaların yanında toplumsal yaşamın kurallarına uyulması, suç oranlarının azalması, yönetime katılımın artmasıyla demokratikleşmenin hızlanması, bireylerin sağlıkları konusunda bilinç düzeyinin yükselmesi gibi sosyal faydalarının da olduğu söylenebilir (Salgür, 2013: 48).

Sözü geçen faydalarının yanında eğitimin yarı kamusal niteliğine de vurgu yapmak gereklidir. Kamusal mallar teorisi doğrultusunda mal ve hizmetler, taşıdıkları özellikleri itibarıyla tam kamusal, yarı kamusal, özel ve erdemli şeklinde ayrılabilir. Eğitim hizmeti hem kamusal hem de özel mal ve hizmet niteliği taşıdığı için yarı kamusal niteliktedir. Tam kamusal mal ve hizmetlerden farklı olarak yarı kamusal malların bölünebildiği, fiyatlanabildiği ve her bir aşamasında birlikte tüketimin olmadığı ifade edilebilir. Öte yandan eğitim hizmeti, yararlanan bireye doğrudan fayda sağladığı gibi çeşitli yönleriyle toplumsal gelişimi de hızlandırarak dışsal fayda yaratmaktadır. Bu nedenle eğitim hizmeti yarı kamusal mal ve hizmetler içerisinde izlenmektedir (Akdoğan, 2014: 47; Kirmanoğlu, 2011: 123). Ancak eğitim faaliyetlerinin her aşaması yarı kamusal nitelikte değildir. Örneğin, marjinal sosyal faydası doğurduğu özel faydadan fazla olan zorunlu temel eğitim tam kamusal kabul edilmektedir. Aksine bireylerin sınavla giriş yaptığı için birbirinin tüketimini engelleyebildiği ve aynı zamanda pazarlanabilen ve fiyatlanabilen yükseköğretim hizmetlerinin ise yarı kamusal niteliğe sahip olduğu kabul edilebilir (Kılıç, 2002: 10-11). Ayrıca eğitim hizmetleri bireylerin bilgilerini ve yaratıcılıklarını artırarak kişisel fayda, üretkenlikleri artan bireylerin üretim sürecine katılımıyla da sosyal bir fayda ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan eğitim hizmetleri süresi bir yıla sınırlı fayda yerine daha uzun dönemli ve kapsamlı fayda sağladığı için literatürde "yatırım carileri" olarak kabul edilmektedir (Erdem vd., 2017: 77; Bakırtaş, 2014: 28-29).

Ülkenin kalkınma sürecine olan katkısı göz önüne alındığında, eğitim hizmeti için yapılan harcamalar ile beklenen sonuçlara ulaşarak etkinliğin sağlanması oldukça önemlidir. Bu doğrultuda çalışma kapsamında fonksiyonel sınıflandırma dikkate alınarak Türkiye'de eğitim için yapılan harcamalar tespit edilmiş ve ayrıca bu harcamalar ile beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığı değerlendirilmiştir. Bu kapsamda PISA araştırmalarında yer alan uluslararası eğitim göstergeleri dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın üç ana başlıktan oluşması kararlaştırılmıştır. İlk

başlıkta, kamu harcaması ve etkinlik kavramları ele alınmıştır. İkinci başlıkta, analitik bütçe sınıflandırmasının yapısı açıklanmıştır. Son ana başlıkta da PISA göstergeleri kısaca tanıtılmış ve yıllar itibariyle Türkiye'de eğitim harcamalarındaki gelişimin bu göstergeleri ne yönde etkilediği değerlendirilmiştir.

2. Kamu Harcamaları ve Etkinlik

Bu başlıkta ilk olarak kamu harcamalarına yönelik kavramsal açıklamalara yer verilmiştir. Ardından kamu harcamalarında yaşanan artışın bütçeleme alanına yansımaları ele alınmıştır. Son olarak da kamu mali yönetimi ile bütçeleme alanında yaşanan dönüşüm bağlamında etkinlik kavramı açıklanmıştır.

2.1. Kamu Harcaması Kavramına Genel Bakış

Bireylerin bir arada yaşamalarından doğan toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için gerçekleşen ödemelere kamu harcamaları denmektedir (Akdoğan, 2014: 62-63). Toplumsal ihtiyaçlar, devlet tarafından üretilen kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerle karşılanmaktadır. Devletin söz konusu mal ve hizmetleri üretebilmek için belirli bir örgütlenmeye gitmesi, girdi olarak ifade edilen çeşitli araç ve gereçler satın alması ve bunları sonuçlara dönüştüren mekanizmayı kurması gerekmektedir. Girdiler arasında devletin kamusal faaliyetlerin sürekliliği için yaptığı personel istihdamı ile ücret ödemeleri, sosyal güvenlik prim ödemeleri, bina yapımı veya kiralaması için ödemeler, beşeri sermayenin gelişmesine katkı sağlayan eğitim ve sağlık harcamaları, bireylerin huzurlu ve güvenli şekilde yaşamalarına olanak sağlayan adalet ve iç-dış güvenlik, milli savunma harcamaları sayılabilir. Devlet bu tür harcamaları hizmetlerin niteliği itibariyle merkezi yönetim bütçesinden finanse etmektedir. Ancak kamusal nitelikteki hizmetler yalnızca merkezi düzeyde yapılmamaktadır. Genel yönetim kapsamı içerisinde yerel idarelerin, iktisadi teşebbüslerin ve sosyal güvenlik kurumlarının yaptıkları ödemeler de kamu harcaması olarak sayılmaktadır (Uluatam, 2014: 233-234). Dolayısıyla kamu harcamasının dar ve geniş anlamda olmak üzere iki farklı tanımı yapılmıştır. Dar anlamda kamu harcamaları, yalnızca merkezi idare tarafından üstlenilen hizmetlerin finansmanı için yapılan giderleri ifade etmektedir. Ancak geniş anlamda kamu harcamaları tanımına göre, merkezi idarenin yanında mahalli idareler, merkezi ve mahalli nitelikteki iktisadi girişimler, sosyal güvenlik kurumları, devlet aktifinde ortaya çıkan yıpranma ve azalmalar ile bağış ve yardımlar kamusal nitelikteki giderler olarak kabul edilmektedir (Erdem vd., 2017: 2-3; Edizdoğan vd., 2019: 47-48).

Devlet elindeki gücü kullanarak milli gelirin önemli bir kısmını ekonomiden çekmekte ve elde ettiği bu gelirlerle kamu harcamalarını gerçekleştirmektedir. Bu doğrultuda devlet toplumun tümünü ilgilendiren önemli politik, ekonomik ve sosyal etkiler yaratmaktadır (Akdoğan, 2014: 64). Dolayısıyla kamusal nitelikteki harcamaların ve doğrudukları etkilerin toplumsal refahı arttıracak şekilde kullanılması oldukça önemlidir. Bu görüş özellikle çağdaş maliye anlayışının gelişimiyle birlikte önem kazanmıştır. Ancak öncesinde klasik maliye anlayışı çerçevesinde, piyasaların görünmez

bir elin varlığıyla kendiliğinden düzeni sağladığı ve dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlı olması gerektiği görüşü benimsenmiştir. Bu doğrultuda kamu harcamalarının da mümkün olduğunca az yapılması ilke olarak belirlenmiştir. Bu dönemde devletin fonksiyonlarının sınırlı ve kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payının düşük olması nedeniyle kamu harcamaları yeterli düzeyde incelenmemiştir. Ancak çağdaş maliye anlayışıyla birlikte bir bütün olarak devlete ve kamu harcamalarına yönelik görüş değişmiştir. Özellikle 1929 Buhranı'nda klasik maliye anlayışının savunduğu görüş önemini yitirmiş ve devletin kamu harcamalarını kullanarak toplam talebi arttırmak için ekonomiye daha fazla müdahale etmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Böylece devletin ekonomideki faaliyetleri çeşitlenmiş ve kamu harcamaları da bir maliye politikası aracı haline gelmiştir (Tokatlıoğlu ve Selen, 2019: 40). Özellikle 1940'lı yılların ortasından başlayarak kamu harcamalarında da ciddi bir artış görülmüştür. Bu artış Wagner, Peacock-Wiseman, Musgrave, Nitti ve Fabricant gibi yazarlar tarafından incelenmiştir. Öte yandan II. Dünya Savaşı sonrasında başta Avrupa ülkelerinin yeniden yapılanma süreçlerinde gerekli olan altyapı yatırımlarının kamu harcamalarını arttırdığı görülmüştür. Aynı zamanda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecinde de devletin üretici ve yönlendirici rolü nedeniyle kamu harcamalarında benzer eğilim sergilenmiştir.

2.2. Kamu Harcamalarındaki Artışın Bütçe Sistemleri Yönüyle Doğurduğu Sonuçlar

Devletin ekonomideki artan rolüne bağlı olarak kamu harcamalarının öneminin artması bütçeleme alanına da yansımıştır. Çünkü kamu kaynaklarının farklı hizmetler arasında etkinliği ve verimliliği sağlayacak şekilde tahsisi oldukça önemli hale gelmiştir. Bu doğrultuda klasik maliye anlayışı için geçerli olan bütçe sistemi ve sınıflandırma yapısı çağdaş maliye anlayışına geçişle birlikte değişmiştir. Klasik iktisadi düşüncede geleneksel (klasik) bütçe sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde ödeneklerin bir bütçede toplanması ve herhangi bir sonucun elde edilmesi önemli olmaksızın harcanması söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, bu sistemde harcama yetkisine sahip idare veya personelin kullandığı kaynak ile ne yapmak ve nereye ulaşmak istediği sorgulanmamıştır. Dolayısıyla geleneksel bütçe sistemi yalnızca girdilere odaklanmıştır (Falay, 1995: 19-20). Bu doğrultuda harcamaların sınıflandırmasında ikili bir yapı benimsenmiştir. Bunlar, harcama kalemleri sınıflandırması ile örgütsel sınıflandırmadır. Bu kapsamda ödenek kullanma yetkisine sahip idareler için gerekli olan girdiler bütçede madde madde sıralanmıştır. Dolayısıyla bu sistem yalnızca miktar olarak ne kadar harcama yapıldığıyla ilgilenmekte ve harcamanın sağladığı fayda üzerinde durmamaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 152-153).

Çağdaş maliye anlayışında bütçeleme sistemleri ve sınıflandırma yapısı değişmiştir. Bu sistemler arasında performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama-bütçeleme, sıfır tabanlı bütçe ve son olarak günümüzde performans esaslı bütçeleme yer almaktadır. Bu sistemlerin aralarında farklılıklar olmasına rağmen, özü itibarıyla her birinde kamu harcamasının gerçekleştirilme amacının sorgulanması yer almaktadır. Bunu sağlayabilmek için kamusal hizmetlerin maliyetlerinin çeşitli analiz teknikleriyle hesaplanması, önceliklerin, amaçların ve hedeflerin belirlenmesi ve

kaynakların bu doğrultuda tahsis edilerek etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun yerine getirilebilmesi, idarelerin performans ölçümlerinin yapılması ve nihai çıktı veya sonuçlara ulaşılması temel ilkeler olarak belirlenmiştir. Nitekim bütçeleme sistemlerindeki bu değişim sınıflandırma yapısına da yansımıştır. Bu doğrultuda sınıflandırma yapısı yalnızca harcama kalemlerine ve örgütlere bağlı kalmamış, daha da geliştirilerek kamu harcamalarının yapılaş amacını ortaya koyacak ve politik, ekonomik ve sosyal etkilerini gösterecek şekilde tasarlanmıştır. Böylece harcamaların fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırması önem kazanmıştır. Nitekim Türkiye'de de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sonucu analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiş ve harcamalar kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olarak sınıflandırılmıştır (Çetinkaya, 2018: 60). Böylelikle kamu idarelerinin (kurumsal) topluma sunmakla yükümlü olduğu hizmet için (fonksiyonel) ne kadar harcama yapacağı, bu harcamanın hangi kaynakla finanse edileceğinin (finansman tipi) ve harcamanın yapılmasıyla ekonomik anlamda ne tür bir etki ortaya çıkacağı (ekonomik) aynı anda görülebilmesi olanaklı hale gelmiştir. Örneğin, çalışma kapsamında ele alınan eğitim hizmetleri için sorumlu idarelerin ne kadar harcama yaptığı, bu harcamanın hangi idareler tarafından finanse edildiği (genel, özel bütçeli vb.) ve bu hizmet doğrultusunda harcanan tutarın ekonomik ve toplumsal anlamda ne tür etkiler doğurduğu kolaylıkla tespit edilebilmektedir.

2.3. Etkinlik, Verimlilik ve Performans Kavramları ve Çalışmanın Özü

Kamu mali yönetiminde etkinlik tartışmaları son dönemde gittikçe önem kazanmıştır. Bu tartışmaların odak noktasını kamunun ekonomiye yoğun şekilde müdahale etmesi nedeniyle ortaya çıkan aksaklıklar ile istikrarsızlıklar oluşturmuştur. Bu doğrultuda kamunun yapılandırılarak ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu yapılanma sürecinde özel sektörde kullanılan ilkeler ile kavramlar önemli rol oynamıştır. Bu süreçte kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanımı, dikey ilişkiler yerine yatay ilişkilerin tercih edilmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının benimsenmesi yeniden yapılandırmanın bir uzantısı olarak görülebilir. Bu kapsamda daha fazla kaynak kullanarak üretim sürecine katılan anlayışın yerine üretici yönü kısıtlanan ve düzenleyici rolü ağır basan yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir (Altay & Kaplan, 2006: 3).

Yeni kamu yönetimi anlayışında etkinlik kavramının gittikçe önem kazanması bütçeleme sistemlerinde yaşanan dönüşüm ile yakından ilişkilidir. Çünkü çağdaş bütçeleme anlayışına geçilmeden önce uygulanan geleneksel bütçe sisteminde kamu idarelerinin kaynakları hangi amaçlar doğrultusunda kullandığı veya neyi başardığı üzerinde durulmamaktadır. Bu sistem, kamusal hizmetlerin sunulabilmesi için yalnızca girdilerin bir araya getirilmesi ile maliyetlerinin belirlenmesine olanak sağlamıştır. Dolayısıyla belirli bir kamusal hizmet doğrultusunda yapılan harcamanın sağlayacağı muhtemel faydalara odaklanılmamıştır (Dicle, 1973: 50). Ancak çağdaş bütçeleme sistemlerinden ilki olan performans bütçeye geçiş ile birlikte mevcut durum değişmiş ve kamu yönetiminde verimliliğin sağlanabilmesi için performans ölçümünü esas alan anlayışa geçilmiştir. Bu doğrultuda girdiler ile çıktılar arasındaki ilişki önem kazanmış,

bir kamu idaresinin girdilere ne kadar kaynak ayırdığından ziyade ne yaptığı veya neyi başardığı sorgulanmaya başlanmıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 159; Burkhead, 1962: 133). Ancak performans bütçe ile yalnızca çıktıları odaklanılarak sonuçların ihmal edilmesi sistemin eksik yönünü oluşturmuştur. Çünkü kamu kaynaklarının kullanımı ile niceliksel olarak ifade edilen mal ve hizmet miktarına ulaşılması yeterli değildir. Bu mal ve hizmet üretimi ile nitelik yönünden de iyileşmenin sağlanarak bireysel ve toplumsal faydaların yaratılması gerekmektedir. Örneğin, her kış mevsiminden önce bireylere grip aşısının yapılması yeterli değildir. Bu aşuların işe yaramaması ve bireylerin gribal enfeksiyona yakalanmayı sürdürmesi durumunda ilgili kamu idaresinin etkinliğinden bahsedebilmek mümkün değildir. Dolayısıyla performans bütçenin kullanılan kaynaklar ile beklenen sonuçlar arasında tam anlamıyla bir ilişki kurmadığı belirtilebilir. Ancak performans bütçe günümüzde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemine zemin hazırlaması açısından önemlidir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, çağdaş bütçe sistemlerindeki gelişimin sonucu aşamasını oluşturmaktadır. Bu sistem çerçevesinde performans bütçeden farklı olarak verimlilik ve etkinliğin ölçülmesinde girdi ve çıktı arasındaki ilişkinin kurulmasının yeterli olmadığı, bunun yanında mal ve hizmet üretimi ile belirli sonuçlara ulaşılmasının da gerekli olduğu belirtilmiştir (Akyel & Köse, 2010: 21; Curristine vd., 2007: 29). Bu nedenle sözü geçen sistem performans esaslı olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda sistem baştan sona performansın ölçümü ile istenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi üzerine kurulmuş, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi, performans programlarının hazırlanması, performans sözleşmelerinin imzalanması ve performans denetiminin yapılması öngörülmüştür (Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 16-17; OECD, 2007: 20). Bu tür bir denetim anlayışının temel unsurları verimlilik, etkinlik ve tutumluluk şeklinde belirlenmiştir. Bu üç kavramın açıklanabilmesi için daha önce de sözü geçen girdi, çıktı ve sonuç kavramlarının tanımlanması gereklidir. Çünkü bir idarenin ve hizmetin performansının ölçümü, verimliliğinin veya etkinliğinin analizi üç kavram arasındaki ilişki ile açıklanabilir (Mandl vd., 2008: 2).

Girdiler, bir kamusal mal veya hizmetin üretim sürecinde kullanılan araçlar şeklinde tanımlanmaktadır. Personel, kamu geliri, enerji, bilgisayar, kırtasiye malzemeleri üretim sürecinde kullanılan girdilere örnek olarak verilebilir. Çıktılar, bir kurum tarafından belirli bir program veya faaliyet sonucunda üretilen mallar ile hizmetleri ifade etmektedir. Mezun öğrenci sayısı, inşa edilen yolun uzunluğu, aşılacak çocuk sayısı gibi göstergeler çıktıları örnek olarak verilebilir. Bu tür göstergeler verimliliğin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Ancak kamu kesimi için belirlenen çıktı düzeyine ulaşılması yeterli değildir. Aksine topluma üretilen her bir mal veya hizmetin toplum ve bireyler açısından fayda doğurması gerekmektedir. Bu kapsamda elde edilen fayda sonuç olarak belirtilmektedir. Sonuçlar, belirli bir mal ve hizmetin veya politikanın beklenen nihai amaçlarını ifade etmektedir. Çıktılardan farklı olarak sonuçlar etkinliğin değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Ancak sonuçların çıktılarıdan bağımsız olduğunu ifade etmek zordur. Çünkü herhangi bir çıktı oluşmadan bir mal veya hizmetin doğurduğu faydadan bahsedilebilmesi mümkün değildir (Allen & Tommasi, 2001: 360-361; Yenice, 2006: 60; Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 81).

Girdiler, çıktılar ve sonuçlar arasındaki ilişki bir hizmetin verimliliği ile etkinliğini belirlemektedir. Verimlilik, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi esas almaktadır. Aynı girdi ile daha fazla çıktı elde edilmesi, aynı çıktının daha az girdi ile sağlanması veya çıktının girdi artışından daha fazla arttırılması durumunda bir hizmetin verimli olarak gerçekleştirildiğinden bahsedilebilir. Bu doğrultuda verimlilik kavramı, mevcut kaynakların kullanılmasıyla en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktı düzeyine daha az kaynak kullanarak ulaşılması şeklinde tanımlanabilir (Arslan, 2002: 3; Afonso vd., 2006: 9). Verimlilik, girdi maliyetleri ile çıktı değerlerinin parasal veya rakamsal olarak tespit edilebildiği durumlar için söz konusudur (Falay, 1997: 20). Bu yönüyle kavram kullanım açısından özel sektöre daha uygundur. Çünkü bir işletmede girdilerin maliyetleri ile çıktılarının parasal olarak ifade edilebilmesi daha olanaklıdır. Nitekim özel sektörde temel verimlilik ölçütü olarak kar unsuru esas alınmaktadır. Kar düzeyinin yüksek olması durumunda piyasada faaliyet gösteren bir işletmenin verimliliği sağladığı ileri sürülebilmektedir. Ancak kamu kesiminde kar sağlamaktan ziyade, halka ucuz ve kaliteli hizmet sunulması öncelik olarak belirlenmiştir. Bu nedenle kar unsurunun kamu kesiminde bir verimlilik göstergesi olarak kullanılabilmesi oldukça zordur. Çünkü kamu hizmetlerinden sağlanan faydaların her zaman parasal değerlerle ifade edilmesi olanaklı değildir (Dicle, 1973: 8; Göküş, 2011: 67). Öte yandan kamu kesiminde çıktıların üretim sürecinde birden fazla girdi kullanılabildiği gibi aynı girdilerle çoklu çıktılar da üretilebilmektedir. Bu tür durumlarda girdiler sayısal olarak ifade edilebilse de tüm girdilerin parasal değerleriyle değerlendirmeye katılması mümkün olmayabilir. Örneğin sağlık hizmetleri kapsamında yapılan ameliyatların yanında bir sağlık kurumunda muayene, ayakta tedavi, acil müdahale gibi farklı hizmetler de yapılmaktadır. Bu tür çıktıların tümünün dikkate alınıp kurumun veya hizmetin toplam verimliliğinin hesaplanmasının zor bir iş olduğu belirtilebilir. Benzer şekilde tam kamusal nitelikteki milli savunma, diplomasi gibi hizmetlerin çıktı düzeylerinin tespit edilebilmesi de güç olduğu için verimlilik ölçümü zorlaşabilmektedir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 85). Ancak yine de verimlilik kavramı yeni kamu mali yönetimi anlayışında kaynak kullanımı için temel ilkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu doğrultuda verimliliğin ölçümü için mezun öğrenci sayısı, hasta bakım gün sayısı, araştırılan suç sayısı, denetim sayısı gibi göstergeler belirlenmiştir. Ancak kamu mali yönetimi için verimlilik bir ilke olarak belirlense de tek başına yeterli değildir. Çünkü kamu kesiminde kaynaklar verimli kullanılabilir; ancak kamu hizmetlerinin sunumu sonucu beklenen sonuç elde edilemeyebilir. Dolayısıyla kamu mali yönetiminde verimlilik yerine daha kapsamlı olan etkinlik kavramının kullanılması tercih edilmiştir (Eren, 2009: 17; Göküş, 2011: 68).

Etkinlik kavramı, bir kamu idaresinin önceden belirlenmiş olan stratejik amaçları ile hedeflerine ulaşma derecesini gösteren bir performans boyutu olarak tanımlanmaktadır. Çoğu zaman verimlilik kavramı ile eşdeğer olarak kullanılsa da etkinlik, girdilerin çıktılarına dönüşüm sürecinden ziyade ulaşılmak istenen sonuçlar ile ilgilenmektedir (Kubalı, 1999: 39). Nitekim etkinlik, bir amaca ulaşma derecesi, bir faaliyet neticesinde ortaya çıkan ile beklenen etki arasındaki ilişki, belirlenen stratejik amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesi şeklinde de tanımlanabilmektedir. Bu yönüyle etkinlik, en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesini amaçlayan verimlilik ile en çok

çıkıya en az maliyetle ulaşılmasını içeren tutumluluk kavramlarından daha geniş bir anlam taşımaktadır (Mutluer vd., 2011: 290). Öte yandan etkinlik ile performans veya performans ölçümü kavramları da birbirlerinin yerine kullanılabilir. Ancak etkinlik kavramı performans ölçümünün önemli bir unsuru olarak daha dar bir anlama sahiptir. Nitekim Kubalı (1999) performans kavramını, amaçlanan ve planlanan faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sonucu ulaşılanların nitel ve nicel olarak ifade edilmesi şeklinde tanımlamaktadır. Dolayısıyla belirli bir hizmette etkinlik veya üretimde sağlanan verimlilik ve tutumluluk genel anlamda performansı belirtmektedir (Kubalı, 1999: 32). Bu yönüyle performans esaslı bütçeleme sisteminde verimlilikle birlikte etkinliğin gerçekleştirilmesi oldukça önemlidir. Çünkü kamusal kaynakların en fazla çıktının elde edilmesi için kullanılması ve bu şekilde dışsal faydalar yaratılarak sosyal hedeflere ulaşılması sistemin esas amacı olarak belirlenmiştir (Altay & Kaplan, 2006: 6). Etkinliğin performansı yansıtarak sonuçlarla ilişkili olduğu ve performans esaslı bütçelemenin de nihai olarak etkinliği esas aldığı düşünüldüğünde, sistemin sonuç esaslı bütçeleme şeklinde tanımlanma gerekçesi de ortaya konulabilir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 82).

Kamu kesiminde verimliliğin ölçümünde olduğu gibi bazı durumlarda etkinliğin ölçümünü de zorlaştıran durumlar söz konusu olabilir. Bu doğrultuda ilk zorluk, bir çıktının birden fazla sonuca yönelebilmesi veya birden çok çıktının aynı sonucu etkileyebilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu durumlara örnek olarak, dikilen fidanların seli önleyebileceği gibi çevre kirliliğini azaltması veya yeni yapılan yollar ile araç kontrollerinin kaza sayısını azaltması verilebilir. Öte yandan kamu kesiminde uygulanan politikalarla ulaşılacak istenen amaçlar çatışabilir. Bu çatışmaya da enflasyonla mücadele politikasının işsizliği azaltması örnek olarak verilebilir. Bunun yanında kamu kesimindeki bir idarenin etki sınırları içerisinde yer almayan dış etkenlerin varlığı da etkinliğin ölçümünü zorlaştırabilir. Çünkü kamu idaresinin bu tür dış etkenleri her zaman kontrol edebilmesi oldukça güçtür. Örneğin, ameliyatla tedavi edilen bir hastanın spor yapması, sigara içmemesi, ilaçlarını zamanında kullanması sağlıklı bir yaşam sürebilmesi için önemlidir. Bu tür önlemlerin alınması hastanın kendi iradesiyle ilgilidir. Dolayısıyla kamu idaresinin bu tür durumları kontrol altına alabilmesi olanaklı değildir. Son olarak kamu kesiminde sonuçların matematiksel biçimde ifade edilmesi güçtür. Bu duruma mezun bir öğrencinin topluma sağladığı faydanın veya savunma hizmetinin ne kadar caydırıcı olduğunun ölçülebilmesinin zorluğu örnek olarak verilebilir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 87).

Kamu kesiminde etkinliğin veya verimliliğin ölçümü kamusal kaynakların kullanımı ile ilişkilendirilmektedir. Bu doğrultuda kaynak kullanımı ile beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesinde makro ve mikro düzeyde olmak üzere iki farklı ölçüm yapılabilmektedir. Makro düzeyde ölçüm ve bu kapsamda belirlenen göstergeler, toplam kamu harcamalarının etkinliğini tespit etmeyi amaçlamaktadır (Afonso vd., 2006: 16). Bu tür ölçüm yöntemi, kamu harcamalarının en iyi sonuçları verecek şekilde dağılımını ve böylece bütçeden beklenen amaçlara ulaşılmasını ifade eden bütçe etkinliği ile eşdeğer anlama sahiptir (Gorski & Parkitna, 2017: 58). Dolayısıyla makro düzeyde ölçüm ile etkinliğe ve verimliliğe daha geniş bir bakış açısıyla yaklaşılmakta olduğu ve aynı zamanda bu yöntemin bütçenin kaynak

tahsisi işlevi ilişkilendirilebileceği belirtilebilir. İkinci yöntem olan mikro ölçüm ise daha dar kapsama sahip olup etkinlik ile verimliliği belirli bir harcama türü veya kategorisi üzerinden ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu yöntem ile belirli bir alana yönelik kamu harcaması ile ulaşılması hedeflenen faydalar arasında ilişki kurulmaya çalışılmaktadır (Afonso vd., 2006: 16). Dolayısıyla çalışma kapsamında mikro yöntemin dikkate alındığı belirtilebilir. Nitekim çalışma ile Türkiye'de eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakların etkinliğinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda eğitim alanında uluslararası bir gösterge niteliğinde olan Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (The Programme for International Student Assessment-PISA) raporları esas alınmıştır. Bu raporlarda ülkeler eğitim düzeylerini yansıtan puanlara göre sıralanmıştır. Bu puanlar ile ülke sıralamaları ülkelerin eğitim düzeylerini ve etkinliklerini yansıtmaya açısından bir sonuç olarak kabul edilebilir. Çünkü ülke puanları ve sıralamaları, öğrencilerin fen okuryazarlığı, matematik okuryazarlığı ve okuma becerileri alanlarındaki yetkinliklerinin bileşiminden oluşmaktadır (Mandl vd., 2008: 21; Lovre vd., 2017: 42). Dolayısıyla Türkiye'de eğitime ayrılan kaynakların artması durumunda, ülkenin PISA puanı ile sıralamasının da iyileşmesi beklenmektedir. Bu iyileşme kaynakların etkin kullanıldığını göstermenin yanında performans esaslı bütçeleme açısından olumlu bir sonuç olarak değerlendirilecektir.

3. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

2003 yılında Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Performans esaslı bütçeleme sistemi "kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir" şeklinde tanımlanmıştır (Mutluer vd., 2011: 118). Bu doğrultuda Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması ile birlikte uluslararası standartlara da uyum sağlamak amacıyla Devlet Mali İstatistikler El Kitabı ve Avrupa Hesap Sistemi (ESA95-European System of Integrated Economic Accounts) ile analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir (Akbey, 2014: 186). Bu sınıflandırma ile getirilen önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkân vermesi, bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın merkezi yönetim bütçesi dışındaki kurumlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkân vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu nitelikleri ve özellikle de analize elverişli istatistik veriler üretmeye imkân vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılmıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 229).

Analitik bütçe sınıflandırması kurumsal, ekonomik, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırma kamu kesiminin idari yapısını esas alır. Bu idari yapı içerisindeki yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. Ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin,

milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlar. Bu kapsamda devlet faaliyetleri, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmıştır. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu hizmetlerinin ve hizmetlere yönelik harcamaların toplamı üzerinden hizmetlerin boyutunun görülmesi ve her hizmet için maliyetlerin belirlenmesi hedeflenmektedir. Finansman tipi sınıflandırmada ise harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini göstermek üzere tek haneli kod üzerinden sınıflandırma gerçekleştirilmektedir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 230-240).

Çalışma kapsamında fonksiyonel sınıflandırma esas alınmıştır. Çünkü fonksiyonel sınıflandırma ile eğitim hizmetleri doğrultusunda yapılan harcamaların toplu şekilde görülebilmesi mümkündür. Aksi halde eğitim hizmetleri için ayrılan kaynakların tespit edilmesi oldukça zordur. Çünkü her bir kurumun eğitime yönelik faaliyeti ve bu doğrultuda ayırdığı kaynağı olabilir. Bu tutarların kurum bütçelerinden ayrı ayrı tespit edilebilmesi oldukça güç olduğu için fonksiyonel sınıflandırmanın varlığı önemlidir. Ayrıca belirli bir hizmet bazında etkinliğin ölçümü için de fonksiyonel sınıflandırma gereklidir. Öte yandan PISA raporlarının ülkelerdeki eğitim faaliyetlerinin durumunu yansıttığı göz önüne alındığında, çalışma kapsamında fonksiyonel sınıflandırmanın tercih edilme nedeni açıklanabilir. Bu yönüyle analitik bütçe sınıflandırmasının, fonksiyonel sınıflandırma aracılığıyla eğitim faaliyetlerinin durumunu yansıtan PISA raporları ile etkinlik ölçümünün bütçeleme alanına girmesini sağlayan performans esaslı bütçe sistemi arasında bir köprü görevi gördüğü belirtilebilir.

3.1. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma bütçe şablonu üzerinde yer alan analitik bütçe sınıflandırmasının ikinci bölümünü oluşturmakta ve kamusal hizmetlere yönelik harcamaların takibine ve uluslararası karşılaştırmasına olanak sağlamaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey, devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Bu ana fonksiyonlar; Genel Kamu Hizmetleri, Savunma Hizmetleri, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Ekonomik İşler ve Hizmetleri, Çevre Koruma Hizmetleri, İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetlerinden oluşmaktadır. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Dördüncü düzey ise olası ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 232-234; Bulutoğlu, 2003: 195; Kerimoğlu, 2006: 225). Bu sınıflandırma türü, kamusal kaynakların öncelikler dikkate alınacak şekilde hizmetler arasında dağılımının sağlanması ve hizmet maliyetlerinin kolayca izlenebilmesi yönleriyle performans esaslı bütçeleme sistemi açısından oldukça önemlidir (Bal, 2016: 19). Aşağıda yer alan Tablo 1'de birinci düzey kod yapısı, Tablo 2'de ise fonksiyonel sınıflandırma yapısının ikinci düzey kod yapısı eğitim hizmetleri örneği üzerinden gösterilmiştir.

Tablo 1: Fonksiyonel Sınıflandırma-Birinci Düzey

KODU	BİRİNCİ DÜZEY – ANA FONKSİYONLAR
01	Genel kamu hizmetleri
02	Savunma hizmetleri
03	Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri
04	Ekonomik işler ve hizmetler
05	Çevre koruma hizmetleri
06	İskan ve toplum refahı hizmetleri
07	Sağlık hizmetleri
08	Dinlenme, kültür ve din hizmetleri
09	Eğitim hizmetleri
10	Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri

Kaynak: Edizdoğan & Çetinkaya, 2017: 234.

Tablo 2: Fonksiyonel Sınıflandırma-İkinci Düzey

KODU		İKİNCİ DÜZEY – PROGRAMLAR
I	II	
		EĞİTİM HİZMETLERİ
	1	Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri
	2	Ortaöğretim hizmetleri
	3	Yükseköğretim Hizmetleri
	4	Seviyeye Göre Sınıflandırılmaya Eğitim Hizmetleri
	5	Eğitime Yardımcı hizmetleri
	6	Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme hizmetleri
	7	Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 09.04.2019).

3.2. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflamada kamu kesiminin idari yapısı esas alınmaktadır ve bu idari yapı içerisindeki yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır. İdari yapı içerisinde, hiyerarşik olarak kimlerin kimlere karşı sorumlu olduğu, kimlerin siyasi sorumluluklarının bulunduğunu belirlenir. Kurumsal sınıflama aynı zamanda benzer kurumlardaki aynı yetki ve sorumlulukları taşıyan birimler arasında da karşılaştırma yapmaya olanak sağlamaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 21). Bu sınıflandırma yasama, yürütme ve yargı organlarının üstlendikleri hizmetlerin maliyetlerinin belirlenebilmesi ve analiz edilebilmesi açısından önemlidir (Çetinkaya & Aslantaş, 2019: 44).

Tablo 3: Birinci Düzey Kurumsal Kodlar

BİRİNCİ DÜZEY KURUMSAL KODLAR	
01 TBMM	19 Aile, Çalışma ve Sos. Hiz. Bakanlığı
02 Cumhurbaşkanlığı	21 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
04 Anayasa Mahkemesi	22 Kültür ve Turizm Bakanlığı
05 Yargıtay	26 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
06 Danıştay	27 Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
07 Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	28 Ticaret Bakanlığı
08 Sayıştay	29 Gençlik ve Spor Bakanlığı
09 Adalet Bakanlığı	30 Tarım ve Orman Bakanlığı
10 Milli Savunma Bakanlığı	38-40 Özel Bütçeli Kurumlar
11 İçişleri Bakanlığı	42 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
12 Dışişleri Bakanlığı	43 Sosyal Güvenlik Kurumları
13 Hazine ve Maliye Bakanlığı	44-45 İl Özel İdareleri
14 Milli Eğitim Bakanlığı	46-47 Belediyeler
16 Sağlık Bakanlığı	48 Mahalli İdare Birlikleri
17 Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	99 Diğer

Kaynak: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1 Sayılı Cetvel.

Not: Kodlar arasında yer almayan numaralara ait kurumlar listeden kaldırılmıştır.

Kurumsal sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama yapısı benimsenmiştir. Sınıflandırmanın birinci düzeyinde bakanlıklar ile anayasal olarak eşdeğer kurumlar ve bütçe türleri yer almaktadır. İkinci düzey, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu olanlar (bakan yardımcıları) ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumları ifade etmektedir. Üçüncü düzey kodlar, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı olan ve kurumsal politikanın uygulanmasından sorumlu olan birimleri kapsar. Dördüncü düzeyde ise, destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan ilgili olan birimler yer almaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 21).

3.3. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırmada devlet faaliyetleri, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmıştır. Bu sınıflandırma modeli devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır. Bu sınıflandırma kamu harcamalarının cari veya gelecek dönemde ülkenin ekonomik, mali ve sosyal göstergeleri üzerinde ne tür etkiler yarattığının tespit edilebilmesi açısından önemlidir (Çetinkaya & Aslantaş, 2019: 43).

Harcamaların ekonomik sınıflandırmasında; harcamanın cari veya sermaye harcaması olup olmadığı, karşılıklı veya karşılıksız mı gerçekleştirildiği, karşılıklı ise hangi mallar ve hizmetler karşılığında yapıldığı, karşılıksız ise yerleşiklerle veya yerleşik olmayanlarla bağlantısı, harcamaların devlet içi veya devlet dışı kesimlere, teşebbüslere veya bunun dışındaki sektörlerle yapılıp yapılmadığı önem kazanmaktadır.

Tablo 4: Birinci Düzey Ekonomik Kodlar

KOD	GİDERLER
01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
06	Sermaye Giderleri
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 33.

Ekonomik sınıflandırma; harcama ve borç vermenin ekonomik sınıflandırması, gelirin ekonomik sınıflandırması ve finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2004: 32-42). Tablo 4'ten de görüleceği üzere harcamanın ekonomik sınıflandırmasına göre dokuz başlık altında harcamaları görmek mümkündür. Bu harcamalar nihai olarak ihtiyacın karşılanması için yapılan harcamalardır. Örneğin; personele yapılan maaş ödemelerini görmek ya da alınan tüketim mallarının toplamını hesaplamak için kullanılan bir sınıflandırmadır.

4. Etkinlik Değerlendirme Kriterleri

4.1. Etkinlik Göstergesi Olarak PISA

Uluslararası alanda ülkelerin eğitim sıralamasının yapılması ile eğitim hizmetlerindeki olumlu ve eksik yönlerinin gösterilmesi için farklı çalışmalar yapılarak raporlar hazırlanmaktadır. Bu raporlar içerisinde ilk akla gelenlerden biri de PISA (Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı) araştırmasıdır. 2000 yılından itibaren üç yılda bir olmak üzere OECD (Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) tarafından yapılan PISA araştırması ile 15 yaş grubunda yer alan öğrencilerin fen okuryazarlığı, matematik okuryazarlığı ve okuma becerileri alanlarındaki bilgi düzeylerinin tespit edilmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. PISA araştırması, öğrencilere bilgiyi öğrenmenin yanında onu okul dışında gündelik hayatta kullanabilme konusunda ne kadar iyi olduklarını ölçebildiği için çağdaş eğitim sistemlerinin gerekleri ile uyumludur. Ayrıca araştırma kapsamında ülkeler arası karşılaştırmalara olanak sağlayacak şekilde öğrencilerin bilgi ve beceri düzeyleri, en iyi performans gösteren ülkeler ve ülkelerin eğitim sistemlerini iyileştirebilmek adına neler yapabilecekleri tespit edilebilmektedir (OECD, 2018: 3).

PISA araştırmasında sözü geçen üç alan kendi içerisinde farklı yeterlilik düzeylerine ayrılmıştır. 2015 yılı PISA Ulusal Raporu'nda her bir alan için yedi düzey

belirlenmiştir. Fen okuryazarlığı kapsamında belirlenen 1b Düzeyi en alt, 6. Düzey de en üst düzeyi temsil etmektedir. En alt düzeyden 6. Düzeye yaklaşıldıkça bilgi ve beceri düzeyleri artan öğrencilerin hipotezler sunabileceği, tahmin yürütebileceği, okul programı dışında yer alan bilgileri elde edebileceği ve karmaşık çalışmalarını değerlendirebileceği ve seçimlerini gerekçelendirebileceği ileri sürülmüştür (Taş vd., 2016: 13). Okuma becerileri alanında da 1b Düzeyi en alt, 6. Düzey de en üst düzeyi temsil etmektedir. 6. Düzeye yaklaşıldıkça öğrencilerin okudukları metni ayrıntılarıyla anlayabileceği, açıkça ifade edilmemiş veya soyut olan kavramları tespit edip yorumlayabileceği, metinde yer alan önemsiz detayları fark edebileceği ve analiz yapabileceği ifade edilmiştir (Taş vd., 2016: 25). Matematik okuryazarlığı alanında da ilk ikisine benzer şekilde 1b Düzeyinden 6. Düzeye gidildikçe öğrencilerin ileri düzeyde matematiksel düşünme ve akıl yürütme kapasitesine erişebileceği, yeni yaklaşım ve stratejiler geliştirebileceği ve elde ettiği bilgileri kavramsallaştırıp genelledebileceği belirtilmiştir (Taş vd., 2016: 32). Bu doğrultuda çalışma ile sözü geçen üç alan ve farklı yeterlilik düzeyleri dikkate alınarak Türkiye'nin incelenen ülkeler içerisindeki sıralaması temel gösterge olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin sıralamasında yaşanan ilerleme, ele alınan yaş grubu itibarıyla öğrencilerin bilgi ve beceri düzeylerinin yükseldiği ve eğitim kalitesinin iyileşerek çağdaş sistemlere yakınlaştığı anlamına gelecektir. Bu yönüyle eğitime ayrılan kaynakların da etkin şekilde kullanıldığı ve eğitim hizmeti ile beklenen sonuçlara ulaşıldığı ileri sürülebilecektir.

Bir OECD üyesi olarak Türkiye, eğitim alanında gerekli iyileşmeyi sağlayabilmek için PISA araştırmasına ilk kez 2003 yılında katılım sağlamıştır. PISA araştırmasının her üç yılda bir hazırlandığı düşünülüğünde, Türkiye için 2003, 2006, 2009, 2012 ve son olarak 2015 yıllarında yayımlanan verilere ulaşılabilmektedir. 2018 yılı için hazırlanması beklenen araştırma ise henüz yayımlanmamıştır. Öte yandan Türkiye'de analitik bütçe sınıflandırmasının uygulanmasına 2006 yılı itibarıyla başlanmıştır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme kapsamında fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı olarak hazırlanan eğitim harcamaları verilerine 2006 yılından itibaren ulaşabilmek mümkündür. Bu nedenle çalışma kapsamında fonksiyonel sınıflandırma ile PISA raporlarında yer alan veriler uyumlu olacak şekilde 2006, 2009, 2012 ve 2015 yılları dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. Ayrıca PISA raporları eğitim hizmetlerinin her bir aşaması yerine yalnızca 15 yaş grubunu değerlendirmeye aldığı için, çalışma ile okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim düzeyinde yapılan harcamaların dikkate alındığını belirtmek önemlidir.

4.2. PISA Temelinde Eğitim Harcamalarının Etkinlik Değerlendirmesi

PISA araştırmasına ilişkin yapılan açıklamaların ardından aşağıda yer verilen tablolar doğrultusunda Türkiye'de eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakların kullanımı ile beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığı ya da bir diğer ifadeyle etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak Türkiye'de 2006-2018 yılları itibarıyla eğitim harcamalarında yaşanan değişimi ele alan tabloya, ardından da sözü geçen üç alan itibarıyla Türkiye'nin ülkeler arasındaki sıralamasına ilişkin tablolara yer verilmiştir.

Tablo 5: Türkiye'de Yıllar İtibariyle Eğitim Harcamalarının Gelişimi (1000 TL)

Yıllar	MYB Eği. Harc. (1)	Okul Önc., İlköğr. ve Ortaöğr. Yön. Eği. Harc. Top. (2)	Merkezi Yönetim Bütçe (MYB) Giderleri (3)	MYB Eği. Harc. Artış (%)	Okul Önc., İlköğr. ve Ortaöğr. Yön. Eği. Harc. Artış (%)	(1)/(3)	(2)/(3)	Enf. Ora. (%)	GSYH Payları %
2006	22.218.521	14.934.031	178.126.033			12.5	8.3	9.65	2.8
2007	25.720.314	17.540.335	204.067.683	15.7	17.4	12.6	8.5	8.39	2.9
2008	30.493.022	19.865.323	227.030.562	18.5	13.2	13.4	8.7	10.06	3.1
2009	35.753.422	22.451.800	268.219.185	17.2	13	13.3	8.3	6.53	3.6
2010	41.469.831	26.194.929	294.358.724	15.9	16.6	14.1	8.8	6.4	3.6
2011	48.558.263	30.133.319	314.606.792	17.09	15	15.4	9.5	10.45	3.5
2012	56.742.716	34.738.852	361.886.686	16.8	15.2	15.7	9.5	6.16	3.6
2013	64.884.951	39.835.329	408.224.560	14.3	14.6	15.9	9.7	7.4	3.6
2014	75.712.018	46.139.577	448.752.337	16.6	15.8	16.9	10.2	8.17	3.7
2015	86.857.612	51.571.156	506.305.093	14.7	11.7	17.1	10.1	8.81	3.7
2016	104.147.410	61.683.260	584.071.431	19.9	19.6	17.8	10.5	8.53	4
2017	113.728.047	67.645.367	678.269.193	9.1	9.6	16.8	9.9	11.92	3.7
2018	134.696.357	79.590.660	830.809.401	18.4	17.6	16.2	9.5	20.3	3.6

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Kontrol Genel Müdürlüğü ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan veriler doğrultusunda oluşturulmuştur.

Tablo 5'te yer alan veriler doğrultusunda, Türkiye'de 2006-2018 yılları arasında merkezi yönetim bütçe harcamalarından eğitim hizmetlerine yönelik ayrılan kaynakların gerek tutar gerekse oran açısından arttığı görülmektedir. Bu oran 2006 ve 2007 yılları itibariyle yaklaşık %12.5 ve %12.6 olarak gerçekleşmiştir. İzleyen iki yılda %13 düzeyinde gerçekleşen oran, 2010 yılı itibariyle %14.1'e ulaşmıştır. Ardından izleyen üç yıl boyunca (2011, 2012, 2013) artışını sürdürerek yaklaşık %15.8 düzeyine çıkmıştır. 2014 yılında %16.9'e ulaştıktan sonra, 2015 yılında %17.1 ve 2016 yılında en yüksek değeri olan %17.8 olarak gerçekleşmiştir. Önceki yılların aksine 2017 ve 2018 yıllarında merkezi bütçeden eğitim hizmetlerine ayrılan kaynaklar azalarak %16.2 düzeyine inmiştir. Son iki yılda azalma olmasına rağmen, bu süreçte eğitim harcamalarının toplam bütçe harcamaları içerisindeki payının genel eğilimi artış yönünde gerçekleşmiştir. Benzer yönlü eğilim eğitim harcamaları içerisinde yer alan okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim harcamalarının toplamında da gerçekleşmiştir. Bu üç alana yönelik gerçekleştirilen toplam harcamalar merkezi yönetim bütçe giderlerine oranlanarak yaşanan artışın izlenebilmesi mümkündür. Bu kapsamda 2006 yılında %8.3 olan oran, izleyen iki yılda (2007 ve 2008) artarak %8.7 düzeyine ulaştıktan sonra 2009 yılında tekrar %8.3 düzeyine inmiştir. 2010 yılından itibaren artışa geçen oran, 2016 yılı itibariyle en yüksek düzeyine ulaşarak %10.5 olarak gerçekleşmiştir. Aksine 2017 ve 2018 yıllarında azalarak %9.5'e gerilemiştir.

Tablo-5'te dikkat çeken bir diğer nokta, eğitim harcamalarındaki artışın ilgili yılda gerçekleşen enflasyon oranını aşmasıdır. On üç yıllık enflasyon verileri ve harcama artış oranlarına bakıldığında sadece 2007-2008 yıllarında artışın olmadığı diğer yıllarda gerçek artışın yaşandığı görülmektedir. Benzer yönlü eğilim okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim harcama toplamında da yaşamıştır. Eğitim harcamalarının GSYH paylarına baktığımızda da 2006 ve 2007 yılında %2 seviyelerinden 2008 yılı sonrasında %3 seviyelerinde olduğu, 2016 yılında %4'e ulaştığı ve 2017 yılında tekrar %3 seviyelerine döndüğü görülmektedir.

Tablo 6: Eğitim Harcamalarının 2006-2017 Yılları Arasında Eğitim Seviyesine Göre Dağılımı (1000 TL)

Yıllar	Okul Önc. ve İlk. Hizm.	Ortaöğretim Hizm.	Yükseköğr. Hizm.	Seviyeye Göre Sınıflandırlamayan Eği. Hizm.	Eğitime Yard. Hizm.	Eği. İlişk. Araş. Gel. Hizm.	Sınıflandırmaya Girmeyen Eği. Hizm.
2006	10.162.252	4.771.779	4.866.993	789.584	1.000.107	279.083	348.723
2007	12.002.813	5.537.522	5.621.567	725894	1.148.322	315.976	368.220
2008	13.443.607	6.421.716	6.429.122	815.941	1.533.211	359.309	1.490.116
2009	15.064.548	7.387.252	7.677.435	921.924	2.515.229	599.347	1.587.687
2010	17.516.076	8.678.853	9.049.997	1.094.122	2.696.484	578.039	1.856.260
2011	19.706.598	10.426.721	10.949.292	1.386.307	3.538.608	747.928	1.802.809
2012	22.762.337	11.976.515	13.069.165	1.654.642	4.138.836	893.455	2.247.766
2013	25.084.580	14.750.749	14.944.475	1.801.006	4.887.610	869.813	2.546.718
2014	28.694.919	17.444.658	17.394.336	2.016.309	5.539.472	1.000.834	3.621.490
2015	31.622.672	19.948.484	20.600.334	2.408.980	6.296.186	919.200	5.014.300
2016	37.337.113	24.346.147	24.895.767	3.064.293	8.019.896	1.254.227	5.229.967
2017	40.418.732	27.226.635	27.123.136	3.114.445	8.982.041	1.214.436	5.602.395

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,165/merkezi-yonetim-butce-giderleri-2006-2017.html>, (Erişim Tarihi: 09.07.2019)

Tablo 6'da eğitim harcamalarının 2006-2017 yılları arasında fonksiyonel sınıflandırmaya göre dağılımı yer almaktadır. Tabloya göre eğitim harcamalarından en çok payın okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerine ayrıldığı görülmektedir. Onu takiben ortaöğretim hizmetleri ve yükseköğretim hizmetleri gelmektedir. Tabloyu yıllara göre değerlendirdiğimizde 2006-2010 yıllarında yıl bazında yakın değerlerde artış yaşanmışken 2010 yılı sonrasında eğitim harcamalarında yıl bazında yaşanan artışın önceki yıllara göre bir miktar daha fazla olduğunu söylemek mümkündür.

Türkiye'de eğitim hizmetlerine yönelik yapılan harcamalar artmıştır. Ancak harcamalarda yaşanan artışın PISA alanları itibarıyla ülke sıralamasını iyileştirip iyileştirmediği Tablo 7, Tablo 8 ve Tablo 9 aracılığıyla gösterilmiştir.

Tablo 7: Yıllara Göre Matematik Okuryazarlığı

	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015
OECD Ortalaması	498	496	494	490
Tüm Ülkeler Ortalaması	484	465	470	461
Türkiye Ortalaması	424	445	448	420
Sıralama	43	41	44	50
Katılan Ülke Sayısı	57	65	65	72

Kaynak: OECD ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 2006, 2009, 2012 ve 2015 yıllarına ilişkin yayımlanan PISA araştırmalarında yer alan veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 7'de yer alan veriler 2006, 2009, 2012 ve 2015 yıllarında hazırlanan PISA araştırmaları itibariyle OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerden değerlendirmeye katılan toplam sayı, OECD üyesi ülkelerin ve değerlendirmeye alınan tüm ülkelerin matematik okuryazarlığı ortalamaları ile Türkiye'nin ortalaması ve sıralaması gösterilmiştir. Bu doğrultuda 2006 yılında Türkiye'nin toplam 57 ülke içerisinde 43. sırada yer aldığı ve ortalamasının da 424 olduğu tespit edilmiştir. 2009 yılında değerlendirmeye alınan ülke sayısı 65'e çıkmıştır. Bu yılın PISA araştırmasında Türkiye 41. basamakta yer almış ve aynı zamanda ortalaması da yaklaşık 20 puan iyileşerek 445'e yükselmiş ve diğer ülke ortalamalarına yaklaşmıştır. 2012 yılı PISA araştırması sonuçlarına bakıldığında, değerlendirmeye katılan ülke sayısının aynı kaldığı ve Türkiye'nin bu ülkeler içerisindeki sıralamasının 44'e gerilediği görülmüştür. Aynı yılda yaşanan ılımlı artışa rağmen, Türkiye ortalaması itibariyle diğer ülke ortalamalarının altında yer almıştır. Son olarak 2015 yılı PISA araştırmasında Türkiye'nin gerek sıralama gerekse ortalama puanı açısından durumunun kötüleştiği tespit edilmiştir. Bu yılda değerlendirmeye katılan ülke sayısı arttırılarak 72'ye ulaşmıştır. 2015 yılı itibariyle Türkiye gerilemeyi sürdürmüş ve 50. sıraya inmiştir. Bir önceki araştırmaya kıyasla Türkiye'nin ortalaması da azalarak 420 puana düşmüştür.

Türkiye'de eğitime ayrılan kaynaklar neticesinde beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığının değerlendirilmesinde, yalnızca tabloda yer verilen sıralama ve ortalama puanlara bakmak yeterli değildir. Bu iki göstergenin yanında öğrencilerin yeterlilik düzeyleri doğrultusunda dağılımının da dikkate alınması önemlidir. Bu kapsamda matematik okuryazarlığı için belirlenen yedi yeterlilik düzeyine bakıldığında, 2006 yılı itibariyle Türkiye'deki öğrencilerin yaklaşık %76.4'ünün 2. Düzey ve altında yer aldığı tespit edilmiştir. Aynı oran OECD ülkelerinin ortalaması için %43.2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu açıdan Türkiye'nin oranı OECD ortalamasının oldukça üzerindedir. 5. ve 6. Düzeyin (üst yeterlilik düzeyi) toplamına bakıldığında, Türkiye'deki öğrencilerin oranı yalnızca %4.2 iken; OECD ülkelerinin ortalaması %13.3 düzeyinde gerçekleşmiştir (MEB, 2010a: 61). Dolayısıyla Türkiye'de eğitime ayrılan kaynakların artması ile özellikle 5. ve 6. Düzeyde yer alan öğrencilerin oranında artış yaşanmasının beklendiği ifade edilebilir. Nitekim 2009 yılında Türkiye'nin ortalama puanında yaşanan artışın da uzantısı olarak 5. ve 6. Düzeydeki öğrencilerin oranı %5.7'ye yükselmiştir. Bu oran 2012 yılında az da olsa artarak %5.9 düzeyine ulaşmıştır. Ancak 2015 yılı itibariyle Türkiye

ortalamasında yaşanan düşüşün de etkisiyle üst yeterlilik düzeyinde bulunan öğrencilerin oranı %2.01'e inerek 2006 yılında gerçekleşen oranın (4.2) altında kalmıştır. Ayrıca 2009 ve 2012 yıllarında yaklaşık %67 düzeyine inen 2. Düzey ve altı öğrenci oranı da 2015 yılı itibariyle yeniden artarak yaklaşık %72.6'ya ulaşmıştır (MEB, 2010b: 107; Anıl vd., 2015: 40; Özgürlük vd., 2016: 40). Bu doğrultuda her bir yıl itibariyle Türkiye'deki öğrencilerin ileri düzeyde matematiksel düşünme ve akıl yürütme kapasitesine erişebilme, yeni yaklaşım ve stratejiler geliştirebilme ve elde ettiği bilgileri kavramsallaştırıp genelleyebilme açısından OECD ülkelerde yer alan öğrencilerin gerisinde olduğu söylenebilir.

Tablo 8: Yıllara Göre Fen Okuryazarlığı

	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015
OECD Ortalaması	498	495	501	493
Tüm Ülkeler Ortalaması	478	471	477	465
Türkiye Ortalaması	424	454	463	425
Sıralama	47	42	43	54
Katılan Ülke Sayısı	57	65	65	72

Kaynak: OECD ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 2006, 2009, 2012 ve 2015 yıllarına ilişkin yayımlanan PISA araştırmalarında yer alan veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 8'de yer alan verilere göre, 2006 yılında Türkiye'nin 57 ülke içerisinde 47. sırada olduğu ve aynı yıl ortalamasının 424 olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2009 yılına gelindiğinde, Türkiye'nin üst sıralara yükselmesinin (42. sıra) yanında ortalamasının da 454'e çıktığı ve diğer ülke ortalamalarına yakınlaştığı tespit edilmiştir. 2012 yılı PISA araştırmasında, Türkiye'nin sıralaması bir basamak gerilemiş (43. sıra) iken, ortalamasındaki iyileşmenin sürdüğü (463) görülmüştür. Son olarak 2015 yılı itibariyle gerek sıralama gerekse ortalama itibariyle gerileme yaşanmıştır. 2015 yılında 72 ülke arasında 54. sıraya gerileyen Türkiye'nin ortalaması da 425 puana inmiştir.

Yeterlilik düzeyleri açısından bakıldığında, 2006 yılında Türkiye'de öğrencilerin yaklaşık %77.9'u 2. Düzey ve altında yer almaktadır. Aynı oran OECD ortalamasında %43.4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Üst yeterlilik düzeyinde (5. ve 6. Düzey) yer alan öğrencilerin oranı (%0.9) ise OECD ortalamasına (%9) kıyasla oldukça düşüktür. Ayrıca Türkiye'de üst yeterlilik düzeylerinden biri olan 6. Düzeyde öğrenci bulunmaması dikkat çekicidir (MEB, 2010a: 23). 2009 yılı itibariyle Türkiye'de 2. Düzey ve altında yer alan öğrencilerin oranı 2006 yılına kıyasla azalarak %64.4'e inmiştir. Aksine üst yeterlilik düzeylerindeki öğrencilerde artış yaşanmış ve oran %1.1 düzeyine ulaşmıştır. Ancak 6. Düzeyde öğrencinin yer almaması önemli bir sorun olmayı sürdürmüştür (MEB, 2010b: 120). 2012 yılında Türkiye'de 2. Düzey ve altında yer alan öğrenci oranı azalmayı sürdürerek %61.7 düzeyine gerilemiştir. Aynı yılda 5. ve 6. Düzeydeki öğrencilerin oranı da %1.8'e yükselse de 6. Düzeyde öğrenci bulunmaması önemli bir sorundur (Anıl vd., 2015: 124). Son olarak 2015 yılı itibariyle Türkiye'de 2. Düzey ve altında yer alan

öğrenci oranı tekrar artarak %75.7 düzeyine ulaşırken, üst yeterlilik düzeyinde yer alan oran da %0.3 olarak gerçekleşerek 2006 yılının gerisinde kalmıştır (Özgürlük vd., 2016: 20). Dolayısıyla fen okuryazarlığı alanında öğrencilerin bilgi ve beceri düzeylerinin artmasıyla hipotezler sunabilme, tahmin yürütebilme, okul programı dışında yer alan bilgileri elde edebilme ve karmaşık çalışmaları değerlendirebilme ve seçimlerini gerekçelendirebilme konularında yeterince yetkin olmadıkları ve OECD ortalamasının gerisinde yer aldıkları belirtilebilir.

Tablo 9: Yıllara Göre Okuma Becerileri Ortalama Puanları

	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015
OECD Ortalaması	492	493	496	493
Tüm Ülkeler Ortalaması	484	464	471	460
Türkiye Ortalaması	447	464	475	428
Sıralama	37	39	42	50
Katılan Ülke Sayısı	57	65	65	72

Kaynak: OECD ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 2006, 2009, 2012 ve 2015 yıllarına ilişkin yayımlanan PISA araştırmalarında yer alan veriler derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 9’deki veriler doğrultusunda, 2006 yılı araştırmasında Türkiye’nin sıralaması 37, ortalaması ise 447 olarak gerçekleştiği görülmektedir. İzleyen araştırma yıllarında Türkiye’nin sıralaması sürekli gerilemiştir. Türkiye 2009 yılında 39., 2012 yılında 42. ve 2015 yılında da 50. sıraya gerilemiştir. Ortalama açısından bakıldığında, 2009 yılında bir önceki araştırma yılına kıyasla artarak 464 puana, 2012 yılında da artışını sürdürerek 475 puana ulaştığı görülmektedir. Ancak 2015 yılı itibariyle Türkiye’nin ortalaması azalarak 428 puana düşmüştür. Ortalama açısından dikkat çekici bir diğer husus, 2006 yılında OECD üyesi ülkeler ile tüm ülkelerin altında iken, 2009 ve 2012 yıllarında tüm ülkeler ile ortalamasını eşitlediği (2009) ve hatta 2012 yılı itibariyle sözü geçen ortalamanın üzerine çıktığıdır. 2009 ve 2012 yıllarındaki artışa rağmen, Türkiye’nin ortalaması OECD ülke ortalamasından daha düşük puanda kalmayı sürdürmüştür. 2015 yılı itibariyle de her iki ortalamasının da altında kalmıştır.

Yeterlilik düzeyleri açısından 2006 yılı PISA araştırmasında okuma becerileri alanına ilişkin analiz yapılmamıştır. 2009 yılı itibariyle Türkiye’de 2. Düzey ve altında yer alan öğrencilerin oranı yaklaşık %56.7 olarak gerçekleşmiştir. Aynı oran OECD ortalamasında %43.2 düzeyindedir. Üst yeterlilik düzeyleri açısından bakıldığında, Türkiye’deki öğrencilerin oranı %1.8 düzeyinde iken, OECD ortalaması %7.6 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye’de 6. Düzeyde öğrenci bulunmaması dikkat çekicidir (MEB, 2010b: 38). 2012 yılı itibariyle Türkiye’de 2. Düzey ve altında yer alan öğrencilerin oranı %52.5 düzeyinde, 5. ve 6. Düzeyde yer alan öğrencilerin oranı da %4.4 olarak gerçekleşmiştir (Anıl vd., 2015: 101). Bu yönüyle Türkiye’deki öğrencilerin okuma becerilerini geliştirdiği ifade edilebilir. 2015 yılında ise Türkiye’de 2. Düzey ve altında yer alan öğrenci oranı %72.6 düzeyine ulaşmış iken, üst yeterlilik düzeyinde bulunan

öğrencilerin oranı da azalarak %0.06'ya gerilemiştir (Özgürlük vd., 2016: 33). Ayrıca Türkiye'nin 2. Düzey itibarıyla her bir yılda OECD ortalamasının üzerinde, aksine 5. ve 6. Düzeyde ise gerisinde olduğu belirtmek gerekmektedir. Bu yönüyle Türkiye'deki öğrencilerin okudukları metni ayrıntılarıyla anlayabilme, açıkça ifade edilmemiş veya soyut olan kavramları tespit edip yorumlayabilme, metinde yer alan önemsiz detayları fark edebilme ve analiz yapabilme açısından yeterince yetkin olmadıkları ifade edilebilir.

Türkiye'de eğitimin son durumunu değerlendirebilmek için OECD tarafından yayımlanan PISA raporlarının yanında Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'nin 2016 yılından itibaren yayımlamaya başladığı Akademik Becerilerin İzlenmesi ve Değerlendirmesi (ABİDE) Araştırması'nı incelemek de yararlı olabilir. Uluslararası alanda geçerli olan PISA ve TIMSS (Uluslararası Matematik ve Fen Eğilimleri Araştırması) ile benzerlik gösteren ABİDE araştırması, Türkiye'de her ilin kendine özgü durumlarını dikkate alarak gerek il gerekse ulusal düzeyde izleme çalışmaları yapılmasına olanak sağlamaktadır. Bu araştırma ile ilkökul dördüncü sınıf ile ortaokul sekizinci sınıfta öğrenim gören öğrencilerin örgün eğitim sürecinde kazandıkları bilgi ve becerileri gündelik hayatta ne ölçüde kullanabildikleri ile zihinsel becerilere sahip olma durumlarının tespit edilebilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir. Bu yönüyle ABİDE araştırması "Yerli PISA" olarak da tanımlanmaktadır (Yıldırım & Özgürlük, 2019: 8).

Türkiye'de ABİDE araştırmasına ilişkin iki ayrı rapor yayımlanmıştır. Bu raporlardan ilki, ülkenin 2016 yılındaki eğitim durumunu göstermektedir. Bu rapor doğrultusunda belirlenen alanlar Türkçe, Matematik, Fen Bilimleri ve Sosyal Bilgiler'dir. Türkçe alanında öğrencilerin yeterliliklerini ölçen beş düzey belirlenmiştir. Bunlar Temelaltı, Temel, Orta, Ortaüstü ve İleri düzey şeklinde sıralanmıştır. Temelaltı düzeyden İleri düzeye geçildikçe öğrencilerin problemlere yaratıcı çözümler üretebilme, görsel olarak veya metin aracılığıyla verilen hiciv ve nüktelerdeki mesajı yorumlayabilme, metni günlük hayatla ilişkilendirebilme, deyimlerin ve kelimelerin anlamlarını metne göre yorumlayabilmelerine ilişkin yetkinliklerinin artacağı ifade edilmiştir. Öğrencilerin 253.39'dan düşük puan alması durumunda Temelaltı, 253-367.87 aralığında Temel, 367.88-485.99 aralığında Orta, 486-574.19 aralığında Ortaüstü ve 574.20 ve üzerinde ise İleri düzeyde sayılacakları kararlaştırılmıştır. Türkçe testine ilişkin sonuçlar incelendiğinde, sınava giren 34700 öğrencinin %44.6'sı Orta düzeyde yer almaktadır. Öğrencilerin %3.6'sı Temelaltı, %22.4'ü Temel, %23'ü Ortaüstü ve %6.4'ü de İleri düzeyde yer almaktadır (MEB, 2017: 35-36). Bu oranlar doğrultusunda değerlendirmeye alınan yaklaşık her dört öğrenciden birinin Temel ve Temelaltı düzeyde yer aldığı görülmektedir. Bu oran 2018 yılı itibarıyla %25.1'e gerilemiştir. Oranda yaşanan iyileşmeye rağmen, her iki yılda da öğrencilerin yaklaşık dörtte birinin yalnızca metinde açıkça ifade edilmiş duygu ile düşünceleri belirleyebilme, herhangi bir görsel ve şekilde birbirine yakın olan duygu, düşünce veya bilgiler arasında basit ilişkiler kurabilme, günlük ve yaygın olan bilgilerin sıralamasını yapabilme ve aralarındaki ilişkileri kurabilme, metinde açıkça ifade edilen konu, ana fikir ve amacı tespit edebilme açılarından yetkin olduğu söylenebilir. 2018 yılı araştırmasının olumlu yönü ise Ortaüstü (%26.8) ve İleri (%7.2) düzeyde yer alan öğrencilerin oranında 2016 yılına kıyasla yaşanan artıştır (Yıldırım & Özgürlük, 2019: 19).

2016 yılında matematik alanına ilişkin yapılan araştırma sonucunda da öğrencilerin %26.4'ü Temelaltı, %33.6'sı Temel, %28.7'si Orta, %8.2'si Ortaüstü ve %3.2'si de İleri düzeyde yer almaktadır. Matematik alanında Türkçe alanından farklı olarak öğrencilerin Temel düzeyde fazla olduğu görülmektedir. Ayrıca öğrencilerin önemli bir kısmı (%60) Temelaltı ve Temel düzeyde yer almaktadır. 2018 yılı itibariyle de bir önceki yıla kıyasla çok ciddi değişim gözlenmediği ve yaklaşık her iki öğrenciden birinin Temelaltı (%16.4) ve Temel (%36.6) düzeyde yer aldığı görülmektedir. Bu süreçte İleri düzeyde bulunan öğrenci oranı (%3) az da olsa azalmış iken, Orta (%32.8) ve Ortaüstü (%11.3) düzeyde yer alan oran artmıştır. Her iki yıl itibariyle ilk iki düzeyde yer alan oranın yüksek olması öğrencilerin ele alınan konular itibariyle bilinmesi gereken en temel bilgi ve becerileri kavrayabilme ve ilk bakışta görülen ve muhakeme gerektirmeyen durumlar ile az zihinsel çaba gerektiren konularda akıl yürütebilme açısından yetkin oldukları belirtilebilir. Aksine son iki düzeyi temsil eden strateji gerektiren ve özgün olan problemleri çözebilme, akıl yürütebilme, problem kurabilme ve bilgileri sentezleyerek orijinal bir ürün veya model kurabilme yetkinliklerine sahip öğrenci oranı düşüktür (MEB, 2017: 57-58; Yıldırım & Özgürlük, 2019: 37-40).

2016 yılında Fen Bilimleri alanına ilişkin yapılan araştırma sonuçlarına göre, öğrencilerin %52.3'ü Temelaltı ve Temel düzeyde yer alırken, %33.3'ü Orta, %10.3'ü Ortaüstü ve %4.1'i de İleri düzeyde bulunmaktadır. 2018 yılında Temel (%9.4) ve Temelaltı (%30.4) düzeyinde yer alan toplam öğrenci oranı (%39.8) azalırken, Orta (%46.3) ve Ortaüstü (%11.4) artmıştır. Son olarak İleri düzeyde yer alan öğrenci oranı da %2.5'e gerilemiştir. Bu doğrultuda Fen Bilimleri alanında öğrencileri Orta düzeyde yoğunlaştığı belirtilebilir. Ancak ilk iki düzeyin toplamı azalsa da öğrencilerin önemli kısmının yalnızca fenle ilgili temel kavramlar ile basit fiziksel olayları bilebilme, kendi vücudu ile ilgili bazı olguları ve organları tanımlayabilme, basit fiziksel olayları açıklayabilme, temel güvenlik uyarı levhalarını tanıyabilme açısından yetkin oldukları ifade edilebilir. Ancak karmaşık bilgiler arasından çıkarımda bulunabilen, fen kavramları arasında ilişki kurabilen, gündelik yaşamda karşılaştığı problemlerin çözümü için deney tasarlayabilen, fenle ilgili bilgi ve becerileri kullanarak karşılaştığı sorunlara çözüm üretebilen öğrenci oranının az olduğu belirtilebilir (MEB, 2017: 80; Yıldırım & Özgürlük, 2019: 58-59).

Sosyal Bilgiler alanı açısından bakıldığında, 2016 yılında öğrencilerin %32'sinin Temelaltı ve Temel, %40.9'unun Orta, %16.8'inin Ortaüstü ve %10.3'ünün İleri düzeyde yer aldığı tespit edilmiştir. 2018 yılı itibariyle Ortaüstü düzeyde önemli bir artış yaşanmış ve öğrencilerin oranı %25.3'e ulaşmıştır. Aynı süreçte Temelaltı (%4.4) ve Temel (%20.5) düzeyleri azalmıştır. Benzer azalma Orta (%40.4) ile İleri (%9.4) düzeyde de gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda Sosyal Bilgiler alanında öğrencilerin önemli kısmının Orta düzeyde yoğunlaştığı ifade edilebilir. Ayrıca Ortaüstü düzeyde yaşanan iyileşme söz konusu alan için olumludur. Ancak azalma yaşansa da yaklaşık her dört öğrenciden birinin ilk iki düzeyde yer alması dikkat çekicidir. Çünkü ilk iki düzeyde yer alan öğrencilerin yalnızca temel kavramları bilebildiği, basit düzeyde açık şekilde verilen yazılardan bilgiye ulaşabildiği, basılı veya görsel kaynakları basit düzeyde yorumlayabildiği, temel hak, sorumluluk ve özgürlüklerinin bir kısmını bilebildiği, sunulan bir problemi fark edebildiği, kalıplaşmış yargıları fark edebildiği belirtilebilir.

Ancak oranda yaşanan düşüşten de anlaşılacağı gibi sunulan bilgileri organize edip grafik, şekil oluşturabilen, tarihsel veya güncel olaylara ilişkin alternatif yorumlar getirebilen, gerekli bileşenler ve kanıtları kullanarak çıkarımlar yapabilen, daha önce aralarında ilişki kurulmamış olay, örgü ve düşünceler arasında ilişki kurup yeni önermeler sunabilen öğrenci oranının düşük olduğu söylenebilir (MEB, 2017: 105; Yıldırım & Özgürlük, 2019: 77-78).

Türkiye'de eğitimin durumunu değerlendiren araştırmalar doğrultusunda, eğitime ayrılan ve yıllar itibariyle artan kaynakların beklenen sonuçları doğurmadığı söylenebilir. Bu kapsamda ele alınan PISA araştırmasına göre, matematik okuryazarlığı, fen okuryazarlığı ve okuma becerileri alanlarındaki genel eğilim Türkiye'nin toplam ülkeler içerisindeki sıralamasının gerilemesi yönünde gerçekleşmiştir. Ayrıca Türkiye'deki öğrencilerin çoğunluğunun her bir alan itibariyle belirlenen yedi yeterlilik düzeyinde 2. Düzey ve altında yer aldığı tespit edilmiştir. Öte yandan MEB tarafından 2016 ve 2018 yılları için hazırlanan ABİDE araştırmalarında da öğrencilerin yeterlilik düzeyleri PISA araştırmalarında elde edilen sonuçlarla uyumludur. Bu araştırma kapsamında da Türkçe, Matematik, Fen Bilimleri ve Sosyal Bilgiler alanları ele alınmıştır. Bu alanlar için belirlenen beş farklı düzey açısından da Türkiye'deki öğrencilerin Temelaltı, Temel ve Orta düzeyde yoğunlaştığı tespit edilmiştir. Diğer iki düzeyde (Ortaüstü ve İleri) yer alan öğrenci oranlarında iyileşme gözlenirse de genel olarak ilk üç düzeye kıyasla oranların düşük kaldığı ifade edilebilir. Hâlbuki her bir alan için son iki düzeyde yer alan öğrenci oranını arttırmak eğitim hizmetlerinden beklenen faydaların sağlanabilmesi için önemlidir. Bu doğrultuda Türkiye'de yıllar itibariyle eğitim harcamalarında gerçek anlamda artış yaşanmasına rağmen, eğitimdeki niteliksel dönüşümün yeterince yaşanmadığı ve eğitim hizmetlerinden beklenen sonuçlara tam anlamıyla ulaşamadığı söylenebilir. Bu bağlamda eğitim hizmetlerine ayrılan kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanamadığını da belirtmek mümkündür.

5. Sonuç

Eğitim hizmetleri bireylerin bilgi, beceri ve üretkenlik düzeylerini arttırarak ve yeniliklere uyum sağlamalarını kolaylaştırarak gerek kendileri açısından gerekse toplumsal açıdan fayda sağlamanın yanında ülkelerin kalkınma sürecine doğrudan katkıda bulunması yönleriyle önem arz etmektedir. Dolayısıyla bir ülkede eğitim hizmetleri için ayrılan kaynakların bu tür faydaların sağlanması doğrultusunda tahsis edilmesi ve kullanılması önemlidir. Diğer bir ifade ile eğitim hizmeti için yapılan harcama tutarı kadar beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığının da dikkate alınması gerekmektedir. Kamu mali yönetiminde yapılan harcamanın karşılığı olarak beklenen sonuçlara ulaşılması etkinlik olarak tanımlanmaktadır. Kamu mali yönetiminde yaşanan yeniden yapılandırmanın uzantısı olarak performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesi ile önemi artan etkinlik kavramı, çalışma kapsamında Türkiye'deki eğitim hizmetlerine yönelik yapılan harcamalar açısından ele alınmıştır. Bu doğrultuda Türkiye'de gerçekleştirilen eğitim harcamalarının eğitimde niteliksel anlamda bir dönüşüme yol açıp açmadığı ve öğrencilerin başarı düzeylerine yansıyor yansımadığı

değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmenin yapılabilmesi için temel ölçüt olarak her üç yılda bir OECD tarafından yayımlanan PISA araştırmaları esas alınmıştır. Ayrıca MEB tarafından yayımlanan ABİDE araştırmaları da destekleyici bilgiler olarak kullanılmıştır. Bu araştırmalarda ülkelerin sıralamaları, ortalama puanları ve öğrencilerin yeterlilik düzeylerine yer verilmiştir. Nitekim çalışma ile Türkiye'nin eğitime ayırdığı kaynaklar doğrultusunda ülke sıralamasını, ortalama puanını ve öğrencilerinin yeterlilik düzeylerini iyileştirip iyileştirmediklerinin ve dolayısıyla harcamalarda etkinliğe ulaşım ulaşılamadığının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Çalışma kapsamında Türkiye'de 2006-2018 yılları arasında merkezi yönetim bütçesinden eğitim hizmetleri için ayrılan kaynakların arttığı tespit edilmiştir. 2006 yılı itibarıyla merkezi yönetim bütçesi içerisinde yaklaşık %12 düzeyinde olan eğitim harcamaları payı, yıllar itibarıyla yükselerek 2016 yılında %17 düzeyine ulaşmıştır. Bu pay 2017 ve 2018 yıllarında azalsa (yaklaşık %16) da başlangıç düzeyinin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. Benzer yönlü bir artış eğilimi okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim hizmetleri kapsamında yapılan eğitim harcamaları için de geçerlidir. Bu süreçte eğitim harcamalarında yıllar itibarıyla yaşanan artış, ilgili yılda gerçekleşen enflasyon oranlarının üzerindedir. Bu yönüyle harcamalardaki artışın enflasyondan kaynaklanmadığı ve gerçek bir artışa dayandığı tespit edilmiştir.

Türkiye'de eğitime yapılan harcamaların tutarındaki artış tek başına yeterli değildir. Bu artışla birlikte etkinlik kavramı gereği eğitimin kalitesinin iyileşmesi ve öğrencilerin bilgi ve beceri düzeylerinin artması beklenmektedir. Dolayısıyla nicelik yanında nitelik açısından da eğitimde dönüşüm yaşanması gerekmektedir. Bu dönüşümün de PISA araştırmalarında yer alan ülke sıralaması, ortalama puan ve yeterlilik düzeylerine yansımaları beklenmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'nin ülke sıralamasında yukarıya çıkması, ortalama puanının yükselmesi ve öğrencilerinin yeterlilik düzeylerinin iyileşmesi eğitim hizmetleri için ayrılan kaynakların kullanımında etkinliğin sağlandığını gösterecektir.

2006, 2009, 2012 ve 2015 yıllarında yayımlanan PISA raporlarına bakıldığında, Türkiye'nin matematik okuryazarlığı, fen okuryazarlığı ve okuma becerileri alanlarında ülke sıralaması ile ortalama puanının gerilediği tespit edilmiştir. Matematik okuryazarlığı alanında 2006 yılı itibarıyla 57 ülke içerisinde 43. sırada yer alan Türkiye, 2009 yılındaki iyileşmeye (65 ülke içerisinde 41. sırada) rağmen, 72 ülkenin değerlendirmeye alındığı 2015 yılında 50. sıraya gerilemiştir. Aynı eğilim ortalama puan açısından da yaşanmış ve Türkiye'nin 2006 yılında 424 olan puanı 2015 yılında 420'ye inmiştir. Fen okuryazarlığı alanına bakıldığında, 2006 yılı itibarıyla 47. sırada yer alan Türkiye'nin 2015 yılında 54. sıraya gerilediği ve puanının da 2006 yılında 424 iken, 2012 yılında 463'e yükseldikten sonra 2015 yılında tekrardan başlangıç düzeyine inerek 425 olarak gerçekleştiği görülmüştür. Son olarak okuma becerileri alanında ülke sıralamasının sürekli gerilediği tespit edilmiştir. 2006 yılında 37. sırada olan Türkiye 2015 yılı itibarıyla 50. sıraya gerilemiştir. Aynı süreçte 2006 yılı itibarıyla 447 olan puanı

iyileşerek 2012 yılında 475'e yükselmiş olsa da 2015 yılında azalmış ve başlangıç yılının da altında kalarak 428 olarak gerçekleşmiştir.

PISA araştırmalarına yeterlilik düzeyleri açısından bakıldığında Türkiye'deki öğrencilerin önemli kısmının 2. Düzey ve altında yoğunlaşmış iken, 5. ve 6. Düzeyde (üst yeterlilik düzeyi) yer alan öğrencilerin oranı düşük kalmıştır. Ayrıca yıllar itibariyle üst yeterlilik düzeyinde yer alan öğrencilerin oranı her bir alan için 2015 yılı itibariyle başlangıç yılında gerçekleşen oranının altına inmiştir. Bu dağılıma matematik okuryazarlığı açısından bakıldığında, öğrencilerin ileri düzeyde matematiksel düşünme ve akıl yürütme kapasiteleri ile yeni yaklaşım ve stratejiler belirleme becerilerinin yeterince gelişmediği ifade edilebilir. Fen okuryazarlığı açısından da öğrencilerin hipotezler sunma, tahmin yürütme, karmaşık çalışmaları değerlendirme ve seçimlerini gerekçelendirme konularında yeterince yetkin olmadıkları belirtilebilir. Okuma becerileri alanı için de öğrencilerin okudukları metni ayrıntılarıyla anlama, açıkça ifade edilmemiş veya soyut olan kavramları tespit edip yorumlama, metinde yer alan önemsiz detayları fark etme ve analiz etme açısından yeterince yetkin olmadıkları ifade edilebilir. Nitekim "Yerli PISA" olarak da ifade edilen ve Türkiye'de şu ana kadar 2016 ve 2018 yılları için hazırlanan ABİDE raporlarında da PISA araştırmalarında yer alan sonuçları destekleyici bulgulara ulaşılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye'de ele alınan yıllar itibariyle eğitim harcamalarında yaşanan artış ile eğitimin kalitesinin ve öğrencilerin yeterlilik düzeylerinin iyileştirilemeyerek beklenen sonuçlara ulaşamadığı ifade edilebilir. Bu yönüyle istenen sonuçların elde edilememesi aynı zamanda kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanamadığı şeklinde yorumlanabilir. Bu açıdan ülkenin kalkınma sürecindeki rolü de göz önünde bulundurularak eğitim hizmetlerinin nitelik yönüyle iyileştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması önemlidir. Bu kapsamda kamu harcamalarının belirli bir plan dâhilinde öncelikler, stratejik amaçlar ve hedefler doğrultusunda yapılması sağlanarak harcama-beklenen sonuç ilişkisinin kurulması ve güçlendirilmesi olanaklı kılınabilir. Bu açıdan Türkiye'nin eğitim politikasını gözden geçirerek amaçları ile hedeflerini yeniden belirlemesinin ve bu doğrultuda çalışmalarını sürdürmesinin etkinliğe ulaşma yönüyle yararlı olabileceği ifade edilebilir. Çünkü belirli bir plan çerçevesinde hareket etmeden ve öncelikli amaçlar ve hedefler doğrultusunda ilerlemeden ekonomik ve toplumsal gelişmenin sağlanamayacağı unutulmamalıdır.

Kaynakça

- Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2006). *Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States and Emerging Markets*, European Central Bank Working Paper Series No: 58.
- Akbey, F. (2014). "A Drawback in Turkish Budget Classification: Where Have Public Investments Gone?", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 43, 175-202.
- Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Akyel, R. & Köse, H. Ö. (2010). "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", *Türk İdare Dergisi*, 466, 9-45.
- Allen, R. & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book For Transition Countries*, OECD.
- Altay, A. & Kaplan, E. (2006). "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF'nin Rolü", *Maliye Dergisi*, 151, 1-15.
- Anıl, D., Özer Özkan, Y. & Demir, E. (2015). *PISA 2012 Araştırması Ulusal Nihai Rapor*, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara.
- Arslan, A. (2002). "Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim", *Maliye Dergisi*, 140, 1-14.
- Bakırtaş, T. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ekonomik Kalkınma*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Bal, T. (2016). "Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılmasına Yönelik Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, 101, 1-29.
- Bulutoğlu, K. (2003). *Kamu Ekonomisine Giriş*, Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.
- Burkhead, J. (1962). *Government Budgeting*, Fourth Printing, John Wiley & Sons Inc., London.
- Curristine, T., Lonti, Z. & Joumard, I. (2007). "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1-41.
- Çetinkaya, Ö. (2018). "Türkiye'de Uygulanan Bütçe Sistemleri ve Sistem Macerasının Değerlendirilmesi", *Prof. Dr. Nihat Edizdoğan'a Armağan*, (Eds.): Çetinkaya, Ö. & Gerçek A., Ekin Kitabevi, Bursa, 43-68.
- Çetinkaya, Ö. & Aslantaş, M. F. (2019). "Merkezi Yönetim Cari Transfer Harcamalarının Mali Büyüklüğünün Değerlendirilmesi", *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), 41-50.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu*, Ankara, <http://www.sbb.gov.tr>, (01.07.2019).

- Demirbaş, T. & Çetinkaya, Ö. (2018). *Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Dicle, İ. A. (1973). *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara.
- Djurovic-Todorovic, J. & Djordjevic, M. (2009). "The Importance of Public Expenditure Management In Modern Budget Systems", *Facta Universitatis Series: Economics and Organization*, 6(3), 281-294.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2019). *Kamu Maliyesi*, 10. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya, Ö. (2017). *Kamu Bütçesi*, 8. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Erdem, M., Şenyüz, D. & Tatlıoğlu, İ. (2017). *Kamu Maliyesi*, 14. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eren, V. (2009). "Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 42(2), 1-21.
- Falay, N. (1995). *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Falay, N. (1997). "Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", *Sayıştay Dergisi*, 8(25), 18-30.
- Gorski, A. & Parkitna, A. (2017). "The Budget Efficiency of Entities in Public Finance Sector", *Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance*, 15(1), 51-62.
- Göküş, M. (2011). *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika ve Uygulama*, Çizgi Yayınevi, Konya.
- Hanushek, E. A. & Wobman, L. (2010). "Education and Economic Growth", *International Encyclopedia of Education*, 2, 245-252.
- Kerimoğlu, B. (2006). "Yerel Yönetimlerde Muhasebe, Raporlama ve Hesap Verebilirlik", *Mali Yerelleşme: Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar*, (Der.) Güner, A. & Yılmaz, S., Güncel Yayıncılık, İstanbul, 223-246.
- Kılıç, R. (2002). "Yükseköğretim Mal/Hizmetinin Nitelikleri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 1-18.
- Kirmanoglu, H. (2011). *Kamu Ekonomisi Analizi*, 3. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Kubalı, D. (1999). "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 32(1), 31-62.
- Kuyucak, H. Atif. (1952). *Bütçe*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, No: 60, İstanbul.
- Lovre, I., Ivanovic, O. M. & Mitic, P. (2017). "Analysis of Public Sector Efficiency in Developed Countries", *Economic Analysis*, 50(1-2), 38-49.
- Mandl, U., Dierx, A. & Ilzkovitz, F. (2008). *European Economy: The Effectiveness and Efficiency of Public Spending*, European Commission, Economic Papers 301.

- Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2011). *Bütçe Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- OECD. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries, file:///C:/Users/DELL/Desktop/OECD_PerformanceCountries.pdf, (02.07.2019).
- OECD. (2018). PISA 2015 Results in Focus, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>, (02.07.2019).
- Özgürlük, B., Ozarkan, H. B., Arıcı, Ö. & Taş, U. E. (2016). *PISA 2015 Ulusal Raporu*, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara.
- Öztürk, İ. (2001). "The Role of Education In Economic Development: Theoretical Perspective", *Journal of Rural Development and Administration*, XXXIII(1), 39-47.
- Salgür, S. A. (2013). "The Importance of Education in Economic Growth", *Manager*, 18, 47-52.
- Taş, U. E., Arıcı, Ö., Ozarkan, H. B. & Özgürlük, B. (2016). *PISA Ulusal Raporu*, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara.
- Taş, U. & Yenilmez, F. (2008). "Türkiye'de Eğitimin Kalkınma Üzerindeki Rolü ve Eğitim Yatırımlarının Geri Dönüş Oranı", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 155-186.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2010a). *PISA 2006 Ulusal Nihai Rapor*, Ankara, http://pisa.meb.gov.tr/?page_id=22, (01.06.2019).
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2010b). *PISA 2009 Ulusal Ön Raporu*, Ankara, http://pisa.meb.gov.tr/?page_id=22, (01.06.2019).
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2016). *PISA 2015 Ulusal Raporu*, Ankara, http://pisa.meb.gov.tr/?page_id=22, (01.06.2019).
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı (2017). *Akademik Becerilerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: 8. Sınıflar Raporu*, Ankara, <https://odsgm.meb.gov.tr>, (08.07.2019).
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004). *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, 3. Baskı, Ankara.
- Tokatlıoğlu, M. & Selen, U. (2019). *Maliye Politikası*, 2. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Uluatam, Ö. (2014). *Kamu Maliyesi*, 13. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Yenice, E. (2006). "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü Ve Bütçe İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, 61, 57-68.
- Yıldırım, A. & Özgürlük, B. (2019). *Akademik Becerilerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi: 8. Sınıflar Özet Rapor*, T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Ankara.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), RG: 24.12.2003 / 25326.