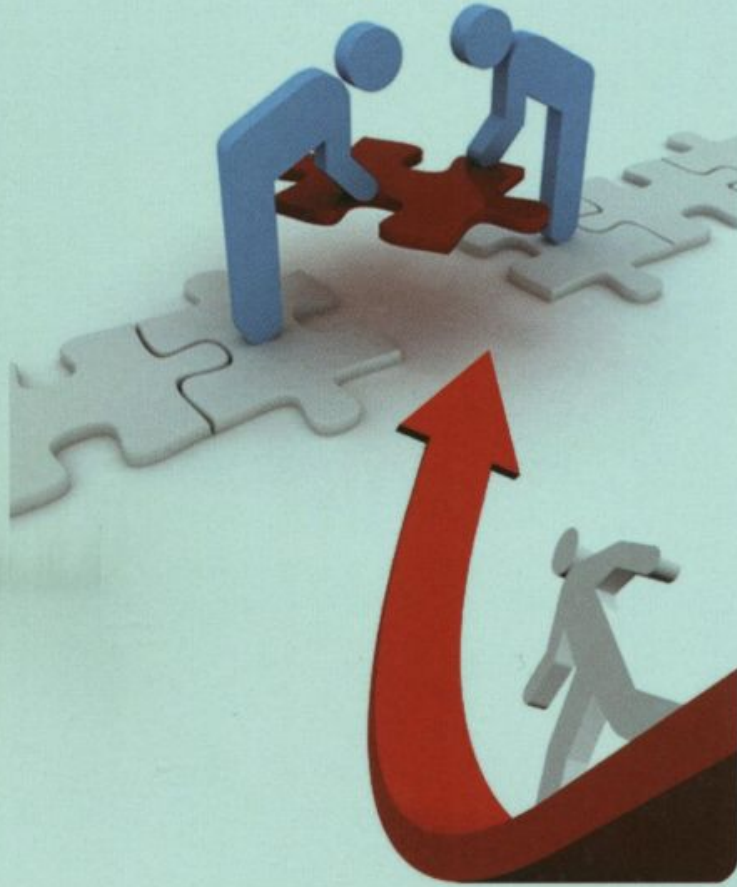




PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Erhan KARACAN



DPT - Uzmanlık Tezleri
Ankara 2010



Yayın No: 2816

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Erhan KARACAN

DPT - Uzmanlık Tezleri
Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar
Genel Müdürlüğü

Ankara 2010

ISBN: 978-975-19-4874-8

Bu çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz.
Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması
Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.



KORZA YAYINCILIK
BASIM SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.

Büyük Sanayi 1. Cad. 95/1 • İskitler/Ankara
Tel: 0.312 342 22 08 • Fax: 0.312 341 14 27
www.korzabasim.com.tr

TEŞEKKÜR

Bu çalıŐmayı nihai hale getirmemde yorum ve önerileri ile çok büyük katkıları olan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürü Sn. Ahmet ÇELENKOĐLU'na,

Tezin hazırlanması sürecinde, yoğun iŐ temposuna rağmen bana danışmanlık yapmayı kabul eden Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Stratejik Planlama Dairesi Başkanı Sn. Anıl YILMAZ'a,

Yorumları ve değerlendirmeleriyle tez sürecinde bana yol gösteren başta Planlama Uzmanı Sn. Osman YILMAZ olmak üzere, Planlama Uzmanı Sn. Ercan DANSUK ve Planlama Uzmanı Sn. Dr. Volkan ERKAN'a,

Tez hazırlıkları sürecinde hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen çok kıymetli dostlarım Planlama Uzmanları Sn. E. Emrah HATUNOĐLU ve Sn. İzzet ARI'ya,

Teze ilişkin çalışmaların başından itibaren bana destek olup yorum ve katkılarıyla zaman ayıran Planlama Uzmanı Sn. M. Fatih YILDIRIM'a ve teze ilişkin son okuma ve değerlendirmeleriyle önemli katkılarda bulunan Planlama Uzmanı Sn. Tayyar DOĐAN'a teŐekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Erhan KARACAN

Çıktılar ve sonuçlar çerçevesinde performansa odaklanan performans esaslı bütçeleme sistemi, günümüzde çoğu ülke tarafından kabul edilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu bütçeleme sisteminin esas amacı, kaynak tahsislerinin gösterilen performansa bağlı olarak doğrudan yönlendirilmesi değil, performans bilgisinin bütçe sürecine dahil edilmesiyle kamu sektörünün etkinliği ve etkililiğinin artırılmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi, kamu idareleri tarafından sonuç odaklı amaç, hedef ve önceliklerin plan ve programlarla kamuoyuna açıklanması ve hesap verebilirliğin performans bilgisi temelinde sağlanması ile mümkündür.

Ülkelerin politik ve idari yönetim sistemleri ile kamu örgütlenmesindeki farklılıkların dikkate alınmasıyla uyumlaştırılan performans esaslı bütçeleme sistemi, farklı ülkelerde çeşitli enstrümanlarla farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Türkiye’de performans esaslı bütçeleme çerçevesini, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu belirlemektedir. 5018 sayılı Kanunda performans esaslı bütçeleme sadece bir bütçeleme sistemi değil, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu bileşenlerinden oluşan stratejik yönetim döngüsünün uygulama aracıdır.

5018 sayılı Kanunun mali yönetimimiz açısından köklü değişiklikler getirmesi, kamu idarelerini yeni ve her biri reform niteliğinde olan araçlarla tanıştırmayı ve Türkiye’de klasik bütçe uygulamasından performansın esas alındığı bütçeleme sistemine geçilmeye çalışılması gibi nedenlerle bu çalışma, Türkiye’deki sistemin kamu idarelerince başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için mevcut durumun analizini yapmayı ve önerilerde bulunmayı amaçlamaktadır.

Bu çalışmada OECD genelinde ve dört ülke özelinde performans esaslı bütçe sistemleri analiz edilmiş; ilk stratejik planlar, performans esaslı bütçeleme sistemine somut temel oluşturması açısından bu tez kapsamında gerçekleştirilen ve 27 idareyi kapsayan bir araştırma çerçevesinde incelenmiştir. Bu çalışmaların sonucunda performans esaslı bütçeleme sisteminin Türkiye uygulamasındaki mevcut ve olası problemler sekiz temel konu ile stratejik plan ve performans programı uygulamaları çerçevesinde analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda uygulamanın iyileştirilmesi için kamu idarelerindeki kurumsal kültürel ortamın iyileştirilmesi, TBMM’nin bütçe sürecindeki etkinliğinin artırılması, orta vadeli çerçevenin güçlendirilmesi, üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisinin artırılması, strateji geliştirme birimlerinin kapasitesinin artırılması, stratejik plan ve performans programlarının bütçe müzakerelerinde etkili bir biçimde kullanılması ve stratejik planların özellikle ölçülebilirlik açısından iyileştirilmesi gerektiği ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Bütçe sistemleri, performans esaslı bütçeleme sistemi, performans, performans ölçüsü, performans bilgisi, stratejik yönetim, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM AND TURKISH CASE

Erhan KARACAN

Today, the performance based budgeting system which focuses on performance in the context of outputs and outcomes is adopted and being tried to be implemented by most of countries. The main aim of this budgeting system is not to channel resource allocation directly on the basis of performance but to increase public sector efficiency and effectiveness by including performance information in budget process. This objective can be achieved when result based goals, targets and priorities are made public by public administrations through plans and programs and accountability is ensured on the basis of performance information.

Performance based budgeting which is harmonised by considering differences in political and governmental systems of countries is being implemented differently with various instruments in different countries. In Turkey the framework of performance based budgeting is provided by the Public Financial Management and Control Law No. 5018. In Law No. 5018, performance based budgeting is not only a budgeting system but also an implementation tool for the strategic management cycle consisting of the strategic plan, performance program and activity report.

This study aims to analyze the current situation and make suggestions so that the system in Turkey can be implemented successfully by public administrations, because of the fact that Law No. 5018 is bringing radical changes in terms of financial management and introducing new instruments each of which constitutes a reform and efforts are continuing to transform classical budgeting in Turkey into a budgeting system which is based on performance.

In this study, performance based budgeting systems across OECD countries in general and in four particular countries were analyzed; in order to provide a concrete basis for the concept of performance based budgeting, the first strategic plans were examined in a research comprising 27 administrations which is conducted as a part of this study. As a result of these studies, the current and potential problems in Turkish case of performance based budgeting system have been analyzed in the context of eight basic issues and implementations of strategic plan and performance programme. In consequence of this analysis, it has been concluded that developing the institutional culture at public administration, increasing efficiency of Grand National Assembly of Turkey in budget process, strengthening the medium term framework, increasing the relations of high level policy documents and strategic plan, increasing the capacity of strategy development units, taking into consideration the strategic plans and performance programs effectively in the budget negotiations and improving strategic plans especially in terms of measurability are the necessary subjects to improve the implementation.

Key Words: Budget systems, performance based budgeting system, performance, performance measure, performance information, strategic management, strategic plan, performance program, activity report

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar.....	xi
ŞEKİLLER.....	xii
GRAFİKLER.....	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ.....	1
1. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE BÜTÇE.....	5
1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Bütçe.....	5
1.2. Kamu Mali Yönetiminin Ekonomik Etkileri.....	6
1.2.1. Toplam Mali Disiplin.....	7
1.2.2. Stratejik Önceliklere Göre Kaynak Tahsisi.....	8
1.2.3. Kamu Hizmetlerinin Etkililiği ve Etkinliği.....	9
1.3. Kamu Mali Yönetiminin Değişen İhtiyaçları Doğrultusunda Uygulanan Bütçe Sistemleri.....	10
1.3.1. Geleneksel-Ödenek Bazında Bütçe.....	10
1.3.2. Torba Bütçe.....	11
1.3.3. Sıfır Tabanlı Bütçe.....	11
1.3.4. Performans Bütçe.....	12
1.3.5. Plan-Program Bütçe ve Program Bütçe.....	13
1.3.6. Performans Esaslı Bütçe.....	14
2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME.....	15
2.1. Performans Kavramı.....	15
2.2. Performans Esaslı Bütçeleme.....	18
2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Modelleri.....	21
2.3.1. Performansı Raporlayan Bütçeleme.....	22
2.3.2. Performans Bilgili Bütçeleme.....	22
2.3.3. Performans Tabanlı Bütçeleme.....	22
2.3.4. Performans Kararlı Bütçeleme.....	22
2.4. Performans Esaslı Bütçelemeyi Etkileyen Faktörler.....	24
2.4.1. Yapısal Faktörler.....	25
2.4.2. Davranışsal Faktörler.....	26
2.4.3. Kültürel Faktörler.....	27
2.4.3.1. Performans ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Farklı Bir Bakış: Ulusal Kültürün Etkisi.....	28

2.4.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkililiği İçin Bürokratik Kültürden Girişimci Kültüre Geçiş	30
2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkililiği İçin Performans Ölçüsü ve Bilgi Sistemi	31
2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin ve Performans Ölçümünün Yönetimde Etkililiğe Katkıları	35
2.6.1. Saydamlık	35
2.6.2. Kurum İçi Hesap Verebilirlik	36
2.6.3. Otomatik Kontrol	36
2.6.4. Sinyalizasyon ve Etkili Karar Alma	37
2.6.5. Stratejik Planlama Sürecine Destek	37
2.6.6. Veriye-Bilgiye Dayalı Yönetime Destek	38
2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Karşılaşılan Güçlükler	39
2.7.1. Ölçme Problemleri	39
2.7.2. Direnç Problemi	40
2.7.3. Kapasite Problemi	42
2.7.4. Politik Problem	42
2.8. Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Risk Yönetimi, İç Kontrol ve Performans Denetimi	43
2.8.1. Risk ve Risk Yönetimi	43
2.8.2. İç Kontrol	47
2.8.2.1. İç Kontrol Bileşenleri	48
2.8.2.2. İç Kontrol ve Süreç Analizi	51
2.8.3. Performans Denetimi	52
3. ÜLKE UYGULAMALARI	55
3.1. OECD Ülkeleri	55
3.1.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi	55
3.1.2. Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Genel Görünüm	57
3.1.2.1. Performans Bilgisinin Kullanımı	58
3.1.2.2. Performans Bilgisinin Sunulması	61
3.1.2.3. Denetim Çerçevesi	62
3.1.3. Genel Değerlendirme	62
3.2. Amerika Birleşik Devletleri	64
3.2.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi	64
3.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları	66
3.2.2.1. Birinci Bileşen: Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu ..	67
3.2.2.2. İkinci Bileşen: Başkan'ın Yönetim Gündemi	70
3.2.2.3. Üçüncü Bileşen: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı	71
3.2.2.4. Dördüncü Bileşen: Puan Tablolarının Yayınlanması ve ExpectMore.gov	76
3.2.3. Performans Bilgisinin Kullanımı	79
3.2.4. Genel Değerlendirme	80
3.3. İngiltere	83

3.3.1. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi	83
3.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları	84
3.3.2.1. Birinci Bileşen: Harcama Gözden Geçirmeleri	85
3.3.2.2. İkinci Bileşen: Kamu Hizmeti Sözleşmeleri.....	86
3.3.2.3. Üçüncü Bileşen: Hizmet Arzı Sözleşmeleri ve Bakanlık Stratejik Hedefleri.....	88
3.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Destekleyici Unsurları... ..	90
3.3.3.1. Stratejik Planlar	90
3.3.3.2. Yeterlilik Gözden Geçirmeleri	91
3.3.4. Performans Bilgisinin Kullanımı	93
3.3.5. Genel Değerlendirme	95
3.4. Güney Kore	96
3.4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi	96
3.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları	98
3.4.2.1. Birinci Bileşen: Performans Bütçeleme (Pilot Proje).....	99
3.4.2.2. İkinci Bileşen: Bütçeyle İlgili Programların Performans Yönetimi	100
3.4.2.3. Üçüncü Bileşen: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirmesi.....	102
3.4.2.4. Dördüncü Bileşen: Kapsamlı Değerlendirme.....	105
3.4.3. Uygulanan Performans Yönetimi Çerçevesi	105
3.4.4. Performans Bilgisinin Kullanımı	107
3.4.5. Genel Değerlendirme	108
3.5. Polonya	110
3.5.1. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi.....	110
3.5.2. PEB Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları.....	110
3.5.3. Performans Bilgisinin Kullanımı	114
3.5.4. Genel Değerlendirme	115
4. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME.....	117
4.1. Türkiye’de Uygulanan Bütçeleme Sistemleri	117
4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları	119
4.2.1. Kamu Mali Yönetimi Projesi ve Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu	120
4.2.2. Performans Esaslı Bütçelemeye Yönelik Pilot Çalışmalar	123
4.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Performans Esaslı Bütçeleme	124
4.2.3.1. Stratejik Plan.....	125
4.2.3.2. Performans Programı	127
4.2.3.3. Faaliyet Raporu.....	131
4.2.4. 5018 Sayılı Kanun Sonrası Performans Esaslı Bütçelemeye İlgili Düzenlemeler	133

5. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASINDAKİ GÜÇLÜKLER VE YAKLAŞIMLAR	139
5.1. Ulusal ve Kurumsal Kültürel Ortam	139
5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinde TBMM’nin İşlevi	144
5.3. Reform Yönetimi	149
5.4. İdari Kapasite Eksikliği.....	152
5.5. Program Bütçe Yapısının Eksikliği	156
5.6. Yeni Bütçe Enstrümanlarının Bütçe Sürecine Entegrasyonunun Sağlanamaması	157
5.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine İlişkin Değerlendirme ve Derecelendirme Aracının Olmaması	159
5.8. İç Kontrol ve İç Denetim Sistemine İlişkin Zaaflar	160
6. STRATEJİK PLANLARIN VE PERFORMANS PROGRAMLARININ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	165
6.1. Stratejik Planların Performans Esaslı Bütçeleme Açısından Değerlendirilmesi	165
6.1.1. Araştırmanın Amacı	165
6.1.2. Araştırmanın Kapsamı.....	166
6.1.3. Yöntem	166
6.1.4. Değerlendirme Yöntemi	167
6.1.5. Araştırmanın Sonuçları	169
6.1.5.1. Hedeflerin Niteliğine İlişkin Sonuçlar	169
6.1.5.2. Hedeflerin Ölçülebilirliği ve Performans Göstergelerine İlişkin Sonuçlar	170
6.1.5.3. Maliyet/Kaynak Tablosu ve İzleme-Değerlendirmeye İlişkin Sonuçlar	173
6.2. Performans Programlarının Performans Esaslı Bütçeleme Açısından Değerlendirilmesi	175
7. SONUÇ VE ÖNERİLER	179
EK: ARAŞTIRMANIN YAPILDIĞI İDARELER.....	195
KAYNAKÇA	197
DİZİN	207

TABLULAR

Tablo 2.1: Bazı Eski Bütçe Sistemlerinin Eksik Yönleri.....	19
Tablo 2.2: Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri.....	23
Tablo 2.3: Performans Ölçüsü Kategorileri	32
Tablo 2.4: Performans Ölçümüne İlişkin Bazı Engeller	40
Tablo 3.1: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları	73
Tablo 3.2: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Bölümlerinin Yüzdelik Etkisi ve Nitel Dereceler	74
Tablo 3.3: 30 Haziran 2008 Tarihli Puan Tablosu (Beş İdare İçin).....	77
Tablo 3.4: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirmesi İçin Ortak Sorular.....	103
Tablo 3.5: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirme Sonuçları	104
Tablo 3.6: Polonya Bütçe Kanunundaki Çok Yıllı Yapı.....	112
Tablo 3.7: Polonya Sağlık Bakanlığı'nın İşlerine, Hedeflerine ve Göstergelerine İlişkin Bir Örnek	113
Tablo 4.1: Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu'nda Önerilen Kamu Harcama Yönetimi Reformu İçin Stratejik Çerçeve.....	122
Tablo 4.2: Pilot Kuruluşların İlk Stratejik Plan ve Performans Programları	124
Tablo 4.3: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı, Performans Programı ve Faaliyet Raporu	129
Tablo 4.4: Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli.....	132
Tablo 4.5: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Çıkarılan Performans Esaslı Bütçelemeye İlgili Düzenlemeler	134
Tablo 5.1: Plan ve Bütçe Komisyonuna Sunulan Tasarı ve Kanunlaşan Bütçe.....	145
Tablo 5.2: OECD Üyesi Ülkelerde Bütçenin Parlamento'ya Sunulma Süresi.....	147
Tablo 6.1: Hedeflerin Ölçülebilirliğine Yönelik Değerlendirme Kriterleri	168
Tablo 6.2: 27 İdarede Hedeflerin Açıklığı ve Sonuç Odaklılığına İlişkin Bilgiler ..	170
Tablo 6.3: 27 İdarede Hedeflerin Ölçülebilirliğine İlişkin Bilgiler	171
Tablo 6.4: 27 İdarede Performans Göstergelerine İlişkin Bilgiler	172
Tablo 6.5: 27 İdarede Hedef/Performans Göstergesine İlişkin Mevcut Durumun Varlığı	173
Tablo 6.6: 27 İdarede Maliyet/Kaynak Tablosu ve İzleme-Değerlendirmeye İlişkin Bilgiler.....	174
Tablo 7.1: Amaç, Hedef ve Performans Hedeflerinin İç Kontrol Bileşenleri ile İzlenmesine İlişkin Bir Öneri.....	192

ŞEKİLLER

Şekil 2.1: Performans Odaklı Davranışı Etkileyen Faktörler	25
Şekil 3.1: Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu Sonrası ABD’de Performans Yönetim Süreci	66
Şekil 3.2: İngiltere Performans Yönetim Süreci	85
Şekil 3.3: Kamu Hizmeti Sözleşmesi Çerçevesi, 1998-2007.....	86
Şekil 3.4: Yeni Kamu Hizmeti Sözleşmesi Çerçevesi, 2007 ~	89
Şekil 3.5: Yeterlilik Modeli	92
Şekil 3.6: Güney Kore Performans Yönetim Süreci	99
Şekil 3.7: Bütçesel Programların Performans Yönetimi Yapısı	100
Şekil 3.8: Performans Yönetim Çerçevesi	106
Şekil 3.9: Polonya Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	111
Şekil 4.1: Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi.....	119
Şekil 4.2: Performans Programı Çerçevesi	128

GRAFİKLER

Grafik 3.1: Performans Ölçüleri Uygulaması Girişiminin İlk Başlangıç Tarihi.....	58
Grafik 3.2: Hükümetin Mali Olmayan Performansının Değerlendirilmesi İçin Kullanılan Performans Bilgisi Türleri	59
Grafik 3.3: Performans Bilgisini Kullanan Aktörler.....	59
Grafik 3.4: Performans Bilgisinin Bütçe Formülasyonunda Kullanımı	60
Grafik 3.5: Hedeflere Yönelik Gerçekleşen Performansın Parlamento'ya Sunulma Durumu	61
Grafik 3.6: Yüksek Denetim Organı Tarafından Denetlenen Hesapların Mali Yıl Bitiminden Sonra Kamuya Duyurulma Süreleri.....	62
Grafik 3.7: 2002-2007 Arası Kümülatif Program Değerlendirme ve Derecelendirme Araçları Sonuçları	75
Grafik 5.1: Güç Mesafesi ve Belirsizlikten Kaçınma Endeksi	140
Grafik 5.2: Güç Mesafesi ve Bireycilik Endeksi	140
Grafik 5.3: Erillik ve Belirsizlikten Kaçınma Endeksi	141
Grafik 5.4: 39 Ülke Ortalaması ve Türkiye	142

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
APK	Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
BEPER	Belediyelerde Performans Ölçümü
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Treadway Komisyonu Sponsor Organizasyonlar Komitesi)
CSR	Comprehensive Spending Review (Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi)
çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSO	Departmental Strategic Objectives (Bakanlık Stratejik Hedefleri)
ed.	Editör
GPRA	Government Performance and Results Act (Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu)
GZFT	Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler
HM	Her Majesty (Majestelerinin)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Sayıştaylar Birliği)
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OMB	Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PART	Program Assessment Rating Tool (Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı)
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PEIR	Public Expenditure and Institutional Review (Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme)
PFPSAL	Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)
PMSBP	Performance Management System of Budgetary Programs (Bütçeyle İlgili Programların Performans Yönetimi Sistemi)
PPBS	Plan-Program-Bütçe Sistemi

PSA	Public Service Agreement (Kamu Hizmeti Sözleşmesi)
SABP	Self-Assessment of Budgetary Programs (Bütçeye İlgili Programların Özdeğerlendirmesi)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSSİDE	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

GİRİŞ

Kamu çalışanlarının çoğunda içselleşen ve kurumsallaşan bürokratik kültürün paradigmalarının değiştirilmesi, düzenlemelere ve kurallara uyumun artırılması ve yaptırımların uygulanabilmesi için kamuda etkili bir yönetim ve harcama çerçevesinin kurulması gerekmektedir. Bu nedenle somut hedeflere dayalı bir planlama anlayışının geliştirilmesi, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın artırılması, sonuç ve performansa odaklanması, ülke genelinde yapılan plan ve programların bütçe ile bağlantılarının güçlendirilmesi öncelik arz eden konulardır. Bu hususların sağlanması zihinsel bir dönüşümle birlikte bütçe sisteminin geliştirilmesini gerektirmektedir.

Bütçe yapma ve uygulamasının kamu yönetimi açısından her zaman zor bir olgu olmasının yanında performans esaslı bütçeleme diğer bütçe sistemlerine kıyasla daha zor bir uygulamadır. Çünkü performans esaslı bütçeleme (PEB) ile geleneksel bütçe uygulamasındaki denetim amacı ve program/plan-program bütçe uygulamasındaki planlamaya ve programlamaya odaklanmanın ötesinde elde edilen sonuçlara ve performansa odaklanma amaç haline gelmektedir. Bu ise PEB sisteminin çok iyi tasarlanmasını, ülkenin koşulları ve kamu örgütlenmesi çerçevesinde etkili bir biçimde uyumlaştırılmasını ve sürecin değişik enstrüman ve reformlarla desteklenmesini zorunlu kılmaktadır.

Bütçelemeye temel teşkil edecek iyi bir planlama ve programlamanın yapılması, bu plan ve programlar çerçevesinde ölçülebilir nitelikte hedeflerin belirlenmesi, uygulama sonuçlarının geleneksel faaliyet raporu anlayışından ziyade performansı ortaya koyacak bir biçimde raporlanması ve bu sürecin en önemli halkalarından olan iç ve dış denetimlerin performans çerçevesinde gerçekleştirilmesi performans esaslı bütçelemenin en önemli unsurlarıdır.

Türkiye’de stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan müteşekkil stratejik yönetim ve stratejik yönetimin bütçeleme sistemi olan PEB, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile yasal zemine kavuşmuştur. 5018 sayılı Kanun, bu düzenlemelerin yanı sıra mali yönetimimiz açısından köklü değişiklikler getirmiş ve kamu idarelerini yeni enstrümanlar hatta

her biri reform niteliğinde olan araçlarla tanıştırmıştır. Türkiye’de PEB sistemi, kurumsal düzeyde planlama ve performans göstergeleri geliştirme çalışmaları ile iç kontrol, iç denetim sistemi gibi reformlarla birlikte gündeme gelmiştir. Diğer bir deyişle PEB’le birlikte birçok reformun aynı anda yapılması gerekmiştir.

Reform niteliğindeki birçok yeni aracın aynı anda uygulanmaya çalışılması, PEB sistemi için hem uygulayıcı kamu idareleri açısından hem de bu reformları yönlendiren kamu idareleri açısından bazı zorlukları da beraberinde getirmiş ve bu süreçte bazı sıkıntılar da ortaya çıkmıştır. Uygulayıcı kamu idarelerine yeterince destek verilememesi, yasal düzenlemelerin ve rehberlerin zamanında kamu idarelerinin hizmetine sunulamaması kuruluşları zor durumda bırakmıştır. Bunun yanında yönlendirici idareler arasında koordinasyonun iyi sağlanamaması, reformların bürokratik anlamda ve siyasi platformda sahipliğinin zayıf kalması bu sistemin başarıyla uygulanması bakımından sıkıntı doğuran ve doğurabilecek hususlardır. Ayrıca, PEB sisteminin uygulandığı kamu sektöründe performansın nasıl denetleneceği hususunun da belirsizliğini koruması ayrı bir problem alanıdır.

Yukarıdaki hususlar çerçevesinde bu çalışmanın amacı, PEB sisteminin Türkiye uygulamasındaki mevcut ve olası problemlerin analiz edilmesi, PEB sisteminin Türkiye uygulanabilirliğinin artırılmasına yönelik ülke incelemeleri ve ilk stratejik planlar kapsamında bu çalışma için gerçekleştirilen araştırma ışığında önerilerin geliştirilmesi ve sistemlerin ortaya konulmasıdır.

Ülke incelemelerinin ayrıntılı bir biçimde yapılması, ilk stratejik planlar için ölçülebilirlik endeksinin hesaplanması ve PEB sisteminin Türkiye uygulamasında karşılaşılan sorunların kapsamlı bir biçimde analiz edilmesi ve uygulamaya yönelik somut önerilerin geliştirilmesi nedeniyle, bu çalışma PEB sistemine ilişkin literatürdeki diğer çalışmalardan ciddi oranda farklılaşmaktadır.

Bu çalışma, yedi bölümden oluşmakta olup birinci bölümde, kamu mali yönetimi çerçevesinde bütçe kavramına, kamu mali yönetiminin ekonomik etkilerine ve bütçe sistemlerinin gelişimine değinilmektedir.

İkinci bölümde, PEB sistemi ayrıntılı bir biçimde anlatılmaktadır. Bu çerçevede PEB sisteminin odak noktası olan performans kavramına değinilmekte,

farklı ülkelerde farklı uygulama alanları bulan PEB sisteminin uygulama modellerine, PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanması için performans ölçülerinin ve bilgi sisteminin özelliklerine yer verilmektedir.

PEB sisteminin sağladığı faydalar ve uygulama güçlükleri detaylı bir biçimde anlatılmakta, PEB sisteminin risk yönetimi, iç kontrol ve performans denetimiyle ilişkisi ortaya konulmaktadır. Ayrıca, PEB sisteminin yapısını ve içeriğini etkileyen yapısal faktörler, bu sisteme ilgililer tarafından nasıl yaklaşıldığını gösteren davranışsal faktörler ile kültürel faktörlere yer verilip, ulusal kültürün PEB sistemi üzerinde nasıl bir etkide bulunabileceği hususuna farklı bir açıdan yaklaşmaktadır.

Üçüncü bölümde, OECD ülkelerindeki farklı yapıların ve ortak noktaların belirlenmesi için OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Veritabanı'ndan (OECD Budget Practices and Procedures Database) yararlanarak elde edilen bulgular OECD Ülkeleri alt başlığında ortaya konulmaktadır. Farklı uygulama enstrümanlarına sahip olması nedeniyle ABD, İngiltere, Polonya ve PEB sistemine Türkiye ile benzer bir tarihte geçen Güney Kore'de uygulanan PEB çerçevesi, PEB çerçevesinin önemli bileşenleri ve performans bilgisinin kullanımı ayrıntılı bir biçimde incelenmekte ve her ülkeye yönelik genel değerlendirmelerde bulunmaktadır. PEB çerçevesi kapsamında ülkelerdeki PEB girişiminin tarihi, ülkelerin bu alandaki tecrübeleri ve PEB'in nasıl bir reform hareketinin parçası olduğu anlatılmakta; PEB çerçevesinin önemli bileşenleri ile PEB'in adım adım gelişim süreci ve sistemin önemli enstrümanları detaylandırılmakta; performans bilgisinin kullanımı kapsamında ise önemli aktörler tarafından bu bilginin kullanımı ve performans bilgisi-bütçe tahsisi bağlantısı açıklanmaktadır.

Dördüncü bölümde, Türkiye'de uygulanan bütçeleme sistemleri anlatılmakta ve bu sistemlere ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır. Türkiye'de PEB'e ilişkin reform girişimlerine yönelik çalışmalara değinilmekte ve 5018 sayılı Kanun ile getirilen stratejik yönetim ve PEB sistemi detaylandırılmaktadır. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun sonrası mevzuat düzenlemelerine değinilmekte ve bunlara ilişkin değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Beşinci bölümde, Türkiye’de PEB uygulamasında karşılaşılan güçlükler ele alınmakta olup stratejik yönetimin bileşenlerini ve bu bağlamda PEB sistemini etkilemesi düşünülen ana konular tartışılmaktadır.

Altıncı bölümde, PEB sisteminin temeli olan stratejik planlara ilişkin idarelerin uyguladıkları ilk planların, PEB sistemine ne derece altyapı oluşturduğu 27 idare kapsamında incelenmektedir. Stratejik planlara yönelik ilk kez bu tez kapsamında gerçekleştirilen ayrıntılı araştırma sonuçları çerçevesinde sorun teşkil eden alanlar ortaya konulmakta ve değerlendirmelerde bulunmaktadır. Ayrıca, stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programları, bütçe bağlantısını oluşturmaları açısından incelenmektedir.

Sonuç bölümünde ise, çalışmanın temel bulguları çerçevesinde PEB sisteminin orta ve uzun vadede kamu idarelerince başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için somut önerilerde bulunmaktadır.

1. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE BÜTÇE

Bu çalışmanın ana konusunu performans esaslı bütçeleme sistemi oluşturması ve bu sistemin kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanılmasını amaçlaması nedeniyle bu çalışma genel olarak bütçenin gider kısmını kapsamaktadır. Bu bölümde ise öz bir biçimde bütçe kavramına, bütçe sistemlerine ve kamu mali yönetiminin ekonomik etkilerine değinilmektedir. Çalışmanın konusunu oluşturan performans esaslı bütçelemeye ilişkin ayrıntılar ikinci bölümde ayrıntılı bir biçimde sunulmadan önce temel bilgilerin verilmesi amaçlanmaktadır.

1.1. Kamu Mali Yönetimi ve Bütçe

Kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerden oluşmaktadır.¹ Bu yönetsel sistem ve süreçlerden en önemlisi bütçedir. Devletin kamu harcamalarından ve kamu gelirlerinden oluşan mali işlemleri mali bir çerçevede gerçekleştirmekte olup, bu mali çerçeveye bütçe denilmektedir. Kavram olarak batı ülkelerinde ortaya çıkıp gelişme gösteren bütçe, bugün devletin gelecek bir döneme ilişkin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı, bunların yürütülüp uygulanması için parlamentonun hükümete yetki ve izin verdiği bir kanun olarak anlaşılmaktadır.²

Bütçenin kendisi bizzat bir *yönetim aracıdır*. Ülke genelinde ve idare bazında bakıldığında bütçe mali kaynakların nasıl yönetildiğini gösterir, belirlenen strateji ve hedeflerin hayata geçirilmesine aracılık eder. Milli gelirin önemli bir bölümünün merkezi ve mahalli idarelerin bütçe harcamalarından oluşması nedeniyle çok büyük bir kaynağın yönetilme hakkının devredilmesi bütçeyi ve bütçenin yönetilmesini de çok önemli hale getirmektedir.

Bütçeler, ister mahalli olsun ister merkezi, bir idareye ya da bütün hükümete dair *ilk izlenimleri görme fırsatını* verir. Geleceğe ait gelir ve gider tahminlerinin gösterilmesi, bu gelirlerin hangi kaynaklardan elde edileceği, giderlerin de hangi

¹ 5018 Sayılı Kamu Mali ve Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003

² Tügen, 2005:1

harcama kalemleri vasıtasıyla yapılacağına ortaya konulmasıyla hükümetin ya da müstakil bir idarenin ne yapacağı ve neleri başaracağını, yani hükümetin ya da idarelerin geleceğe dair mali fotoğrafını görme imkanı sağlar.

Bütçeler, *siyasi tercihlerin yansımasıdır*. Mali kaynakların farklı idarelere ve idareler içinde de farklı amaç ve hedeflere dağıtılmasında, hem makro düzeyde uygulanan ekonomi politikası hem de kuruluş düzeyinde uygulanacak politikalar göz önünde bulundurulur. İdare düzeyinde uygulanacak politikaları şekillendirmede ilgili bakan, ülke düzeyinde uygulanacak politikaları şekillendirmede de hükümetin tercihleri hem ülke düzeyinde hem de idare düzeyinde bütçenin büyüklüğünü ve bütçenin kendi içindeki tahsisini etkiler.

Bütçeler hükümetlerin uygulayacakları kamu politikalarının ekonomik, mali ve sosyal taraflarının yansımasıdır. Yani bütçe son derece önemli *ekonomik, mali ve sosyal bir araçtır*. Bu aracın, hem politikacılar hem de kamu idarelerinin yöneticileri tarafından politikaların tespit ve uygulanmasında etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.³

Bütçe yapmak bir *haktır*. Demokrasinin egemen olduğu ülkelerde siyasi iktidarın meşruiyeti seçime, yani halkın tercihlerine dayanır. Halkın tercihi esasen bütçe üzerinde söz sahibi olabilme iradesidir. Bu çerçevede bütçe hakkı, demokratik seçim sonucu iktidara gelen hükümet tarafından bütçenin hazırlanması ve parlamentonun da bu bütçeyi kabul etmesiyle devletin hangi alanlara kaynak aktaracağı, tercihini hangi alanlara yönelik kullanacağı ve halka ne kadar yükümlülük getireceği hususlarının meclis tarafından karara bağlanmasıdır. Bu durum, bütçeye siyasi bir doküman olma özelliğini de kazandırmaktadır.

1.2. Kamu Mali Yönetiminin Ekonomik Etkileri

Kamu harcamalarının milli gelir içinde önemli bir payı bulunması ve bu harcamaların da bütçe aracılığıyla gerçekleştirilmesi nedeniyle iyi işleyen bir kamu mali yönetim sisteminin toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi ile kamu hizmetlerinin etkililiği ve etkinliği olmak üzere üç açıdan ekonomi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

³ Lee and at al, 2004:18

1.2.1. Toplam Mali Disiplin

Devletin yapmış olduğu kamu harcamalarındaki artış, kişi başına sunulan mal ve hizmetlerde artış meydana getirip getirmemesine göre nominal ve reel artış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Aynı ekonomiden nakdi ekonomiye geçilmesi, bütçe oluşturma usulünde değişikliğe gidilip gayri safi usulün benimsenmesi, paranın değer kaybetmesi, nüfusun artması, vb. hususlar kamu harcamalarındaki nominal artışın nedenlerini oluşturmaktadır. Reel artışın nedenlerini ise; iktisadi alandaki değişikliklerin devletin ekonomik işlevlerini etkilemesi (küresel krizlerin devlete yeni misyonlar yüklemesi), teknolojik gelişmelere hem kamusal açıdan uyum sağlanması zorunluluğu hem de ülke düzeyinde bazı yatırımların desteklenmesinin gerekmesi, ülke savunmasının etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için ordunun sürekli modernize edilmesi, adil ve dengeli kalkınma için sosyal hizmetlere duyulan ihtiyacın artması vb. hususlar oluşturmaktadır.

Neoliberal politikaların etkisiyle bazı ülkelerde kamu harcamalarının GSMH'deki payı 1980-1990 arasında düşmüş olmakla birlikte tarihsel süreç içerisinde, gerek gelişmiş gerek gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının sürekli artış eğiliminde olduğu görülmektedir.⁴ Burada önemli olan nokta, devlet harcamalarındaki israf ve verimsizlik ile devlet yönetimindeki mali sorumsuzluğun doğurduğu açık bütçelerdir. Bütçe açıkları birçok probleme yol açmakta ve gelecekte yeni sorunlar doğuracak olan borçlanma, para basma ve vergi koyma yoluyla finanse edilmektedir. İç borçlanmanın yapılması, ilk başta özel kesimde verimli olarak kullanılacak fonların kamu kesimine çekilmesine yol açmakta ödenecek faiz ise çoğu kez anaparayı katlamaktadır.⁵ Dış borçlanma ise devletin yine aşırı faiz ödemesine ve dış dengesinin bozulmasına neden olmaktadır. Yeni vergiler getirmek ise siyasi ve ekonomik nedenlerle bir dereceye kadar mümkün olabilecek bir uygulama seçeneğidir.

⁴ Arısoy, 2005:64

⁵ Türk, 2003:3

Bu sebeplerle mali disiplinin sağlanması özellikle şu hususlar açısından önemlidir:⁶

- a) Güçlü bir kamu maliyesi makroekonomik istikrar açısından bir ön şarttır. Mali disiplinin sağlanması yukarıda zikredilen makroekonomik problemlerin ortaya çıkmasını önler.
- b) Para politikası daha etkili kullanılabilir. Gevşek maliye politikasının para politikasının etkili kullanılmasını engelleme riski ortadan kalkar.
- c) Karar alıcılar, kaynak tahsisi ve büyüme için uygulanacak olan vergi ve harcama programlarının etkililiğine odaklanabilir.
- d) Öngörülebilir (yarı mali işlemler) ve öngörülemez (koşullu yükümlülükler) mali baskı tehditlerini azaltma imkanı doğar.

1.2.2. Stratejik Önceliklere Göre Kaynak Tahsisi

Kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi, kıt kaynaklar üzerindeki rekabetçi talepleri önceliklendirmeye ilgilidir.⁷ Bu önceliklendirme işi temelde politiktir. Politik olması, kaynakların tahsisinde stratejik önceliklerin mi yoksa kısa vadeli siyasi çıkarların mı göz önünde bulundurulacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Alınacak kararlarda kamu çıkarının göz önünde bulundurulduğu durumlarda, kaynakların stratejik önceliklere göre dağılması muhtemeldir. Ancak, popülist düzeyde seçmen odaklı bir yaklaşıma gidilmesi durumunda, kaynakların popülist öncelikler doğrultusunda tahsisi ve verimsiz bir biçimde kullanılması ihtimali de bulunmaktadır.

Kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendiren, orta vadede kamuya ve özel sektöre yol gösteren, uygulanacak politika ve öncelikler setini ortaya koyan, sektörel ve idare düzeyinde harcama tavanlarını belirleyen orta vadeli stratejik dokümanların olması, kamuoyunun en azından politikacıların orta vadeli hedeflerini bilmesini ve izleyebilmesini sağlamaktadır. Ancak siyasi rantın azaltılması ve kaynakların stratejik önceliklere göre harcanıp harcanmadığının görülebilmesi için;⁸

⁶ Hemming, 2003:2

⁷ The World Bank, 1998:28

⁸ The World Bank, 1998:29

- a) Hükümet politikalarının orta vadeli maliyetlerinin,
- b) Her bir politikanın çıktı ve sonuç bilgileri ile yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgilerinin

ortaya konulması gerekmektedir. Bu da hükümet ve kurumsal düzeyde orta/uzun vadeli planlar ile etki analizlerinin yapılmasını ve bu çerçevede izleme-değerlendirme sisteminin kurulmasını gerektirmektedir.

Ayrıca, önceki yıllardan devreden faiz ve personel harcamaları gibi esnekliği olmayan harcamaların toplam harcamalar içindeki payının yüksekliği sonucu, hükümetlerin harcama imkanlarının kısıtlanması da önceliklendirmenin önemini artırmaktadır.

1.2.3. Kamu Hizmetlerinin Etkililiği ve Etkinliği

Ürün ve hizmetlerin etkili ve etkin bir biçimde sağlanması, bütçenin iyi kullanılıp kaynakların da iyi yönetildiği anlamına gelmektedir. Ürün ve hizmetlerin etkili bir biçimde sunulması bu hizmetlerin olumlu sonuçlar doğurması, etkin bir biçimde sunulması ise asgari düzeyde kaynakla bu hizmetin gerçekleştirilmesi demektir.

Bütçenin hizmetlerin etkililiği ve etkinliğini desteklemesi ise bütçeye destek dokümanlar ve sistemler aracılığıyla mümkün olmaktadır. Bütçe yılı içinde başarılabacak amaç ve sonuçlar ile üretilecek çıktıların kamu idareleri tarafından belirlenmesi, bu amaç ve çıktıların üretilmesini kolaylaştırmak için çalışanlara ve yöneticilere işlevsel esnekliğin sağlanması ve aynı zamanda kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmalarının da tesis edilmesi, bütçelerin kamu idarelerince etkili ve etkin bir biçimde harcanmasını desteklemektedir.⁹ Ayrıca, merkezi bütçe idaresi tarafından bütçelerini etkili ve etkin kullanan idarelere daha fazla kaynak tahsis edilmesi sonucu, idareler arasında oluşan rekabet kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlamaktadır.

⁹ The World Bank, 1998:30

1.3. Kamu Mali Yönetiminin Değişen İhtiyaçları Doğrultusunda Uygulanan Bütçe Sistemleri

Hayat standartlarının yükselmesi, yeni teknolojik gelişmelerin yaşanması, modern hayatın getirdiği alışkanlıklar nedeniyle kamu harcamalarının artması, buna karşılık kamusal kaynakların aynı oranda artırılmaması ve devlet yönetimleri ile sistemlerdeki değişiklikler sonucunda kamu mali yönetiminin artan ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için bütçe sistemlerinde zaman içinde değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişim bütçeleme girdi odaklı bir yaklaşımdan sonuçlara, performansa odaklanan bir bütçeleme anlayışına geçişi şeklinde olmuştur. Bu geçiş sürecindeki bütçe sistemleri ve zaman içinde meydana gelen değişimler aşağıdaki başlıklarda incelenmektedir.

1.3.1. Geleneksel-Ödenek Bazında Bütçe

Ekonominin temel sorunu olan kıt kaynakların yönetimi hususu bütçeleme açısından ele alındığında; yolsuzlukların ve aşırı harcama eğiliminin önlenmesi için ilk bütçeler çok sıkı kurallara bağlanmıştır. Bu bağlamda, ödenek bazında bütçe, klasik bütçe veya geleneksel bütçe adı verilen bu bütçeleme sistemi en eski bütçeleme sistemidir.

Geleneksel bütçe sisteminde, kuruluşların hangi harcama kalemlerine ne miktar ödenek verileceği tespit edilmekte ve ödenekler parlamentonun onayından geçirilmesiyle bütçeler oluşturulmaktadır.¹⁰ Ödeneklerin belirlenmesinde hizmetlerin maliyeti, etkinliği, gerekliliği gibi hususlar yerine, kuruluşun faaliyetini sürdürebilmesi için gerekli girdilerin (personel, yolluk, mal ve hizmetler) maliyetleri esas alınmaktadır.¹¹

Geleneksel bütçede, hükümet tarafından bütçe hazırlanırken hangi amaçların hangi araçlarla gerçekleştirilmek istendiğine yeterince önem verilmemekte, daha çok hangi devlet dairelerine ne kadar ödenek verilmesi gerektiği belirlenmeye çalışılmaktadır.¹² Yani, kuruluşun üreteceği hizmetlerden ziyade onu kullanan

¹⁰ Mutluer ve ark., 2006:102

¹¹ Candan, 2007:104

¹² Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:102

örgütün gereksinimleri ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle bu bütçe sistemi örgüt bütçesi olarak da adlandırılmaktadır.

Örgüt bütçesi anlayışı, devletin asgari düzeyde sağlaması gereken hizmetler olan savunma, iç güvenlik, adalet hizmetlerine uygun düşen bir bütçe türüdür. Düzen devleti ya da polis devlet anlayışı, geleneksel bütçelerde kamu kurum ve kuruluşlarının ürün ve hizmetleri üzerinde durulmaksızın, varlıklarının sürdürülmesi için ödenek verilen uygulama ile örtüşmektedir.¹³ Ancak, refah devleti anlayışının yaygınlaşması, kamu kurumlarının sundukları hizmetlerde yararlanıcı taleplerinin göz önünde bulundurulması ile kaynakların etkili ve etkin kullanılmasını gerektirmektedir. Geleneksel bütçenin bu ihtiyaçları karşılayacak esnekliği gösterememesi yeni bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yol açmıştır.

1.3.2. Torba Bütçe

Ödeneklerin harcama kalemi ayrıntısına inilmeden toplu olarak verildiği bütçe türüne torba bütçe denilmektedir. Klasik bütçeyle kıyaslandığı zaman torba bütçe daha çok esneklik sağlayan bir bütçe türüdür. Bütçelerin hazırlanması ve parlamentoda görüşülmesi sırasında ayrıntılara inilmesi gerekmediği için bütçenin görüşülmesi aşamaları kolay ve çabuk bir biçimde gerçekleşmektedir.¹⁴

Yeterli analizler yapılmadan kamu idarelerine kaynak tahsislerinin yapılması ve denetim sisteminin etkili bir biçimde işlememesi durumunda bu bütçe sisteminin olumsuz sonuçlar doğurması ihtimali çok yüksektir.

1.3.3. Sıfır Tabanlı Bütçe

Klasik bütçe, artırımlı bir bütçe türü olup kamu idarelerine verilen bütçeler her sene belli oranlarda artırılmaktadır. Kamu idarelerinin bazı hizmetlerine ve uyguladıkları bazı programlara ihtiyaç kalmaması ya da uygulanmasının imkansızlaşması durumunda idarelere bütçe verilmeye devam edilmesi israfa ve kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.¹⁵

¹³ Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:102

¹⁴ Mutluer ve ark., 2006:103

¹⁵ Folscher, 2007:123

Bu sıkıntıları giderebilmek için sıfır tabanlı bütçeleme sistemi geliştirilmiştir. Bu sistemde geçmiş yılların politikaları ya hiç göz önünde bulundurulmamakta ya da geçmiş yıllarla çok az bir bağlantı kurulmaktadır. Her sene sıfırdan bütçe yapıyormuşçasına kamu hizmetleri bütçe yılı için ayrı olarak değerlendirilmekte ve ödenekler öncelikli kamu hizmetlerine aktarılmaktadır.

Her sene değerlendirme yapılması ve öncelikli hizmetlere ödeneklerin aktarılması, bütçelerin kamu idarelerinin karar birimleri tarafından hazırlanması sonucu ihtiyaçların daha gerçekçi tespit edilmesi bu bütçe sisteminin olumlu yönleriyken; bütçenin hazırlık sürecinin uzun zaman alması ve zor olması, çözümlenmiş eski konular üzerinde yeniden, sıfırdan ele alıyormuşçasına düşünmenin yönetim için bir zaman kaybı oluşturması ve politik olarak yapılması istenilen sosyal içerikli hizmetlerin önceliğinin verimliliğe dayandırılmaması da bu bütçe sisteminin olumsuz yönlerini oluşturmaktadır.¹⁶ Bu olumsuz nedenlerle, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri Tarım Bakanlığında 1960'ların başlarında uygulanan bu bütçe sistemi beklenen sonuçları üretemeyip çok fazla uygulama alanı bulamamıştır.¹⁷

1.3.4. Performans Bütçe

Performans bütçe ilk defa gerçek anlamda ABD'de Hoover Komisyonu¹⁸ tarafından ortaya konulmuş ve savunulmuştur. Performans bütçeden beklenen; idarelerin, gerçekleştirdiği fonksiyonlara ve yürüttükleri faaliyetlerin girdilerine odaklanmaları yerine, bu fonksiyonlar ve faaliyetler neticesinde başarılı sonuçlara odaklanmalarıdır.¹⁹

Performans bütçe, programlar aracılığıyla uygulanmakta ve bu bütçe sisteminde, gerçekleştirilmesi planlanan amaçlar ile alternatif programların maliyetleri ve birim maliyetlerinin hesaplanması önem kazanmaktadır.²⁰ Ancak bu

¹⁶ Mutluer ve ark., 2006:106; Lee and at al, 2004:122

¹⁷ Lee and at al, 2004:122

¹⁸ Savaş borcunun azaltılması, savaş sonrası hükümetin küçültülmesi ve etkinliğin artırılmasına yönelik idari değişiklikler hususunda tavsiyelerde bulunan geçici birim.

¹⁹ United States General Accounting Office, 1997:5

²⁰ Akdoğan, 2002: 343

hesaplama her zaman ve her hizmet türü için mümkün olmamaktadır.²¹ Bir ülkenin askeri gücünün caydırıcılık unsuru oluşturduğu düşünüldüğünde savunma harcamasının miktarının birim maliyetlere bakılarak karar verilmesi mantıklı değildir. Bu tarz kamu hizmetleri açısından birim maliyet, elde edilen çıktı karşılaştırması yapılamamaktadır. Ayrıca, aynı nitelikteki hizmetlerin negatif dışsallıklar yüzünden farklı birim maliyetlerle sonuçlanması da karşılaştırma açısından zorluk yaratmaktadır.

Performans bütçe, uygulama güçlükleri nedeniyle hiçbir ülkede tam olarak uygulanamamıştır. Ancak planlama-programlama-bütçeleme sistemine katkısı ve bu sisteme öncülük etmesi en olumlu yönüdür.²²

1.3.5. Plan-Program Bütçe ve Program Bütçe

Plan-program bütçe sistemi, program bütçe sisteminin geliştirilmiş şekli olduğu için bu iki bütçe sisteminin ayrı ayrı ele alınması yerine birlikte değerlendirilmesi daha uygundur. Bu bütçe sistemi bütçelemeyi kuruluş düzeyinde değil de, ülkenin amaçları çerçevesinde ele alması açısından diğer bütçe sistemlerinden ayrılmaktadır.²³

Bütçe sisteminin adından da anlaşıldığı üzere bütçelemeye ilk olarak planlama aşaması ile başlanmaktadır. Her şeyden önce hükümet tarafından amaçlar ortaya konulmaktadır. Planlı ekonomilerde ya da planlı kalkınma dönemlerinde bu amaçlar kalkınma planlarına uygun olmak zorundadır. Amaçlar belirlendikten sonra bunları gerçekleştirecek olan hizmet programları ve bu programları oluşturan çeşitli faaliyet ve projeler saptanmaktadır.²⁴ Örneğin; ulaştırma politikasının düzenlenmesi hizmetleri programı altındaki kara ulaştırması hizmetleri alt programı kapsamında kara ulaştırması hizmetleri faaliyeti yürütülmektedir. Ödeneklerin harcama kalemlerine değil plan ve programlardaki hizmetler için ayrıldığı bu sistemde programlar, alt programlar oluşturulup faaliyetler belirlendikten sonra bütçeleme gerçekleştirilmektedir.

²¹ Lee and at al, 2004:118

²² Bülbül ve ark., 2005:66

²³ Mutluer ve ark., 2006:107

²⁴ Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:102

Hizmet üretimine odaklanma, bunu en düşük maliyetle gerçekleştirme gibi çok faydalı yönleri olan plan-program-bütçe sisteminin başarısı, bu sistemi uygulayacak yeterli düzeyde personelin varlığına ve program analizlerinin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesine bağlıdır.²⁵

1.3.6. Performans Esaslı Bütçe

Performans esaslı bütçe; kaynak tahsislerinin programlarda, stratejik planlarda, kurumsal ya da üst politika dokümanlarında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yapıldığı; performans hesap verebilirliğinin etkililik, etkinlik ve ekonomiklik ölçüleriyle sağlandığı bir bütçe sistemidir.

Bu bütçe sisteminin diğer bütçe sistemlerinden en önemli farkı, sadece bir bütçe sistemi olmayıp aynı zamanda bir yönetim aracı olmasıdır. Bu nedenle günümüzde, çoğu ülke tarafından farklı enstrümanlar kullanılarak ve kamu örgütlenmesi çerçevesinde uyumlaştırılarak uygulanmaya çalışılmaktadır.

Performans esaslı bütçe sistemi tezin ana konusunu oluşturması nedeniyle ilgili çalışmalara tezin diğer bölümlerinde ayrıntılı bir biçimde yer verilmektedir.

²⁵ Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:105; Mutluer ve ark., 2006:108

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Bu bölümde, PEB sistemi ayrıntılı bir biçimde anlatılmaktadır. Bu çerçevede PEB sisteminin odak noktası olan performans kavramına değinilmekte ve çeşitli ülkelerde farklı uygulama yapıları bulan PEB sisteminin uygulama modellerine, PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanması için performans ölçülerinin ve bilgi sisteminin özelliklerine yer verilmektedir.

PEB sisteminin sağladığı faydalar ve uygulama güçlükleri detaylı bir biçimde anlatılmakta, PEB sisteminin risk yönetimi, iç kontrol ve performans denetimiyle ilişkisi ortaya konulmaktadır. Ayrıca, PEB sisteminin yapısını ve içeriğini etkileyen yapısal faktörler, bu sisteme insanlar tarafından nasıl yaklaşıldığını gösteren davranışsal faktörler ile kültürel faktörlere yer verilip ulusal kültürün PEB sistemi üzerinde nasıl bir etkide bulunabileceği hususuna farklı bir açıdan yaklaşılmaktadır.

2.1. Performans Kavramı

Performans, ulaşılmak istenilen vizyon, amaç ve hedefler yolunda gerçekleştirilmesi planlanan işlerin niteliksel ve niceliksel olarak ne kadarının hangi başarı oranıyla gerçekleştiği olup insan kaynakları, mali kaynaklar ve diğer kaynakların bir kombinasyonu olarak ortaya çıkmaktadır.²⁶ İyi performansa sadece insan kaynakları ya da sadece mali kaynaklar aracılığıyla değil, bir idaredeki bütün kaynakların etkili ve etkin kullanımı ile süreçlerin koordineli bir biçimde işlemesi sonucu ulaşılmaktadır.

Bir şeyin yönetilmesinin ön koşulu, performansının ölçülmesidir. Daha iyi yönetilmesinin ön koşulu ise öğrenilmek, izlenmek, kontrol edilmek ve iyileştirilmek istenilen hususların daha kesin bir biçimde bilinmesidir ki; bu durum, ölçümün kalitesi, gerçekçiliği ve doğruluğu ile ilgilidir. Kaliteli bir ölçüm sonucu elde edilen performans bilgisinin yönetimin kullandığı bir enstrüman haline gelmesi, yönetim kademelerindeki aktörlerin alacağı kararları sağlam bir temelde oluşturmalarına yardımcı olmaktadır. Örneğin; performans bilgisine sahip olunması, politikacılar için

²⁶ Schick, 2002:12

ürettikleri politikaların sonuçlarını görmeleri, izlemeleri ve bürokrasiye hesap sormaları, yöneticiler için de kurumsal sorumluluk ve hedeflerine ilişkin gerçekleşme ve performans bilgisine ulaşmaları açısından son derece önem arz etmektedir.

Performans kavramına yaklaşımdaki farklılık, aktörlerin odak noktalarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Performansı öncelik olarak görmeyen, gündelik ve teknik işlere yoğunlaşan her düzeydeki aktörün davranışıyla; başarılabacak sonuçları referans alan, o sonuçlara odaklanarak işlerini yürüten aktörlerin davranışları farklılaşmaktadır. Bu hususa kamu sektörü bürokrasisi açısından bakıldığında, geleneksel kamu sektörü bürokrasisinde performans, konulan kural ve düzenlemelere uyum, girdileri kontrol etme ve kamu sektörü etiğine bağlı olma hususları tarafından yönlendirilmiştir. Bu sistem, genellikle hükümetlerin daha az karmaşık ve standart işleri gerçekleştirmek durumunda oldukları zaman ve kurallar ile prosedürlere uyumun etkinlik ve etkililikten daha önemli görüldüğü bir ortamda iyi işlemektedir.²⁷ Ancak, günümüz dünyasında standardize hizmetlerden ziyade bireylerin ihtiyaçlarını dikkate alan, daha karmaşık problemlere esnek yaklaşımlarla çözüm üretmeye çalışan modern kamu yönetimi anlayışı, girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklanmayı, performansa dayalı bir bütçe ve yönetim sistemi oluşturmayı, kaynakları stratejik önceliklere ve performansa göre dağıtmayı ve bir performans kültürü oluşturmayı gerekli kılmaktadır.

Modern kamu yönetiminin ihtiyaçlarının karşılanması, performansın ölçülmesinin yanında yönetilmesinin sağlanması için sistematik ve bütüncül bir performans ölçümü ve izleme sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Böyle bir sistemin etkili bir biçimde sonuçlar üretebilmesi için gerekli olan hususlar şunlardır;

i. *Üst yönetim desteğinin sağlanması*: İdare için yenilik arz eden ve reform niteliğini haiz olan dönüşümler için üst yönetimin bu sürece yeterli desteği sağlaması başarı için vazgeçilmez bir unsurdur. Üst yönetimin performans ölçümünü önemsemesi ve bu sürece sahip çıkması performans ölçümü için yeterli zaman ve kaynağın ayrılacağı ve çalışanlar tarafından da performans ölçülerinin yönetim tarafından kullanılacağı algısını zihinlere yerleştirir.²⁸

²⁷ OECD, 2005:72

²⁸ Hatry, 1999:28

ii. *Misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin belirlenmesi:* İdarelerin plan, program vb. araçlarla yol haritalarının çıkarılması ve bu çerçevede amaç ve hedeflerinin ortaya konulması performans ölçümü için gerekli bir husustur.

iii. *Ölçülebilir performans hedeflerinin belirlenmesi:* Performansın ölçülebilmesi için yıllık bazda belirlenen performans hedeflerinin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir. Hedeflerin niceliksel ifade edilmesi gerekmektedir. Ölçmenin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için hedefle ilgili güncel durumun da bilinmesi gerekir. Performans hedeflerinin kendisi ölçülebilir olarak ifade edilemeyecek karakterde ise hedefe yönelik performans göstergeleri ve bu göstergelerin sayısal değerleri ile hedef ölçülebilir hale getirilebilmektedir.

iv. *Veri toplama prosedürlerinin sistematize edilmesi:* Ölçülecek hedefler belirlendikten sonra akla gelen ilk soru nasıl ölçüleceği olup, verilere ilişkin aşağıdaki soruların cevaplanması gerekmektedir.²⁹

- a) Hangi bilgiye ne sıklıkta ihtiyaç var?
- b) Mevcut durumda hangi veriler toplanmakta ve bu veriler ihtiyaçları hangi oranda karşılamaktadır? Hedeflerin ölçülebilmesi için hangi yeni veriye ihtiyaç vardır?
- c) Personel ve bilgisayar sistemleri olmak üzere mevcut veri toplama kaynakları ve bu kaynaklara ulaşmada yaşanan problemler nelerdir?

v. *Performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması*³⁰: Yıl içinde herhangi bir dönemde performans bilgisinin görülebilmesi, amaç ve hedeflere ilişkin gelişmelerin izlenebilmesi, performansın raporlanmasının sistematize edilmesi ile hangi dönemlerde düzenli raporlamaların yapılacağı belirlenmesi ve bu dönemlerin planlama ve bütçeleme dönemlerine yakın zamanlarda gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca, raporların tüm yararlanıcıların ihtiyaçlarını karşılar nitelikte olması ve bu çerçevede kurumun sorumlu olduğu bakan, kurumun üst yöneticisi ve kamuoyu tarafından istenilen bilgilere bu raporlardan ulaşılması raporların işlevselliğini artıran bir husustur.

²⁹ Government of Alberta, 2001:9

³⁰ Government of Alberta, 2001:10

vi. *Karar alma süreçlerinin performans ölçümüne dayandırılması*³¹: Performans ölçümü sonucu elde edilen performans bilgisinin alınan önemli kararlara temel teşkil etmemesi durumunda performans ölçümünün zamanla işlevsiz hale gelme ihtimali bulunmaktadır. Performans bilgisinin alınan kararlarda destekleyici bir araç olarak kullanılması, özellikle performans sonuçlarının geliştirilmesi noktasında çalışanların teşvik edilmesi açısından kritik bir husustur. Kurumsal olarak katılımcı bir yaklaşımla amaç ve hedeflerin belirlendiği, bu amaç ve hedeflerin birim ve insanlarla ilişkilendirildiği bir ortamda bu sürecin etkili bir biçimde işlemesi karar alma süreçlerinde performansın göz önünde bulundurulmasına bağlıdır.

vii. *Performans verilerinin denetlenmesi*³²: İdarelerin hazırlayacağı performansa ilişkin rapora temel teşkil edecek olan performans verilerinin doğruluğunun da denetlenmesi gerekmektedir. Bu, gerek iç kontrol süreçleriyle gerekse de iç denetim ve dış denetim vasıtasıyla gerçekleştirilebilmektedir.

Kamu idarelerinde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılmasına, girdilerden ziyade çıktı ve sonuçlara odaklanılmasına, performansın ortaya konulup hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasına çerçeve oluşturan; bütüncül ve sistematik bir performans ölçümü ve izlemesi ile modern kamu yönetiminin ihtiyaçlarını karşılayan bütçe sistemi performans esaslı bütçeleme sistemidir. Bu bütçe sistemine ilişkin detaylar, diğer reformlarla ilişkileri, getirdiği faydalar ve uygulama güçlükleri aşağıdaki başlıklar çerçevesinde incelenmektedir.

2.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Ölçülebilir çıktı ve sonuçlar doğrultusunda kaynak tahsislerinin yapıldığı, performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilip performans hesap verebilirliğinin gözetildiği ve bu süreçte kamu idarelerine yeterli esnekliğin sağlandığı bütçe sistemine performans esaslı bütçe veya performans bütçe denilmektedir.³³ Bu çalışma kapsamında PEB ve performans bütçe birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bu nedenle eski bütçe sistemlerinden olan performans bütçe ile PEB anlamında kullanılan performans bütçenin karıştırılmaması gerekir. Bu hususun ve PEB'in

³¹ Government of Alberta, 2001:11

³² Government of Alberta, 2001:10

³³ Popovich, 1998:136

performansı öne çıkaran yönetim anlayışından önce uygulanan bütçe sistemlerinden farkının daha net ortaya konulması için bazı eski bütçe sistemlerinin zamanla ortaya çıkan eksik yönleri Tablo 2.1’de gösterilmektedir.

Tablo 2.1: Bazı Eski Bütçe Sistemlerinin Eksik Yönleri

Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Bütçe Sistemi	PPBS-Program Bütçe Sistemi
Çıktılar yerine girdiler esas alınmaktadır. Girdilere odaklanma sonucu fayda maksimizasyonu amacı da güdülmemektedir.	Maliyet-fayda arasında kantitatif bir mukayese sağlanmakla birlikte devlet faaliyetlerinin kalitesi hakkında fikir vermekten uzaktır.	Programların marjinal sosyal fayda ve maliyetinin ölçülmesinde sorunlarla karşılaşmaktadır.
Uzun süreli planlamaya uygun değildir.	Yıllık olarak uygulanıp hizmetlerin fayda-maliyet esasına dayanması, programların ilk yılın dışında kalan bölümleri önemlerini kaybetmekte bu nedenle uzun vadeli planlama ile uyum sağlanamamaktadır.	Program analizleri yapılmayıp programların alternatifleri konusunda da herhangi bir çalışma yapılmamaktadır. Bu nedenle belirli amaçlara yönelik alternatif program ve projeler değerlendirilememektedir.
Geleneksel bütçede örgütler arası ilişkiler dikkate alınmamakta, dolayısıyla hizmetin toplam maliyeti bilinmemektedir.	Çeşitli gruplar, birimler ve örgütler kendilerini diğer birimlerden bağımsız sadece o programı uygulamaya çalışan kuruluşlar olarak gördükleri için, programlar arası ilişkiler zayıflamıştır.	
Harcamacı birimler bütçe tekliflerinde kesinti yapılacağı düşüncesiyle ödenek taleplerini gereksiz yere artırmaktadır.	Üretilen ürün ve hizmetlerin ölçülmesinde sorunlar yaşanmaktadır.	

Kaynak: Egeli, 1997:67-100

Yukarıdaki temel bütçe sistemlerinin eksik yönleri incelendiğinde bu sistemlere kıyasla performans esaslı bütçeleme ile;³⁴

i. *Sonuçlara odaklanılır*; halbuki ödenek bazında bütçeleme veya girdi bazlı bütçeleme ile kaynağın nereye harcandığından ziyade ne kadar harcandığı ve nasıl

³⁴ Government of Alberta, 1998:1

harcandığıyla ilgilenilmektedir. Girdilerin, çıktı ve sonuçlarla herhangi bir bağlantısı kurulmamakta dolayısıyla kamusal kaynakların hangi etkinlikte kullanıldığı konusunda herhangi bir ipucu elde edilememektedir. Performans esaslı bütçelemeye ise hangi çıktı ve sonuçların başarılabacağı önceden belirlenmekte ve bütçe, bu çıktı ve sonuçları gerçekleştirebilmek için yapılan kaynak tahsislerini yansıtmaktadır.

ii. *Esneklik sağlanır*; kaynaklar ödenek bazında değil toptan bir şekilde tahsis edildiğinden üretilmek istenen çıktı ve sonuçların elde edilmesinde en iyi kararların verilmesi için yöneticilere esneklik sağlanmaktadır.

iii. *Kapsayıcılık sağlanır*; ürettikleri politikalarla kamu idarelerine yol gösteren politikacılar, politikaları uygulamaya koyan yöneticiler ve politikalarından doğrudan veya dolaylı olarak etkilenip bu politikalar üzerinde etkisi bulunan paydaşlar bütçe sürecine bir şekilde dahil edilmektedir. Bu aktörlerin bütçe sürecinde içerilmesi, bütçe hazırlanmadan önce planlamasının yapılması, harcama önceliklerinin tespit edilmesi ve performansın değerlendirilmesiyle mümkün olabilmektedir.

iv. *Uzun dönem perspektifi yansıtılır*; bütçeleme öncesinde planlama yapılarak stratejik öncelikler ile amaç ve hedeflerin belirlenmesi, orta vadeli bütçeleme yaklaşımı ve uygulanan politikaların orta ve uzun vadeli sonuçlarının görülmesi ihtiyacı düşünüldüğünde performans esaslı bütçeleme uzun vadeli bir bakış açısını yansıtmaktadır.

Politika oluşturma kapasitesinin artırılmasını da sağlayan performans esaslı bütçeleme ile;³⁵

- a) Planlar, performans göstergeleri ve bütçeler birbirleriyle ilişkilendirilerek bütçeler, salt bir mali belge olmanın yanında belirlenen politikaların yansıma ve maliyetini gösteren bir araç haline getirilmektedir.
- b) Kamu idareleri, idarelerdeki birimler ve politika yapıcılar sadece kendi birim veya idarelerine odaklanmamakta, sonuç odaklılık sayesinde hizmet edilen nihai amacın görülmesi sağlanmaktadır.

³⁵ Government of Alberta, 1998:3

- c) Üretilen çıktı ve sonuçların analizi sonucunda bütçe kararlarının vatandaşlar üzerindeki etkisinin görülmesi sağlanmaktadır.
- d) Performans bilgisi bütçe sürecine entegre edilmekte ve politik düzeyde karar alma kapasitesi güçlendirilmektedir. Başarılması planlanan amaç ve hedeflerin maliyetinin görülmesi ile bu amaç ve hedeflere yönelik kararların alınması kolaylaşmaktadır.
- e) Etkili bir raporlama sistemi gerekmekte olup bu raporlama sistemi ile kamu idarelerinin performansının net bir biçimde ortaya konulması gerekmektedir. Etkili raporlama sayesinde, iyi performans veya kötü performansın tespit edilmesiyle idarelerin strateji belirleme ve politika oluşturma süreçleri desteklenmektedir.

Performans esaslı bütçeleme başarıya ulaşmasında etkili bir raporlama sisteminin kurulmuş olması ve performansın hem kurum içi denetiminin hem de bağımsız dış denetiminin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi kritik önemde olup etkili bir iç kontrol sisteminin mevcudiyeti ve performans esaslı bütçeleme insan kaynakları, bilgi teknolojileri gibi diğer yönetim sistemleriyle entegre edilmesi bu sistemi başarıya ulaştıracak diğer önemli hususları oluşturmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme ile yukarıda belirtilen faydaların görülebilmesi için uygulanan temel modeller aşağıdaki başlıklarda sunulmaktadır.

2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Modelleri

Performans esaslı bütçeleme, sadece performans bilgisinin üretilmesiyle değil bu bilginin bütçe süreçlerinde kullanılması ve kaynak tahsis kararlarında göz önünde bulundurulmasıyla da ilgilidir. Performans bilgisi ile; uygulanan programlar, projeler, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin etkili ve etkin bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda bilgi sağlanmaktadır.³⁶ Bu bilginin üretilmesi esasen çok yeni bir şey değildir. Fakat bu bilginin bütçe sürecine nasıl dahil edildiği önemlidir ve bütçe sürecine entegrasyonuna göre farklı performans esaslı bütçeleme

³⁶ OECD, 2008a: 2

modelleri ortaya çıkmaktadır. Anwar Shah'ın sınıflandırmasına³⁷ göre dört tür performans esaslı bütçeleme vardır.

2.3.1. Performansı Raporlayan Bütçeleme

Performans bilgisi bütçe dokümanında ya da diğer hükümet belgelerinde sunulmaktadır. Bu bilgi, hedef ve/veya sonuçlarla ilgili olabilmektedir. Bu modelde, bilgilendirme sadece hesap verebilirlik ve kamu politikaları konusunda vatandaşları bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Bu bilgi, bütçeyle ilgili aktörler tarafından karar alma süreçlerinde ve kaynak tahsisinde kullanılmamaktadır.

2.3.2. Performans Bilgili Bütçeleme

Performans bilgisi bütçeleme sürecinde dikkate alınmakta fakat kararların alınmasında, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesinde önemsiz bir faktör olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Performans bilgisi raporlanmakta ancak karar alma süreçlerine çok az temel teşkil etmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde performansın raporlanması ve izlenmesi çok zayıf kalmaktadır.

2.3.3. Performans Tabanlı Bütçeleme

Performans bilgisi diğer faktörlerle birlikte kaynak tahsis sürecinde önemli bir rol üstlenmekle birlikte tahsis edilen kaynağın miktarı üzerinde doğrudan bir etkide bulunmayabilmektedir. Bu modelde performans bilgisi, maliye politikası üzerindeki makro kısıtlamaları ilgilendiren diğer bilgilerle ve politika öncelikleriyle birlikte bütçe kararlarını şekillendirmede kullanılmaktadır. Ancak, hedefler ve performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan, mekanik bir bağlantı bulunmamaktadır.³⁸

2.3.4. Performans Kararlı Bütçeleme

Bu bütçeleme sisteminde kaynakların tahsisi doğrudan ve açık bir biçimde birimlerin gösterdikleri performansa bağlı olup kaynak tahsisi doğrudan başarılan

³⁷ Shah and Shen, 2007:153

³⁸ OECD, 2007a: 21

sonuçlarla ilişkilendirilmektedir. Bu tarz bir bütçeleme sınırlı sayıda OECD ülkesinde sadece belirli sektörlerde uygulanabilmektedir.³⁹

OECD’de, performans bilgisinin kullanılmasına göre performans esaslı bütçelemede üçlü bir ayrıma gidilmektedir.

Tablo 2.2: Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri

Bütçe Türü	Performans Bilgisi ve Kaynaklar Arasındaki Bağlantı	Planlanan ya da Güncel Performans	Bütçe Sürecindeki Temel Amaç
Sunumsal Bütçeleme	Bağlantı yok	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Hesap verebilirlik
Performans Bilgili Bütçeleme	Zayıf/Dolaylı bağlantı	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Planlama ve/veya hesap verebilirlik
Doğrudan Performans Bütçeleme	Güçlü/Doğrudan bağlantı	Performans sonuçları	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD, 2007a:21

a) *Sunumsal bütçelemede*, performans bilgisi performans hedefleri veya sonuçlarıyla ilgilidir. Performans bilgisi aracılığıyla hesap verebilirlik, kamu politikaları ve hükümet uygulamaları hakkında vatandaşla diyalog kurulmaktadır. Performans bilgisiyle kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

b) *Performans bilgili bütçelemede*, performans bilgisi karar alma sürecinde önemlidir ancak, tahsis edilen kaynağın miktarı performans bilgisine dayanmak zorunda değildir. Performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

c) *Doğrudan performans bütçelemede*, kaynakların tahsisi doğrudan performansa ve başarılan sonuçlara bağlıdır.

Rekabetçi taleplerin boy gösterdiği, karmaşık ilişkilerin yaşandığı bir ortamda Anwar Shah’ın performans kararlı bütçeleme ve OECD’nin doğrudan performans bütçeleme kategorilerinde olduğu gibi performans esaslı bütçelemenin politik sürecin

³⁹ OECD, 2007a:22

yerini alabilecek mekanik, rasyonel bir sistem olarak ele alınması doğru değildir. Kaynak tahsisleri ile gerçekleşen performans arasında doğrudan ve açık bir ilişkinin olması gerektiği yönündeki gerçekçi olmayan beklentiler, pek çok kişinin bu bütçeleme sisteminin uygulanabilirliğine olan inancını zayıflatma sebebidir.⁴⁰

Performans esaslı bütçeleme, bütçeye dayanak oluşturan diğer belgelerin varlığı açısından ele alındığında;

- a) İlk olarak, planlar (stratejik plan), programlar ve sözleşmeler (kamu hizmeti sözleşmeleri-PSAs) gibi performans esaslı bütçelemenin başlangıç noktasını oluşturan bazı dokümanlar bulunmaktadır. Bu dokümanlarda belirlenen amaç, hedef ve performans göstergeleri, diğer enstrümanlarla detaylandırılmakta ve bütçeleme bu çerçevede gerçekleştirilmektedir.
- b) İkinci olarak, bütçeye dayanak teşkil eden dokümanlar bulunmamakta, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmektedir.⁴¹

Performans esaslı bütçelemenin uygulandığı ülkelerde çok farklı modeller görülmektedir. Bu modellerin farklılaşmasıyla birlikte esasen PEB, ilk önce *etkili bir bütçesel önceliklendirme*, ikinci olarak da *idarenin performansının iyileştirilmesi* amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadır.⁴²

2.4. Performans Esaslı Bütçelemeyi Etkileyen Faktörler

Çeşitli ülkelerin kamu idareleri tarafından performans esaslı bütçe ve yönetim sistemleri kurulmakla birlikte uygulamada yapısal, davranışsal ve kültürel faktörlerin etkisinin yeterince göz önünde bulundurulmamasından kaynaklanan zorluklar yaşanmaktadır.

Performans bilgisini üreten ve kararlara etki eden bir bütçe sistemini uygulamanın amacı, istenilen sonuçları elde etmede idaredaki insan davranışının yönlendirilmesidir. Bu davranışı etkileyen faktörler, PEB sisteminin yapısını ve içeriğini etkileyen *yapısal faktörler*, bu sisteme insanlar tarafından nasıl

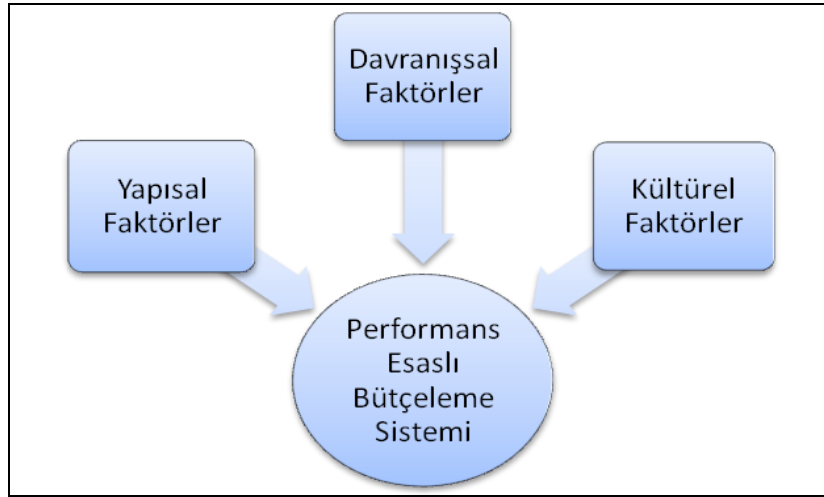
⁴⁰ Shah and Shen, 2007:150

⁴¹ Eruz, 2005: 63

⁴² Robinson, 2002: 2

yaklaşıldığını gösteren *davranışsal faktörler* ve *kültürel faktörlerdir*.⁴³ İdarelerde performans odaklılığın oluşmasının önündeki engellerin ve performans odaklı bir sistemin kurulabilmesi için geliştirilecek alanların tespiti için bu faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Şekil 2.1: Performans Odaklı Davranışı Etkileyen Faktörler



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

2.4.1. Yapısal Faktörler

Yapısal faktörler, PEB sisteminin uygulanabilmesi için gerekli olan sistemlerin mimarisiyle ilgilidir. Performans esaslı bütçeleme sistemini olumlu etkileyen altı yapısal faktör şunlardır;⁴⁴

1. *Sorumluluk yapısı*, görev ve sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması ve bunların bütün yönetim kademelerinde uygulanıyor olması, idarelerde hangi düzey personelin neleri bilmesi gerektiğini ortaya koyan bilgi-beceri envanterinin oluşturulması, yetki ve sorumlulukları belirleyen unvan bazında tanımlı yetki tablosunun çıkarılması ve yayınlanması,

2. *İçerik*, mali ve mali olmayan performans bilgisinde dengenin kurulması, performans bilgisinde çıktı ve sonuçlara ağırlık verilmesi, kritik başarı faktörleri ve anahtar performans göstergeleri aracılığıyla stratejik odağın belirlenmesi ve idarenin birimleri arasında karşılaştırma yapılabilmesi,

⁴³ Waal, 2006: 61-79

⁴⁴ Waal, 2006: 76

3. *Bütünsellik*, performans bilgisinin kalitesinin ve güvenilirliğinin yüksek olması, kullanıcı (personel, yönetici, siyasetçi) ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmesi, bilginin zamanında sağlanması, veri ögeleri arasındaki uyumun yüksek olması ve ilgili veri ögelerinin standardizasyonunun sağlanması,

4. *Yönetilebilirlik*, yönetim raporlarının kullanıcı dostu olması ve detaylı performans bilgisinin bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla kolayca erişilebilir olması,

5. *Uyumlaştırma*, idarenin insan kaynakları yönetimi, risk yönetimi, bilgi ve iletişim yönetimi gibi diğer yönetim sistemleriyle PEB sisteminin uyumlaştırılması; ödül, eğitim ve değerlendirme sistemleriyle bağının kurulması,

6. *Farkında olma*, performans esaslı bütçeleme kolay ve maliyetsiz olmayıp bazı başlangıç maliyetlerinin bulunduğu, bu bütçeleme sisteminin karar alma sürecinde kullanılabilmesi için personel ve yöneticilerin çalıştığı alanlarla ilgili veri üretmesi gerekliliği ve performans esaslı bütçeleme sisteminin ithal bir sistem olmayıp kurum personeline kurulan ve uygulanan bir sistem olduğu ve bunun için sürekli bir eğitime ihtiyaç bulunduğunun farkında olunması, PEB sisteminin başarıya ulaşması için önemli yapısal faktörlerdendir.⁴⁵

2.4.2. Davranışsal Faktörler

Davranışsal faktörler, idarenin çalışanları ve PEB sisteminin kullanılmasıyla ilgili olup kültürel faktörleri de içermektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemini olumlu etkileyen dört davranışsal faktör şunlardır,⁴⁶

1. *Hesap verebilirlik*, idarenin personelinin hem kendi hem de idarenin sorumluluk alanlarıyla ilgili kilit performans göstergelerinden sorumluluk hissetmesi; kilit performans göstergelerinin yöneticiler tarafından sürekli kullanılması ve bu göstergelerin sonuçları üzerinde etkide bulunabilme; sonuçların gerçekleştirilmesine yönelik taahhüt ve kilit performans göstergelerindeki değişiklikte kullanıcıların da görüşlerinin alınması,

⁴⁵ Kelly and Rivenbark, 2003:246

⁴⁶ Waal, 2006: 77

2. *Yönetim kültürü*, yönetim tarafından açık bir biçimde idarenin çalışanlarının performansı ile ilgilenilerek iyileştirme kültürü ve proaktif davranışın harekete geçirilmesi ve idarenin iyi zamanında da kötü zamanında da performans esaslı karar alma mekanizmasının işletileceğinin taahhüt edilmesi,

3. *Eylem yönelimi*, performans bilgisinin idare çalışanlarının günlük aktivitelerine entegre edilmesi ve böylece problemlerin hızlı bir biçimde tespit edilip düzeltici ya da önleyici tedbirlerin alınması ve bilgiye dayalı karar alma sisteminin geliştirilmesi,

4. *İletişim*, sonuçlar hakkında aşağıdan yukarıya, yukarıdan aşağıya iletişimin olması, iletişim mekanizmalarının kurulması ve işleme, birimler arasında bilgi paylaşımının yapılarak birimler arası ilişkilerin geliştirilmesi, PEB sisteminin başarıya ulaşması için önemli davranışsal faktörlerdendir.

2.4.3. Kültürel Faktörler

Kültür, bir idarenin iş yapma biçimi, ortak inançları, idarenin ve idare personelinin davranış kodlarını etkileyen ve problemleri nasıl çözeceğini belirleyen yazılı ve yazılı olmayan politika ve prosedürleridir.⁴⁷

Performansın gözetilmesi ve kullanılması, alınan kararların performans bilgisine dayandırılması açısından performans esaslı bütçeleme sistemi, hem bireysel hem de organizasyonel anlamda kültürel bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu kültürel değişim vatandaşlara, yararlanıcılara ve topluma daha kaliteli, daha hızlı hizmet sunumu için eski iş yapma zihniyeti ile alışkanlıkların değiştirilmesini gerektirmektedir.

Performansın, bireysel ve organizasyonel boyutunun yanında bir de makro boyutu vardır. Ülkelerin tarihi, bulunulan coğrafya, demokrasinin gelişmişlik düzeyi, mensubu bulunulan din, politik sistemler, politika yapma biçimi, bürokratik kültür ve bunların oluşturduğu ulusal kültür “performans” terimine bakışta farklılıkları yaratan unsurlardır. Bu unsurların bazıları değişebilir gelişebilmekteyken, bazıları da değişmez karakterdedir. Bu çerçevede, yararlanıcıların ihtiyaçları doğrultusunda ürün

⁴⁷ Improvement and Development Agency, 2006:2

ve hizmetleri üreten, bunları ihtiyaç sahiplerine en etkin biçimde ileten, bunu rakiplerden daha iyi yapan ve performansa dayalı bir temelde ölçen kamu kurum ve kuruluşlarının oluşabilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için bu unsurlara ilişkin kültürel bir değişimin yaşanması zor ama zorunludur.

2.4.3.1. Performans ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Farklı Bir Bakış: Ulusal Kültürün Etkisi

Ulusal kültürün, *performans* kavramına bakışa ve performansa dayalı bir bütçe sistemine direkt bir etkisi bulunmaktadır. Çünkü ulusal kültür, farklı ülkelerde bulunan farklı kurumların farklı çalışanlarının benzer performans bilgisine farklı reaksiyon göstermesine neden olabilmektedir. Bu yüzden, ulusal kültür performans bilgisinin çok uluslu kullanımında dikkat edilmesi gereken bir faktör olup, performans esaslı bütçe ve yönetim sisteminin tasarımında ve uygulanmasında göz önünde bulundurulması gereken bir faktördür.⁴⁸

Ulusal kültürleri farklılaştırmak ve ortak noktaları yakalamak için Geert Hofstede tarafından 1967-1973 yılları arasında 70'den fazla ülkede IBM çalışanları üzerinde *değerlere* yönelik bir anket uygulanmıştır. Bu anket, her düzeyde çalışanı kapsayan 116.000 bireyi kapsamaktadır.⁴⁹ Ulusal kültür ile performans kültürünün ilişkilendirebilmesi için Hofstede'nin çalışmasından yararlanılarak kültürleri farklılaştıran sonuçlar dört boyutta incelenebilir.

1. Güç Mesafesi

Bir toplumda, kurum ve kuruluşlardaki daha az güçlü çalışanların, gücün eşitsiz bir biçimde dağıldığını kabullenmeleridir. Gücün toplumun bireyleri arasında eşit olmayan bir biçimde dağılması güç mesafesini ortaya çıkarmaktadır.⁵⁰ Bu mesafenin derecesi o ulusun değer ve normlarıyla ilişkilidir. Gücün benimsendiği ve kurumsallaştırıldığı, hiyerarşinin eşitsizliğin varoluşsal kaynağı olarak algılandığı ve gücün imtiyaz yarattığı toplumlar yüksek güç mesafesini; gücün neden olduğu farklılıkları en aza indirgemeye çalışan, hiyerarşinin sadece rollerin farklılaşması

⁴⁸ Waal, 2006:66

⁴⁹ Hofstede, 1980: 44

⁵⁰ Uzun, 2007:80

olarak algılandığı ve gücün yasal bir temele dayandığı toplumlar ise düşük güç mesafesini yansıtmaktadır.

2. Belirsizlikten Kaçınma

Belirsizlikten kaçınma, toplumların belirsizliğe ne kadar tolerans gösterdiğiyle ilgili olup, belirsizlik durumunda insanların kendilerini nasıl hissettikleriyle ilgilidir. Belirsizlikten kaçınmanın kuvvetli olduğu toplumlarda, gençlerin gelecek kaygısı yüksek olup, yaşamdaki belirsizlikler, mücadele edilmesi gereken sürekli bir tehdit olarak görülüp yazılı kural ve düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Belirsizlikten kaçınmanın zayıf olduğu toplumlarda, gençlerin geleceğe pozitif yaklaşımı sayesinde yaşamdaki belirsizlikler daha kolay kabul edilebilir olup, mümkün olduğunca az kural konulmalıdır.

3. Toplumculuğa Karşı Bireycilik

Bireycilik, bireyin kimliğinin içinde bulunduğu gruptan veya toplumdan ziyade kendisinden gelmesi, bireylerin sadece kendilerinin ve ailelerinin çıkarlarını gözetmesi anlamına gelmektedir. Toplumculuk ise toplum menfaatinin, toplum varlığının kişi varlığının üzerinde gözetilmesi demektir.

Bireycilikte, bireysel girişim ve başarı vurgulanıp liderlik ideal olandır. Toplumculukta ise aidiyet vurgulanıp ideal olan üyeliktir.

4. Dişiliğe Karşı Erillik

Eril bir toplumda erkekler iddialı ve baskın taraftır, cinsiyet rolleri açık bir biçimde farklılaşmıştır, daha büyük ve daha hızlı olan iyidir, kazanmak temel değerdir. Dişil özelliklere sahip bir toplumda ise cinsiyet rolleri açık bir biçimde farklılaşmamıştır, yaşam kalitesi önemlidir, kadınlar gibi erkekler de yaşam kalitesini ve başkalarını önemsemektedir.

Hofstede'nin araştırması ile temel olarak güç mesafesinin düşük, belirsizlikten kaçınmanın zayıf olduğu, eril ve bireyci toplumlarda ulusal kültür ile performans kültürü arasında olumlu bir ilişki olduğu ortaya konulmaktadır. Bu

araştırmanın sonuçlarına “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasındaki Güçlükler ve Yaklaşımlar” bölümünde detaylı bir biçimde yer verilmektedir.

2.4.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkililiği İçin Bürokratik Kültürden Girişimci Kültüre Geçiş

Ülkelerin uluslararası alanda varlıklarını hissettirebilmeleri artık her zamankinden daha fazla çaba gerektirmekte olup, bunun sağlanabilmesi tüm kesimlerin etkin bir biçimde işlemlerini sağlayan küçük ama etkin bir devlet yapısını gerektirmektedir. Fakat, risklerden ve sorumluluktan kaçınma eğilimi gösterme, problemleri teşhis edip çözümler üretmek yerine suçlamalarda bulunma, sadece kuralları ve prosedürleri takip etme ve değişime karşı direnç gösterme karakteristiklerini sergileyen bürokratik kültür farklı nedenlerden dolayı kamu idarelerinde varlığını sürdürmektedir.⁵¹ Emir-komuta ve talimat ruhunun idarelerdeki hakimiyeti, yeni düşüncelerin ortaya konulmasını engellemekte ve zamanla da personelin inisiyatif almamasına yol açmaktadır. İdarelerde performansa dayalı bir denetimin olmaması, gösterilen performans konusunda herhangi bir baskıya maruz kalınmaması, performansın geliştirilmesi yerine daha çok yöneticilerin bütçe ve kendi statülerine odaklanmasına neden olmaktadır.

Yukarıda zikredilen bürokrasi kültürünü değiştirmede, kamu idarelerince stratejik plan yapılarak amaç ve hedeflerin net bir biçimde ortaya konulması veya başka bir şekilde amaçların netleştirilmesi, kurallardan ziyade bu amaçlara odaklanılmasını sağlamakta; performansa ilişkin sonuç ve hedeflerin belirlenmesi idareleri daha iyi sonuçların elde edilmesine yoğunlaştırıp motivasyon unsuru oluşturmakta; hizmet ve ürün kullanıcıları karşısında idarelerin daha hesap verebilir kılınması, idareleri elde edilen sonuçları açıklamak durumunda bırakmakta; kontrolcü zihniyetin yerinin ve yapısının değiştirilmesi, sonuçlar üretilmesi noktasında idarelerin ve çalışanların sorumluluk almasına imkan sağlamaktadır.⁵²

⁵¹ Osbourne and Plastrik, 2000:531

⁵² Osbourne and Plastrik, 2000:532

Bunların uygulanması kolay olmadığı gibi tek başına da yeterli değildir. Bürokratik kültürün, zaman içinde çalışanların alışkanlıkları haline gelmesi, zihinlerine kazınması ve bürokrasinin gerektirdiği şartlanmaları göstermelerine neden olması bağlamında bürokratik düşüncenin üstesinden gelinmesi, kurumsal ve organizasyonel düzeyde yeniden yapılanmanın ötesinde politik kültür ve değerler açısından bir değişimi gerektirmektedir.⁵³

İnsanda içselleşen ve kurumsallaşan bürokratik kültürden girişimci kültürün paradigmalarının sağlanması, performans esaslı bütçeleme ve bu sistemin temel öğelerinin uygulanabilirliği açısından çok önemlidir. Bu önem, girişimci idarelerin paradigmalarının bürokratik idarelerin paradigmalarından farklılığından kaynaklanmaktadır.⁵⁴ Girişimci idarelerde çalışanlar tarafından idarelerin etkinliği ve elde edilen sonuçların iyileştirilmesi amaçlanmakta, işlerin yapılma biçimi ve iş yapma biçiminde değişime ihtiyacın olup olmadığı hususu analiz edilmekte, problemlerin çözümünde ve yeni açılımlar konusunda birlikte çalışılmakta, ürün ve hizmet kullanıcılarından alınan geri bildirimlere esnek ve hızlı bir biçimde cevap verilmektedir. Ayrıca, çalışanlar tarafından idarenin amaçlarıyla kendileri arasında güçlü bir bağ hissedilmekte ve değişim tehdit değil bir fırsat olarak görülmektedir.

2.5. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkililiği İçin Performans Ölçüsü ve Bilgi Sistemi

Başarılı idarelerde, performans ölçülmekte, yönetilmekte ve performans ölçümüyle elde edilen performans bilgisi sadece hesap verebilirlik, karar alma ve bütçesel tahsislere temel oluşturma amacıyla değil, yapılan işlerin daha etkin ve etkili yapılabilmesi ve yönetime kritik bilgilerin sağlanabilmesi için de kullanılmaktadır.

İdarelere bu performans bilgisini sağlayacak olan performans ölçüleri beş temel kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite ölçüleridir.

⁵³ Kalu, 2003:552,

⁵⁴ Osbourne and Plastrik, 2000:532

Tablo 2.3: Performans Ölçüsü Kategorileri

	Tanım	Örnek
Girdi	Ürün veya hizmet üretiminde gerekli kaynaklar	Yol bakımı için kullanılacak asfalt miktarı
Çıktı	Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarı	Bakım onarımı yapılan karayolu uzunluğu
Sonuç	Elde edilen çıktılarla amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı	Bakım onarımı yapılan karayollarında ulaşım hizmetlerindeki iyileşme (kaza istatistikleri)
Verimlilik	Çıktı veya sonuç başına maliyeti	Kilometre başına bakım onarım maliyeti
Kalite	Yararlanıcılar ve çıkar gruplarının beklentilerinin karşılanmasındaki etkililik düzeyi	Bakım onarımı yapılan karayollarında öngörülen süre içinde tekrar bakım ve onarım ihtiyacı göstermeyenlerin oranı

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı, 2006a:37

Performans ölçüleri aracılığıyla gerçekleştirilen ölçümler sonucu ortaya çıkan performans bilgisinin farklı alanlarda farklı amaçları olan aktörler tarafından kullanımı esnasında en etkili faydanın görülebilmesi için performans ölçülerinin bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu nedenle bir performans ölçüsü;⁵⁵

i. *Uygun olmalıdır.* Performans ölçüsü, idarenin ölçmeyi planladığı hedefe uygun olması gerekir. Kamu idareleri, yaptıkları işin niteliği itibarıyla ölçümü zor alanlarda faaliyet gösterse bile idarelerin performans ölçüsü belirlememeye yönelmemesi, hiçbir ölçünün belirlenmemesinin yerine eksik veya kusurlu da olsa bir performans ölçüsünün belirlenmesi gerekmektedir.

ii. *Yanlış motive edici olmamalıdır.* Performans ölçüsünün, istenmeyen davranışları teşvik edici bir biçimde tasarlanmaması gerekir. Sonuçtan ziyade girdi ve çıktılara odaklanıldığı zaman bu riskin ortaya çıkma ihtimali artmaktadır. Örneğin; doktorlara tedavi edilen hasta başına ek ödeme yapılan bir sistemde, tedavinin kalitesinin ve hastaların memnuniyetinin ölçülmediği durumda, doktorlar açısından ters bir motivasyon etkisi yaratılıp doktorların daha çok hastaya bakabilmek amacıyla basit bir tedaviye yönelmeleri ihtimali bulunmaktadır.

⁵⁵ HM Treasury, 2001:17

iii. *Atfolunabilir olmalıdır.* Performans ölçüsü ile herhangi bir değişimin ne kadarının idareye atfolunabileceğinin gösterilmesi gerekir. Bazı ölçüler, bir hizmetin birden fazla yönünü yansıtabilmektedir. Örneğin, bir hizmetle ilgili şikayetlerin sayısı hem hizmetin standardı hem de hizmeti kullananların şikayet etme eğilimi/kolaylığı ile de ilgili olabilmektedir. Dolayısıyla şikayet sayılarındaki artış şikayetlerin dikkate alınacağına olan güvenden, şikayet etme kolaylığından ya da gerçekten hizmetin kalitesinin düşüklüğünden kaynaklanabilir. Ancak performans ölçüsünün hizmetin kalitesinden kaynaklanan şikayetleri gösterecek şekilde tasarlanması gerekmektedir.

iv. *İyi ifade edilmelidir.* Performans ölçüsünün yöneticiler, kullanıcı grupları veya hizmetin bireysel kullanıcıları tarafından kolay bir biçimde anlaşılması; kafa karıştırıcı nitelikli, kullanıcılar tarafından farklı biçimlerde anlaşılan performans ölçülerinin belirlenmemesi gerekir.

v. *Zamanında üretilmelidir.* Performans ölçüsünün üretilmesi için verinin, gelişmeleri izlemeye imkan verecek kadar sık ve kullanılabilirliği sağlanacak kadar da hızlı üretilmesi gerekir. Hızlı veri üretilmesi veri kontrollerinin etkin bir biçimde yapılamayıp verilerin doğruluk derecesinin azalmasına neden olabilmektedir. Bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

vi. *Güvenilir olmalıdır.* Performans ölçüsünün güvenilir ve doğru olması ve ayrıca değişime uyumlu olması gerekmektedir.

vii. *Karşılaştırılabilir olmalıdır.* Performans ölçüsü geçmiş periyodlarla, kurumun faaliyet alanındaki diğer kurumlarla ve diğer kurumların benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olması gerekir. Değişimin zorunlu olduğu yer ve dönemlerde, var olan ölçümler üzerinden değişimin etkisi ele alınmakta ve değişimden önceki dönemle kıyaslamalar yapılabilmektedir.

viii. *Doğrulanabilir olmalıdır.* Ölçümü oluşturan süreçlerin geçerliliğinin denetlenebilmesi için performans ölçüsünün açık bir dokümantasyonunun bulunması gerekmektedir.

Yukarıdaki nitelikleri taşıması beklenen performans ölçülerinin daha iyi işleyip daha kaliteli performans bilgisini sunabilmesi için performans bilgi sisteminin de bazı özelliklere sahip olması gerekir. Performans bilgi sistemi;⁵⁶

i. *Odaklanmalıdır.* Performans bilgi sistemi ile idarenin amaç ve hedeflerine odaklanıp idarenin hedeflerini izlemeye yetecek olandan fazla performans ölçüsünün belirlenmemesi gerekir.

ii. *Kullanıcı dostu olmalıdır.* Performans bilgi sistemi ile toplanılan bilginin, çeşitli kullanıcıların farklı amaçları için uygun ve kullanışlı olması gerekmektedir. Performans bilgisinin farklı kullanıcılar için düzenlenmesi ve kullanıcı sınıfları için en uygun hale getirilmesi faydasını artırmaktadır. Örneğin; hastalar, tedavi için beklenen süre ve tedavinin etkinliğinin ölçümüyle; özel bir hasta grubu, hastanede yabancı dil hizmetinin olup olmadığı ve yirmi dört saat erişilebilir olup olmadığıyla; yönetim ise tedavi başına maliyet ve tedavi edilenlerin sayısı gibi performans ölçüleriyle ilgilenebilir. Bu durumda performans bilgi sisteminin kullanıcı ihtiyaçlarına yönelik olması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

iii. *Dengeli olmalıdır.* Performans ölçümleri ile idarenin faaliyette bulunduğu bütün önemli alanları kapsayan dengeli, bütüncül bir tablonun sunulması gerekir. Sadece daha kolay olan girdiler üzerinden ölçüm yapılmaması, sonuç ve kalite ölçümlerinin de gerçekleştirilmesi bu bakımdan önemlidir.

iv. *Sağlam olmalıdır.* Performans bilgi sisteminin organizasyonel değişimlere veya bireysel ayrılmalara dayanabilmesi, performans bilgisinin düzenli üretimini tehdit eden risklerin yönetilebilmesi gerekmektedir.

v. *Entegre edilmelidir.* Yönetim sürecinin bir parçası olarak performans bilgi sisteminin idareye entegre edilmesi ve ek bir iş olarak algılanmayıp iş süreçlerinin bir parçası haline getirilmesi önemlidir. İdarenin amaç ve hedeflerinin personelle ilişkilendirilmesi ile, performans bilgi sisteminin daha iyi işlemesi sağlanıp performans ölçülerinin başarılanması hususunda personel tarafından daha büyük bir çabanın ortaya konulması teşvik edilmektedir.

⁵⁶ HM Treasury, 2001:11

vi. *Maliyet etkin olmalıdır.* Performans bilgisinin elde edilmesi için harcanan kaynakların, bu bilginin sağladığı yararlarla orantılı olması gerekmektedir.

2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin ve Performans Ölçümünün Yönetimde Etkililiğe Katkıları

2.6.1. Saydamlık

Milton Friedman'a göre bir şahıs, kendi parasıyla kendisine bir şey alacaksa hem kalite hem de maliyetine önem vermekte, kendi parasıyla başka birine bir şey alacaksa sadece maliyetine önem vermekte kalite ikinci plana düşmektedir. Fakat başkasının parasıyla başkasına bir şey alacaksa hem maliyet hem de kalite ikinci plana düşmekte, alınan şeyin maliyetinin yüksek olması ve kalitesinin de düşük olması çok önem arz etmemektedir. Kamu açısından bu husus ele alındığında, kaynakların kullanımında başkalarının parasıyla başkaları için bir şeylerin yapıldığı bir duruma benzetilebilir. Bu açıdan, yapılan harcamaların performansının ölçülmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Çünkü, performansın ölçülmesi ve raporlanması ile çalışanların, yöneticilerin, bürokrasinin elindeki yetkileri kamu yararına aykırı ve kendi çıkarını gözeten bir biçimde kullanma ihtimali azalmaktadır. Örneğin, performansın ölçüldüğü saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı değerlendirilebilmekte, israfın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilmekte ve kaynakların kullanımı esnasında idare tarafından maliyet ve kalitenin dikkate alınması sağlanabilmektedir.⁵⁷

Ayrıca demokrasinin etkili bir biçimde işleyebilmesi için vatandaşların doğru bilgilendirilmesi gerekmektedir. Vatandaş politikacıların ne yaptığı, yetkilerini ne yönde kullandığı, kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy verememektedir. Aynı şekilde politikacı da üretilen politikaların nasıl hayata geçtiğini gözlemleyemediği zaman bürokrasiyi yetkin bir biçimde yönlendiremeyip politikaların etkin bir biçimde uygulanmasını sağlayamamaktadır. İşte saydamlık, bu denetim mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan bilginin sistem tarafından

⁵⁷ Atiyas, Sayın, 2000:3

üretilmesidir.⁵⁸ Bu bilginin üretilmesi tek başına yeterli olmayıp vatandaşlar, sivil toplum örgütleri, politikacılar (sorumluluğu altındaki idareler açısından) ve idarelerin üst yöneticileri tarafından kullanılması gerekmektedir.

2.6.2. Kurum İçi Hesap Verebilirlik

Çalışanlar performansları konusunda birim üst yöneticisine, birim üst yöneticileri de kurum üst yöneticisine karşı sorumludur. Bu sorumluluklar, idarelerin ürün ve hizmet üretme süreçlerinde her düzeyde hesap verilebilir bir yapı oluşmasını sağlamaktadır. Böyle bir yapının tesis edilmesi, herhangi bir sorunla karşılaşıldığında, amaç ve hedeflerde sapma olması durumunda sorumluluğun herkese mal edilerek dağıtılması ve hesap verebilirliğin etkisizleştirilmesi yerine başvurulacak sorumlu kişilerin belirli olmasını ve ilgili soruna etkili müdahalelerin gerçekleştirilmesini olanaklı kılmaktadır. Bu kapsamda performansın ölçülmesi, karar alıcılar tarafından hesap verebilirliğin sağlanması noktasında önemli bir araç görevi görmektedir.

2.6.3. Otomatik Kontrol

Performans bilgi sisteminin kurulması ve performansın raporlanması, hem kurumsal anlamda hem de bireysel düzlemde iyi performans gösterilmesini teşvik etmektedir. Performans düzeyinin diğer kurumlar ve çalışanlar tarafından görülebilmesi, çalışanların düşük düzeyde performans göstermemeleri ve düşük düzeyde gerçekleşen performansı iyileştirmeleri için itici bir güç oluşturmaktadır. Bu çerçevede performans bilgisi, müdahalede bulunmadan kontrol edilmeyi yani otomatik kontrol mekanizmasını sağlamaktadır.

Otomatik kontrol mekanizmasının etkili bir biçimde işleyebilmesi için kamu idarelerinin performanslarını iyileştirmeleri yönünde itici bir güç oluşturacak kamu yönetimi ve mali yönetim enstrümanlarının da yürürlükte olması gerekmektedir. Kamu idarelerinin gösterdikleri performansın bütçe sürecinde göz önünde bulundurulması, performans denetimlerinin gerçekleştirilip bu denetim raporlarının Parlamento tarafından etkili bir biçimde kullanılması, sivil toplumun ve halkın kamu

⁵⁸ Atiyas, Sayın, 2000:1

idarelerinin işleyiş ve performanslarını izlemeleri ve denetlemeleri bunlardan bazılarıdır.

2.6.4. Sinyalizasyon ve Etkili Karar Alma

Performans bilgisi, karar alma mercilerindeki ana aktörlere plan, program veya üst politka belgelerindeki hedeflere yönelik bilgi sağlayıp hedeflerin gerçekleşmeme nedenlerinin ayrıntılı analizleriyle de sinyalizasyon görevi görmektedir.⁵⁹ Performans bilgisine sahip olduktan sonra hedefe ulaşamama nedeninin ayrıntılı analiziyle soruna farklı açılardan bakılabilmekte, kök sorun bulunabilmekte ve bu soruna yönelik alternatif çözüm önerileri geliştirilebilmektedir. Bu açıdan performans bilgisi etkili bir biçimde karar alabilmeye temel teşkil etmektedir.

2.6.5. Stratejik Planlama Sürecine Destek

Performans ve ilerlemeyi ölçen sistemler olmadan stratejik planların hazırlanması, geleceğe dönük amaç ve hedeflerin belirlenmesi daha az anlam ifade etmekte ve planlama işlevi tam anlamıyla gerçekleşmemektedir. Çünkü stratejik amaç ve hedeflere ilişkin gelişmeler ancak performans ölçümlerinin yapılması sayesinde izlenebilmektedir. Bu bağlamda performansın ölçülmesi, stratejik planlamanın gittikçe önemi artan bir kısmını teşkil etmektedir.⁶⁰ Performansın ölçülmesi ve raporlanması kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini belirlerken, stratejik planlarını hazırlarken idareleri stratejik düşünmeye de yöneltmektedir.⁶¹

Bütçe sürecinin stratejik planlama ile başlaması ve bütçenin stratejik planın yıllık uygulama dilimi olarak performans planları/programları vasıtasıyla ortaya konulması durumunda ise stratejik planlar daha da önemli hale gelmektedir. Stratejik planlar, idarelerin kısa, orta ve uzun vadede yapacağı işlere odaklanmasını, bütçe sürecinin etkililiği açısından belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekçi ve uygulanabilir bir biçimde olmasını ve bu amaç ve hedefler çerçevesinde hesap verebilir bir yapı kurulmasını daha da önemli hale getirmektedir.

⁵⁹ OECD, 2007a:60

⁶⁰ Berman, 2006:144

⁶¹ Workstar Library, 2008

2.6.6. Veriye-Bilgiye Dayalı Yönetime Destek

Algıya ve bireysel bilgilere dayanan yönetimin ötesine geçilmesi, bilgi kayıplarının önlenmesi, kayıtlı ve veriye dayalı bir yönetimin desteklenmesi açısından performansın ölçülmesi çok önemlidir.

Kuruluşlar tarafından etkinliklerinin artırılması ve başarılı bir yönetim ortaya konulabilmesi için bilgi süreçleri en etkin şekilde yönetilmelidir. Bunun için, kurumsal bilgi kaynaklarının neler olduğunun farkında olunması ve bunların tanımlanması; uygun teknolojik altyapının belirlenmesi ve bilgi teknolojileri noktasında eksiklerin giderilmesi kuruluşlar açısından öncelikli konular arasında yer alması gerekmektedir.⁶²

Kuruluşlar, bilgi yönetim uygulamalarının hareket noktasını oluşturacak olan bilgiyi çoğunlukla bünyelerinde barındırmaktadır. Ancak kurumların, kurumsal bilgiyi tanımlama, ortaya çıkarma ve katma değer yaratmak için bu bilgiyi kullanma konusundaki yetersizlikleri bilgi yönetiminin önündeki en önemli engel olarak durmaktadır.⁶³ İster özel sektör kuruluşlarında ister kamu idarelerinde olsun bilginin çoğunluğu;

- a) İnsanlarda, (bilgi kişinin zihninde, kendine özel, dışarıya açık değil)
- b) Belgelerde,
- c) Sistemlerde,

bulunmaktadır. Bilginin önemli bir bölümü ise kayıp durumdadır. Bilgiye sahip kişinin işten ayrılması, belgelerin kaybolması, sistemlerin çökmesi veya bilginin sistemden silinmesi gibi nedenler bilgiyi ulaşılamaz hale getirmektedir. Bilginin dışarıdan erişime açık olmayıp kişiye özel bir biçimde insanlarda bulunması ve yukarıdaki sebeplerle kaybolması durumu göz önünde bulundurulduğunda bilginin çok önemli bir bölümünün ulaşılamaz ve müdahale edilemez bir durumda olduğu görülmektedir.

Örtük bilginin açığa çıkarılarak kayıt altına alınmasını, açık bilginin ise dolaşımının sağlanarak kurumun verimine katkı yapacak doğru kişilere en uygun

⁶² Özdemirci, Aydın, 2007:165

⁶³ Çarpar, 2008

biçimde ulaştırılmasını ve yönetim kademelerine zamanında ve kaliteli bilginin sunulmasını amaçlayan veri-bilgi yönetimi, performansın ölçülmesi ve yönetilmesi açısından gerçekleştirilmesi gereken önemli bir fonksiyondur.⁶⁴

2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Karşılaşılan Güçlükler

2.7.1. Ölçme Problemleri

Girdi odaklı bütçeleme yerine çıktı ve sonuç odaklı bütçelemeyi esas alan PEB sistemi kapsamında eğitim, sağlık hizmetleri ve yerel idarelerin sundukları hizmetler için daha ölçülebilir, izlenebilir, denetlenebilir çıktı ve sonuçlar belirlenebilirken politika üreten, politika tavsiyelerinde bulunan ve hizmetleri soyut nitelikte olan idareler için ölçüm daha zor gerçekleşmekte ve bu idarelerin bu sistemi benimsemelerinde direnç oluşabilmektedir. Bu tür idarelerde performans kültürünü yerleştirme çok daha uzun zaman alıp, performans ölçümü kurum çalışanları tarafından sadece bürokrasi yaratan bir iş olarak görülebilmekte⁶⁵ ve bu sistemin uygulamaya geçememe riski doğabilmektedir.

Performans ölçümüne aşırı yoğunlaşma ve kurulan sistemin de performans ölçüm sonuçlarına çok bağlı olması ile idareler tarafından sadece performansa odaklanılması sonucu, yeni ve riskli alanlarda girişimlerde bulunulmayıp elde edilen sonuçlar dikkate alınmadan sadece performansın kendisi amaç haline getirilebilmektedir.⁶⁶

Performans ölçümünde idareler arasında iyi bir kıyaslama sistematığının kurulmaması sonucu farklı bütçelerle aynı performansın gerçekleştirildiği idarelerden daha düşük bütçe kullanan idare için cezalandırıcı bir öge olmakta, daha iyi performans sergilenmesi engellenebilmektedir. Bu nedenle performans ölçümlerine dayalı olarak kamu idareleri arasında kıyaslama yapılarak iyi uygulamaların teşvik edilmesi kamu idareleri için daha iyi performans gösterilmesi noktasında itici bir güç oluşturmaktadır.

⁶⁴ Özdemirci, Aydın, 2007:167

⁶⁵ Bruijn, 2002:581

⁶⁶ Bruijn, 2002:582

İyi tasarlanmış bir veri yönetim sisteminin olmaması, yöneticiler ve çalışanlar tarafından kullanılmayacak ya da verimsiz kullanılacak derecede fazla veri toplanması⁶⁷, performansın ölçülmesi için çok fazla gösterge belirlenmesi ve bu göstergelerin sayısal çokluğuna rağmen ölçme açısından genellikle girdilere odaklanması sonucu çıktı ve sonuçlara odaklanmanın zayıf kalmasıyla performans ölçümü tek yönlü gerçekleşmekte ve performans ölçümünün kalitesi de düşebilmektedir. Performans ölçümünün uygulanması, kullanımı ve sonuçlarıyla ilgili diğer bazı engeller ise şu şekildedir.

Tablo 2.4: Performans Ölçümüne İlişkin Bazı Engeller

ENGELLER	
Uygulama	<ul style="list-style-type: none"> • Düşük düzeyde varsayımsal ve metodolojik planlama yetkinliği • Yetersiz uygulama yapıları • Üst düzey yönetimin düşük düzeydeki taahhüdü • Sabırsızlık • Direnç
Kullanma	<ul style="list-style-type: none"> • İlgili istatistik ve verilerin olmaması • Ölçüm hataları • Yanlış yorumlama • Kararlarla düşük düzeyde ilişkilendirme • Performans göstergelerinin azlığı • Performans göstergelerinin çokluğu • Aşırı malumat • Dolaylı sorumluluklar • Performansı sahiplenmeme • Yönetimden ziyade mesleki normlara bağlılık • Yanlış beyan (verilerin manipülasyonu)
Sonuçlar	<ul style="list-style-type: none"> • Tek fikre saplanma eğilimi • Uzağı görememe • Ölçüm düşkünlüğü • Kemikleşme • Performans göstergelerine itibar etmeme

Kaynak: Age, 2005:11

2.7.2. Direnç Problemi

Çağa ve çağın gereklerine uyum sağlamak için gelişmenin gerekliliği ve bunun aracı olarak da değişimin kaçınılmazlığı çoğu insan tarafından

⁶⁷ Artley, Stroh, 2001: 9

savunulmaktadır. Ancak insanlardaki belirsizlik korkusu, kendini değişime uydurma zorunluluğu, çalıştığı idarenin kurum kültürünü, iş yapma biçimini aşırı derece benimsemeleri ve çalışanlardaki reform yorgunluğu değişime karşı ciddi bir direncin oluşmasına neden olabilmektedir.

Bu direncin idarelerin her seviyesinde görülme ihtimali olup, yöneticiler ve çalışanlar PEB sisteminden ve bu sistemin üreteceği performans bilgisinden rahatsız olabilirler.⁶⁸ Çünkü, çalışanların böyle bir sistemde daha fazla çalışmaları gerektiğini, düşük performans karşısında idare tarafından yaptırım uygulanabileceğini, orta seviye yöneticilerin daha iyi sonuçlar elde etmeleri gerektiğini ve bu çerçevede hesap vereceklerini, üst düzey yöneticilerin ise bu sistemin alttakilere daha çok yetki devrini gerektirdiğini düşünmeleri bu sisteme ve sistemin unsurlarına karşı direnç oluşturabilmektedir. PEB sisteminin getireceği aşırı yük, veri toplama ve yönetmedeki zorluk, performans bilgisinin bütçe tahsis kararlarında nasıl kullanılacağı hususundaki muğlaklık sonucu yöneticiler ve politikacılar tarafından kararlar alınırken bu sisteme ve performans bilgisine başvurulmayacağı inancı bu sisteme olan direnci destekleyen diğer unsurları oluşturmaktadır.

Bu sisteme bir direnç de bu sistemi kurgulayan ve harcamacı kamu idarelerine kaynakları tahsis eden ana idareler ve personeli tarafından oluşabilmektedir. Bu direnç harcamalar üzerindeki kontrolün azalması korkusundan kaynaklanabileceği gibi, kuruluşlarca üretilen performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanılacak kadar kaliteli olamayacağı algısından da kaynaklanabilmektedir.⁶⁹ Ancak ana idareler tarafından oluşan bu direncin en önemli nedeni, bu idarelerde çalışan teknik personelin bu sistemin uygulanacağına olan inancının eksikliğidir. Ayrıca teknik işlere aşırı odaklanma, yapılan işin tek doğru yolunun zaten yapıldığı şeklinin olduğuna olan inanç, stratejik, uzun vadeli iyileştirmeleri görememe gibi nedenlerle de direnç oluşmaktadır.

⁶⁸ Poister, 2003:269

⁶⁹ OECD, 2007a:69

2.7.3. Kapasite Problemi

Bir ülkede herhangi bir reform girişimi uygulanmaya çalışıldığı zaman o reformu başarıya ulaştıracak en önemli husus hem reformu yöneten idarelerin hem de reformu uygulayacak olan idarelerin teknik, idari ve beşeri kapasitelerinin yeterli olmasıdır. Ancak, bütün kurumların aynı kapasitede görülmesi, reformun alışlagelmiş bir program veya proje uyguluyormuşçasına ele alınıp kurumlar arasındaki farklılıklara dikkat edilmeden PEB sisteminin uygulanmasının zorunlu kılınması PEB sisteminin beklenen sonuçları üretmesi ihtimalini azaltmaktadır.

Yasaların çıkarılması, yönetsel talimatlar ve zorlamalar eğer yeterli kapasite yoksa PEB sisteminin uygulanmasını sağlayamamaktadır. Kamu kurumlarında ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi, performans ölçüm ve izleme sistemlerinin kurulması, performans bilgisinin elde edilmesi ve bu bilginin yorumlanması belirli bir insan kaynakları kapasitesini gerektirmektedir. Ayrıca kamu idarelerinde istenildiğinde performans bilgisini üreten veri sistemlerinin olmaması⁷⁰, bilgi teknolojilerinin yeterince kullanılmaması da PEB sisteminin etkili uygulanmasını engelleyen faktörlerdendir.

Bu çerçevede PEB sisteminin başarıya ulaşabilmesi için ilk başta reformu yöneten idarelerin kapasitelerinin uygulayıcı idarelere teknik destek ve eğitim verecek kadar yeterli olması, uygulayıcı idarelerin kapasitelerinin de asgari bir standartta bulunması ve bu sistemin teminatı olan performans denetimini yapan idarenin de bu alandaki teknik ve beşeri kapasitesinin yeterli olması gerekmektedir.

2.7.4. Politik Problem

Politikacıların, sorumlulukları altındaki kurumların planlama ve hedefleri belirleme sürecine etkin bir biçimde katılmaması, politikacılar tarafından performans ölçümünün kurumların ve hükümetin şeffaflığını sağlayan bir araç olarak görülmemesi, dolayısıyla bütçe sürecinde performans bilgisinin kullanılmaması sonucu PEB sisteminin bürokrasi yaratan bir boyuttan öteye geçememe riski bulunmaktadır. Yönetsel veya bütçesel reform hareketlerinde reforma hazırlığın iyi yapılması, bürokratik çalışmaların, teknik altyapının çok iyi kurgulanması ve

⁷⁰ Shah and Shen, 2007:174

reformun iyi yönetilmesinde en önemli unsur, reformun getireceği sistemin kurulmasında, uygulanmasında ve beklenen sonuçları üretmesinde politik düzeydeki sahiplenmedir.

PEB sisteminin politikacılar açısından önemli yönlerinden biri de üretilen performans bilgisinin bütçe kararlarını ne kadar etkilediğidir. OECD ülkelerinin %72'sinde hedefler, bütçe dokümanında gösterilerek parlamentoya sunulmakla birlikte, sadece %19'unda politikacılar tarafından performans ölçümleri karar alma süreçlerinde kullanılmaktadır. Meclis bütçe komisyonunda bu performans bilgisini kullanan politikacıların oranı ise yalnızca %8 düzeyinde kalmaktadır.⁷¹

Bu düşük orana rağmen performans bilgisinin kamuya ve parlamentoya sunulması konusunda güçlü bir eğilim vardır.⁷² Politikacılara yüksek kalitede, odaklanmış, büyük resmi gösteren, politik düzeyde ihtiyaçları karşılayan, güvenilir performans bilgisinin sunulmaması bu eğilimi zayıflatabilir. Bununla birlikte krizlerin ve mali kısıtlamaların olduğu dönemlerde kamu sektörü etkinliğini artırmak yerine kontrolcü bir anlayış da hakim olabilmektedir.

Ayrıca, politikacılara öz ve kullanışlı bilgiler ve raporlar sunması gereken komisyonlara yardımcı birimlerin bütçe analiz kapasitelerinin yeterli olmaması da bir başka problem alanıdır.

2.8. Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Risk Yönetimi, İç Kontrol ve Performans Denetimi

2.8.1. Risk ve Risk Yönetimi

Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin çok hızlandığı, etkilenen ve etkileyen tarafların çoğaldığı, etkileme ve etkilenme vasıtalarının çeşitlendiği, dolayısıyla da değişimin ve belirsizliğin kaçınılmaz olduğu bir dünyada, gerek özel gerek kamu sektörü açısından değişim ve belirsizlik bir risk unsuru oluşturmaktadır.

Kâr amacı olsun olmasın her tüzel kişiliğin var oluş sebebi paydaşları ve yararlanıcıları için değer yaratmaktır. Özel sektörde bir kuruluş kâr ve hisselerin

⁷¹ OECD, 2005:72

⁷² OECD, 2005:72

değerini artırmayı amaçlarken kamu idareleri, sunulan hizmeti devam ettirip planlanan amaç ve hedefleri gerçekleştirerek belirli çıktı ve sonuçları elde etmeyi amaçlamaktadır. İster özel ister kamu idaresi olsun, belirsizlik ortamının ve değişimin yarattığı riskin yönetilmesi, planlanan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilme ihtimalini artırıp paydaşlar için değer yaratılmasını sağlamaktadır. Bu nedenle geleceğe dönük kurumsal planların yapıldığı, bu planların yıllık olarak bütçelendirildiği ve performans raporlarıyla izlendiği bir sistemde idareler tarafından misyonun yerine getirilerek vizyona ulaşılabilmesi; yönetim süreçlerinin bazı araçlarla desteklenmesini gerektirmektedir. Bu araçlardan biri de “yönetim”in tamamlayıcı bir unsuru olan “risk yönetimi”dir.⁷³

Hedeflerin başarısını etkileyen herhangi bir olayın meydana gelme olasılığı ve doğuracağı etkiye risk denir.⁷⁴ Bu durumda göz önünde bulundurulması gereken iki önemli husus, etkileyecek olan olayın gerçekleşme olasılığı ve gerçekleştiğinde doğuracağı etkidir. Riskler, idarenin stratejik veya performans planındaki amaç, hedef veya sonuçlara göre sınıflandırılabilir:⁷⁵

i. *Stratejik riskler*; hükümet değişikliği sonucu olası politik kısıtlamalar, küresel ekonominin ülke ekonomisine etkileri gibi idarenin gelecekteki yönelimini, dış çevresini ve planlarının başarısını etkileyecek riskler,

ii. *Operasyonel riskler*; yetersiz insan kaynakları, varlıkların fiziksel zarara uğraması gibi ana faaliyetleri etkileyen personel ve sunulan hizmetlerle ilgili riskler,

iii. *Teknik riskler*; talep ve kaliteyi karşılamada yetersiz kalmaya yol açacak, hedeflerin gerçekleştirilmesini zorlaştıracak ekipman ve teknolojiyle ilgili riskler,

iv. *Finansal ve sistemsel riskler*; sıkı bütçeler nedeniyle kaynaklara ulaşamama, beklenmedik harcamalar, faiz oranları, döviz kurları, enflasyona ilişkin tahmin edilmedik hareketler ve yolsuzluk, hırsızlık gibi finansal kontrol ve sistemlerle ilgili riskler,

v. *Uyum riskleri*; Avrupa Birliği kanunlarına uyum sağlamak amacıyla kanuni ve düzenleyici yükümlülüklere riayet etmeyle ilgili risklerdir.

⁷³ Government of Western Australia, 1999:6

⁷⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, 2001:8

⁷⁵ Victorian Auditor-General's Office, 2004:2

Bu riskleri bütüncül bir bakış açısıyla yönetmek önemlidir. Klasik risk yönetiminde bir kuruluşta her bölüm kendisiyle ilgili analizleri kendisiyle sınırlı kalarak yapmaktadır. Dolayısıyla risklerin kuruluşun tümüne olan etkileri anlaşılammakta, riskin diğer risklerle nasıl bir ilişkide olduğu ve kuruluşun geri kalanını nasıl etkilediği bilinmemektedir. Halbuki, risk yönetimi herhangi bir idarede uygulanan stratejik yönetimin merkezi bir unsurudur.⁷⁶ Bu husus göz önünde bulundurularak gerçekleştirilecek olan kurumsal, bütünlük risk yönetimi ise kuruluşun bütününe ilişkin riskleri anlamaya, yönetmeye yarayan ve bu riskleri kurumun bütününe ileten devamlı, proaktif ve sistematik bir süreçtir.⁷⁷

Risk yönetiminin aşamaları ise şu şekildedir:⁷⁸

i. *Bağlamın belirlenmesi*; risk yönetim süreçlerinin kapsamının belirlenmesidir. Risk yönetiminin idare genelindeki hususlara ilişkin mi yoksa belirli bir faaliyet veya projeye ilişkin mi yapılacağına karar verilmesidir. Ayrıca bu aşamada risk kriterleri de belirlenip nelerin kabul edilebilir riskler olduğu ortaya konulur.

ii. *Risklerin belirlenmesi*; riskin kaynağının, sonuçlarının ve riski etkileyen faktörlerin belirlenmesidir. Riskleri tanımlamak ve gerçekleşme olasılıkları ile etkilerini anlamak açısından iyi kurulmuş bir performans bilgi sisteminin sağladığı doğru ve zamanlı bilgiye ulaşılması önemlidir. Riskler ayrıca odak grup çalışmaları, denetim ve kontroller, senaryo analizleri ile güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler analizi gibi teknikler aracılığıyla tespit edilebilir.

iii. *Risklerin analiz edilmesi*; riskin özelliklerinin, gerçekleşme olasılığının ve sonuçlarının saptanmasıdır. Bu aşamada aynı zamanda mevcut kontrollerin riskleri yönetmedeki önemi, maliyet etkinliği ve devam edip etmemesi gerektiği de değerlendirilir.

iv. *Risklerin değerlendirilmesi ve önceliklendirilmesi*; risklerin belirlenen kriterler çerçevesinde kabul edilebilir veya edilemezliğinin karşılaştırılması ve önem sırasına göre sıralanmasıdır.

⁷⁶ AIRMIC, ALARM, IRM, 2002:2

⁷⁷ Treasury Board of Canada Secretariat, 2001:10

⁷⁸ Government of Western Australia, 1999:8-19

v. *Riske tepki verilmesi*; riskin değerlendirilmesinden sonra riske yönelik alınacak kararın belirlenmesidir. Yönetim tarafından riske verilecek tepkinin stratejik plan ve performans hedeflerinin uygulanma ve gerçekleşme olasılığını artıracak bir biçimde verilmesi gerekir.⁷⁹ Riske verilecek tepkiler, riskin transfer edilmesi, tolere edilmesi, sınırlandırılması ve riske neden olan faaliyetin sonlandırılması biçimindedir.⁸⁰ Riske yönelik alınacak önlemlerin getireceği faydaların riskten kaynaklanan maliyetten daha az olması ve riskin sınırlandırılmayıp transfer edilememesi durumunda risk tolere edilebilir. Riski her zaman tamamen bertaraf etmek gerekemeyebilir, bu durumda risk kabul edilebilir bir seviyeye kadar sınırlandırılabilir ve riske neden olan faaliyet sonlandırılabilir ancak bu seçenek kamu sektörü açısından sınırlı biçimde uygulanabilmektedir.

Risk kavramı tehdit ve fırsatı aynı anda içinde barındıran bir kavram olduğu için risk yönetimi de sadece risklerden kaçınmakla sınırlandırılmaz. Risk yönetimi fırsatları yakalamayı, mevcut durumu sorgulamayı, mevcut durumdan daha iyi bir duruma nasıl geçileceğini araştırmayı ve mevcut kontrol süreçlerinin olası risklerden kaçınmamızdaki faydasını anlamamızı sağlar. Risk yönetiminin diğer faydaları da şu şekildedir.⁸¹

- a) Risk yönetimi bir idarenin başarıya ulaşmasında önemli bir role sahip olup, idaredeki en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki personele kadar gerçekten sorun teşkil eden alanlara yoğunlaşılmasını sağlar.
- b) İç ve dış değişikliklerin hesaba katılması, belirsizliklere karşı hazırlıklı olunması kurum açısından şaşırtıcı gelişmeleri azaltır.
- c) Değişime yönelik girişimlerin başarıya ulaşma ihtimalini artırır.
- d) Bilinçli hareket edilmesini ve doğru riskleri doğru maliyetlerle üstlenmeyi sağlar.
- e) İdarelerin hedeflerini belirleme noktasında karar alma, planlama ve önceliklendirme süreçlerini güçlendirir; hedeflerin gerçekleştirilmesinde daha

⁷⁹ Twinning Project (Etkinlik 4.2:Riski Ölçmek), 2006:3

⁸⁰ HM Treasury, 2001:9

⁸¹ Twinning Project (Etkinlik 4.2:Riski Ölçmek), 2006:2

kontrollü bir ortam hazırlar; kaynakların daha etkin ve etkili bir biçimde tahsisinin yapılıp daha iyi sonuçların alınmasını temin eder.⁸²

f) Politika, plan, program ve faaliyetlerle ilişkilendirilen risk seviyelerinin açık bir biçimde ortaya konulması hesap verebilirliği ve kurumsal yönetişimi güçlendirir.

Risk yönetiminin uygulanabilmesi ve bu faydaları gösterebilmesi için risk yönetim hedeflerinin ve gerekçesinin, risk yönetimiyle idarenin stratejik planı arasındaki bağlantının, nelerin kabul edilebilir riskler olduğunu belirten rehberin, riskleri yönetmekle sorumlu kişilerin ve risklerin yönetilmesinin idarenin performansını nasıl etkileyeceğini ortaya koyan risk yönetim politikasının idarelerin yöneticileri tarafından ortaya konulması gerekmektedir.⁸³ Ayrıca, idareler tarafından risklerin yönetilmesinde stratejik planla bütünleşik sistematik ve koordineli bir yaklaşım izlenip stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin referans noktası alınması ve risk yönetim süreçlerinin de değişiklikler çerçevesinde uyumlaştırılması kurumlarca daha iyi performans gösterilmesine yardımcı olmaktadır.

2.8.2. İç Kontrol

İş süreçlerinin her aşamasına yerleşik, doğruların ilk anda ve her zaman yapılması hususunda makul bir güvence sağlayan ve mali kontrolün ötesinde performans yönetimi ve raporlamayı da kapsayan iç kontrol sisteminin kurulması; planlama, bütçeleme, uygulama ve raporlama süreçlerinin ayrılmaz bir parçası haline getirilmesi kuruluşların daha iyi bir performans göstermelerinde önemli etmenlerden birini oluşturmaktadır. İç kontrol sadece hata ve istismarı engellemekten ibaret olmayıp, kaynakların düzgün bir biçimde harcanıp hedeflerin gerçekleşmesini sağlaması açısından da kurumsal yönetişimin önemli bir aracıdır.⁸⁴

2004 yılında Uluslararası Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından yayımlanan ve COSO⁸⁵ modelini içeren Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberine⁸⁶ göre iç kontrol;

⁸² AIRMIC, ALARM, IRM, 2002:4

⁸³ Government of Western Australia, 1999:8

⁸⁴ Twinning Project (Etkinlik 4.2:Kurumsal Yönetişim-İlkelerin Geliştirilmesi), 2006:4

⁸⁵ "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission", <http://www.coso.org>

⁸⁶ INTOSAI, 2004

- a) İşlemlerin düzenli, etiğe uygun, ekonomik, etkin ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi,
- b) Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi,
- c) Yürürlükteki kanun ve yönetmeliklere uyum sağlanması,
- d) Kaynakların kayıp, kötü kullanım ve zararlara karşı korunması,

hususlarında makul bir güvence sağlamaktadır. Tam bir güvenceden ziyade makul bir güvence sağlaması, iç kontrolün yöneticiler ve personel tarafından işletileceği, yani insan faktörü dolayısıyla iç kontrolün ancak onu işletenler kadar iyi olacağı ve bu sistemi uygulamanın maliyetinin elde edilen yarardan fazla olmaması gerektiği dolayısıyladır.

İç kontrol, özel sektörde olduğu gibi kamuda da idarelerin misyonlarını yerine getirerek vizyonlarına ulaşabilmek için planladıkları amaç ve hedeflerin gerçekleşme ihtimalini artırması, daha iyi performans ve sonuçlar elde edilmesi ve bütçelemenin de bu çerçevede etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi açısından, performans esaslı bütçelemenin uygulanmasına katkı sağlamaktadır. Bu katkının nasıl sağlandığının görülebilmesi için iç kontrolün bileşenleri alt başlıkta incelenmektedir.

2.8.2.1. İç Kontrol Bileşenleri

INTOSAI standartlarına göre iç kontrol bileşenleri; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi-iletişim ve izleme unsurlarından oluşmaktadır.⁸⁷

i. *Kontrol ortamı*; iyi bir iç kontrol sisteminin temelidir ve bir idarenin kontrol bilincini gösterir. Kontrol ortamı, idarenin hedeflerini gerçekleştirme konusunda tüm ilgililerin ilk anda doğruları yapmasını ve hataya düşülmemesini sağlayan vasıtalar olarak düşünülebilir. Kontrol ortamına ilişkin bazı örnekler aşağıda sunulmaktadır:

⁸⁷ INTOSAI, 2004:13-42

- a) Misyonun, vizyonun, değerlerin, amaçların ve hedeflerin yer aldığı stratejik planların yapılması aracılığıyla kurumun gideceği yönün belirlenmesi, bunun da her düzeydeki çalışana kılavuzluk etmesi,
- b) Dürüstlük ve etik değerlerin oluşturulması, bunların iş yapma felsefesine yansıtılıp kurum dışından da algılanmasının sağlanması ve bu çerçevede iş etiği kurallarının belirlenmesi,
- c) İşlemlerin etkin ve etkili bir biçimde gerçekleştirilip iyi bir performans sergilenmesini teminen bilgi ve beceri envanterinin oluşturulması, yani X biriminde çalışan veya Y işini yapan personelin asgari düzeyde bilmesi gerekenlerin ortaya konulması. Ayrıca yetki ve sorumlulukların netleştirilip unvan bazında tanımlı yetki tablolarının oluşturulması bu çerçevede bir personel politikasının izlenmesi,
- d) İş tanımlarının netleştirilip süreç analizlerinin yapılması,
- e) Düzenli aralıklarla performans değerlendirmelerinin yapılması,⁸⁸

Yukarıda zikredilen hususların uygulanıyor olması ve bunun her düzeydeki personel tarafından bilinmesi hem doğru işlerin yapılması hem de işlerin doğru biçimde yapılması noktasında iyi bir kontrol ortamı sağlamaktadır.

ii. *Risk değerlendirme*; hedeflerin gerçekleştirilmesi yolunda ortaya çıkacak risklerin belirlenmesi, analiz edilmesi ve bu risklere uygun tepkilerin verilmesidir. Bu bileşene ilişkin ayrıntılı açıklamalara “Risk ve Risk Yönetimi” başlığı çerçevesinde yer verilmektedir.

iii. *Kontrol faaliyetleri*; düzenli ve zamanında gerçekleştirilen, politika ve prosedürlerce desteklenen ve riskleri yönetip azaltmayı amaçlayan eylemlerdir.⁸⁹ Kontrol faaliyetlerinin etkin bir biçimde uygulanabilmesi için amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlayıcı bir yapıda, dönem boyunca uygulanabilen, maliyet etkin, kapsamlı ve kontrol hedefleriyle doğrudan bağlantılı olması gerekmektedir.

Kontrol faaliyetlerinin risklerle orantılı olması önemlidir. İdarelerce risk kapasiteleri çerçevesinde kabullenecekleri risk düzeyleri ve kayıplar göz önünde

⁸⁸ The University of California, 2008:6

⁸⁹ The University of California, 2008:9

bulundurularak makul bir güvence sağlayan kontrol faaliyetlerinin oluşturulması yeterlidir. Risklerin çeşidine göre risklerin oluşmasını engelleyen önleyici kontroller, riskin oluşup oluşmadığını belirleyen tespit edici kontroller ve risklerin hedefler üzerindeki etkisini azaltmayı amaçlayan düzeltici kontroller vb. olmak üzere farklı türden kontrol faaliyetleri belirlenebilir. Görevlerin birbirinden ayrılması sonucu bütün sürecin tek bir kişi üzerinden işlememesiyle olası risklerin engellenmesi; en düşük yetkideki birimden en üst düzeye kadar düzenli birim toplantıları ve üst düzey yönetim tarafından amaç, hedef ve faaliyetlerin incelendiği düzenli gözden geçirmeler ile olası risklerin ortaya çıkarılması; idarenin amaç, hedef gerçekleştirmeleri ve performansının düşük düzeyde gerçekleşmesi sonucu düzeltici kontrol faaliyetlerinin uygulanması kontrol faaliyetlerine örnek olarak verilebilir.

iv. *Bilgi ve iletişim*; amaç, hedef ve faaliyetlerin yürütülmesi, yönetilmesi ve hangi aşamalarda olunduğunun bilinerek pozisyon alınması bakımından kuruluş personelinin, ilgili bilgilere ulaşabilmesinin aracıdır. İyi ve eksiksiz bir dokümantasyon sistemine sahip olunması; bilginin ve raporlamanın kalitesinin sağlanması, kontrol faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve daha etkili ve etkin bir izleme gerçekleştirilebilmesi için gereklidir.

Yöneticiler ve her kademedeki çalışanlar arasında etkili bir iletişimin tesis edilmiş olması ve bunun iletişim planları ve bilgilendirme politikaları çerçevesinde düzenli bir biçimde gerçekleşmesi de idarelerin amaç ve hedeflerine ulaşmaları ve iç kontrol bileşenlerinin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi açısından önem arz etmektedir.

v. *İzleme*; iç kontrol sisteminin ve bileşenlerinin tasarlandığı biçimde çalışması ve idarenin amaç, hedefleri dahil ilgili bütün değişikliklere uyum göstererek işlevsel kalabilmesine yönelik bir fonksiyondur. İzleme, idarelerin olağan faaliyetleri için sürekli bir biçimde gerçekleşmektedir. Sürekli izleme düzenli gerçekleşen yönetim kontrolleri, periyodik raporlamalar ve çalışanların işlerini yaparken aldıkları diğer önlemler aracılığıyla uygulanmaktadır. Münferit değerlendirmelere ne sıklıkta başvurulacağı ise sürekli izleme faaliyetinin ve risk değerlendirmesinin etkinliğine bağlıdır. Münferit değerlendirmeler daha odaklı bir

kontrol değerlendirmesi olup idarenin kendisi tarafından yapılacağı gibi iç ve dış denetim vasıtasıyla da gerçekleştirilebilmektedir.

2.8.2.2. İç Kontrol ve Süreç Analizi

İç kontrolün başarılı bir biçimde uygulanması için işlerin süreçler bazında tanımlanması, güncelleştirilmesi, iyileştirilmesi ve bunun bir yönetim fonksiyonu olarak sürekli hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu işe, süreçlerin tanımlanması ve bütün kurum çalışanları tarafından bilinir ve ulaşılabilir olması; tanımlanan süreçlere ilişkin risklerin ortaya konulması, bu risklerin de göz önünde bulundurularak süreç analizlerinin yapılması ve süreç akış şemalarının oluşturulması; süreçlerin ölçüm ve değerlendirmeyle sürekli gözden geçirilmesi ile sağlanabilir. Böylece;

- a) Kamu idarelerinin program, stratejik plan ve performans plan/programlarındaki amaç, hedef, faaliyet ve projeleri etkin işleyen iş süreçleri sayesinde uygulanıp başarılı sonuçlar verecek,
- b) Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için belirlenen ancak etkisiz ve gereksiz hale gelmiş faaliyetler tespit edilebilecek,
- c) Elde edilen çıktı ve sonuçların kalitesi, maliyeti vb. unsurlar süreçlerin tasarımı ve etkili yönetimiyle geliştirilecek,
- d) Sürece odaklı bir kurum kültürü gelişecek ve çalışanlar sadece sonuçlara odaklanmak yerine sonuçların üretildiği süreçlerin geliştirilmesi için de teşvik edilecek,
- e) Çalışanlar tarafından hem hata yapma ihtimali azaltılacak hem de gerekli durumlarda müdahale daha etkili gerçekleştirilecektir.

İç kontrol sisteminin ve dolayısıyla PEB sisteminin etkililiğini artıran süreç yönetimi, sadece süreçlerin belirlenmesinden ibaret değildir. Süreçlerin etkili tasarlanmayıp diğer süreçlerle bağlantısının kurulmaması ve zamanında

güncellenmemesi yani süreçlerin yönetilmemesi durumunda süreçlerin belirlenmiş olmasının faydaları da görülemeyecektir.⁹⁰

2.8.3. Performans Denetimi

Denetim, genel olarak gerçekleşen sonuçları önceden belirlenmiş amaç, hedef, faaliyet ve standartlara göre değerlendirip, ilgili idareye önerilerde bulunarak gerçekleştirilen iş ve işlemlerin daha etkili ve etkin yapılmasını sağlayan bir araç olarak tanımlanabilir. Ancak geleneksel teftiş nitelikli denetim anlayışı sadece düzenlilik denetimine odaklanmaktadır. Düzenlilik denetimi; hesapların, kayıtların ve finansal raporların doğruluğunun, finansal iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetlendiği uygunluk denetiminden oluşmaktadır.⁹¹ Bu denetim, ülke sayıştayları tarafından en çok kullanılan denetim türü olmakla birlikte özü itibarıyla dar kalmaktadır.

Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi sistemindeki yönetim felsefesine ilişkin değişiklikler ve stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu, iç kontrol ve iç denetim gibi yeni enstrümanların kamu idarelerince uygulanması, geleneksel denetim yöntemlerinin yanı sıra performans denetiminin gerçekleştirilmesini de zorunlu kılmaktadır.

Belirli hükümet programlarının, politikalarının ve aktivitelerinin uygulanmasını ve kamu idarelerinin orta/uzun vadeli amaçlarının, hedeflerinin ve yönetim destek sistemlerinin yanında gerçekleştirdikleri olağan fonksiyonların denetimini kapsayan performans denetimi kamu idarelerinin uyguladığı programların, mali kaynaklarının, bilgi sistemlerinin, performans ölçülerinin, izleme sistemlerinin bağımsız, objektif ve sistematik bir biçimde ekonomiklik, etkinlik, etkililik, yasalara ve kurallara uyum açısından denetlenmesidir.⁹² Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere performans denetiminin düzenlilik denetiminden ayrılan yönleri şunlardır:

- a) Performans denetimi gelecek yönelimli olup asıl amaç olan, kuruluşların işlerini daha iyi yapabilmeleri için öneriler geliştirmek üzere performansa odaklanır,

⁹⁰ Aras, 2005: 20

⁹¹ Candan, 2007:45; Demirbaş, 2001a:48-51

⁹² Australian National Audit Office, 2008:3

düzenlilik denetimi ise geçmiş yönelimli olup performanstan ziyade hata ve uyumsuzluklara odaklanır.

- b) Hesap verebilirlik performans denetiminde performans; düzenlilik denetiminde ise sadece uyum çerçevesinde gerçekleşir.⁹³
- c) Düzenlilik denetimi sadece harcamaların meşruluğu, uygunluğu ve düzenliliği yönlerinden inceleme yaptığından kapsamı dardır. Performans denetimi ise harcamaların ve gerçekleştirilen işleri ekonomiklik, etkinlik ve etkililik açısından incelediği için kapsamı daha geniştir.⁹⁴

Performans denetiminin nihai amacı performansın geliştirilmesini sağlamaktır.⁹⁵ Kamu idarelerince uygulanan programların, projelerin veya stratejik plan ve performans plan/programlarındaki amaç, hedef, performans hedefi, faaliyet ve projelerin ekonomiklik, etkinlik ve etkililik açısından değerlendirilmesiyle kamu idareleri performansları açısından hesap sorulabilir hale getirilmektedir. Hesap verme sorumluluğunun sağlam bir temele yani performansa dayandırılması, kamu idarelerince kaynakların ekonomik, etkin ve etkili bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı hususunda Meclise ve kamuoyuna objektif ve bağımsız bilgiler sunularak yürütmenin Meclis ve halk tarafından denetlenmesinin olanaklı kılınması, kamu idarelerine yönelik alınacak mali (bütçesel) ya da mali olmayan kararlara destek oluşturulması açısından performans denetiminin, hem kamu yönetimini iyileştirmesi hem de PEB sisteminin uygulanabilirliğini artırması bakımından son derece önemli bir enstrüman olduğu görülmektedir.

PEB sisteminin performans denetimini kolaylaştırması ve performans denetimleri aracılığıyla kurumsal amaç, hedef, faaliyet ve projelerin gerçekleştirilme düzeylerinin ölçülmesi ve bu sayede kamu idareleri tarafından daha iyi bir performansın ortaya konulma gayreti bu iki sistemin birbirlerini olumlu yönde etkilemesini sağlamaktadır. Performans denetiminin uygulanabilirliği için PEB

⁹³ Barzelay, 1996:18

⁹⁴ Köse, 2000:79

⁹⁵ Barzelay, 1996:20

sistemi uygulanıyor olması zorunlu değilken⁹⁶ PEB sisteminin amacına ulaşabilmesi için performans denetimlerinin gerçekleştirilmesi çok önemlidir.

⁹⁶ Demirbaş, 2001b:6-7

3. ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde ABD, İngiltere, Güney Kore ve Polonya’da uygulanan PEB çerçevesi (gündeme gelme gerekçesi ve temel amaçları), PEB çerçevesinin önemli bileşenleri ve performans bilgisinin kullanımı ayrıntılı bir biçimde incelenmekte ve her ülkeye yönelik genel değerlendirmelerde bulunmaktadır. PEB çerçevesi kapsamında ülkelerdeki PEB girişiminin tarihi, ülkelerin bu alandaki tecrübeleri ve PEB’in nasıl bir reform hareketinin parçası olduğu anlatılmakta; PEB çerçevesinin önemli bileşenleri ile PEB’in adım adım gelişim süreci ve sistemin önemli enstrümanları detaylandırılmakta; performans bilgisinin kullanımı kapsamında ise önemli aktörler tarafından bu bilginin kullanımı ve performans bilgisi-bütçe tahsisi bağlantısı açıklanmaktadır. Ayrıntılı ülke incelemelerinden önce OECD ülkelerindeki farklı yapıların ve ortak noktaların belirlenmesi için OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Veritabanı’ndan (OECD Budget Practices and Procedures Database) yararlanarak elde edilen bulgular OECD Ülkeleri alt başlığında ortaya konulmaktadır.

3.1. OECD Ülkeleri

3.1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi

Kamu harcamaları talebindeki ve vergi ödeyenlerin daha kaliteli hizmet beklentisindeki artış sonucu 1990’lı yıllarda OECD üyesi ülkeler tarafından ana amacı kamu sektörü performansının artırılması ve performansa dair daha kaliteli ve kesin bilgilerle karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi olan yeni reform hareketlerine hız verilmiştir. Bu kapsamda bütçeleme, personel ve kurumsal yapılarda yeni yaklaşımlar geliştirilmiş, performans bilgisinin bütçe sürecine dahil edilmesi, ilgili idarelere sorumluluklar yüklenerek girdi kontrollerinin gevşetilmesi, performansa dayalı ücretlendirme ve kamusal hizmetlerin görülmesinde dış kaynak kullanımı gibi girişimler başlatılmıştır.⁹⁷ Bu girişimler ABD ve İngiltere’de siyasi iktidarın değişmesi, Güney Kore’de finansal krizin yaşanması, vb. hususlardan etkilenecek uygulamaya geçirilmiştir. Ayrıca OECD üyesi ülkelerde hedeflerin, performans

⁹⁷ OECD, 2005:56; OECD, 2007a:11

ölçülerinin ve performans bilgisinin yönetim ve bütçe süreçlerine entegre edilmesini amaçlayan bütçe reformuna ilişkin farklı tetikleyicilerden bahsedilmektedir. Bunlar:⁹⁸

- a) Bütçe süreci ve kaynak tahsisine ilişkin karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi,
- b) Sonuç-bazlı bir yönetim yaklaşımına daha fazla odaklanması ve kamu hizmeti sunumunun, etkinliğinin ve performansının iyileştirilmesi,
- c) Yöneticilerin politikacılara ve politikacıların da halka karşı hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik mekanizmaların geliştirilmesidir.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere OECD ülkelerinde yürütülen performans bütçe girişimlerinin uygulama stratejileri de farklılaşmaktadır. OECD'nin "OECD Ülkelerinde Performans Bütçeleme"⁹⁹ adlı çalışmasında bu farklılıklar yasal çerçeve, reform yönetimi ve zaman çerçevesi kapsamında incelenmektedir.

Yasal çerçeve açısından bakıldığında bazı ülkelerde (ABD) reformlar, hükümet değişikliklerinden sonra da devamlılığın sağlanması için mevzuata, bazılarında (Kanada) mevzuata ve yol gösterici politika ilkelerine dayandırılmaktadır. İngiltere'de ise reformların kanuni bir temeli bulunmamakla birlikte uyulması zorunlu hususlar ve yol gösterici ilkeler merkezi bakanlıklar tarafından belirlenmektedir.

Reform yönetiminde yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı uygulama ise bir başka farklılaşma alanıdır. Daha merkezi nitelikli olan yukarıdan aşağı yaklaşımı ile reform, daha iyi koordine edilip yönetilmekte ve idareler arasında farklı uygulama yapıları yerine standart bir yapı kurulmakta fakat, reformun idareler tarafından daha az sahiplenilmesi ve reformun gereksinimlerinin sadece uyulması gereken kanuni bir zorunluluk olarak algılanması riskleri bulunmaktadır. Aşağıdan yukarı uygulama yaklaşımında ise reformun sahiplenilmesi sağlanmakla birlikte reform koordineli bir biçimde yürütülemeyip performans bilgisine dayanan karşılaştırmalar standart bir yapının kurulamamasından ötürü yapılamamaktadır. Örneğin, Danimarka, İsveç ve İskandinav ülkelerinde idarelere yüksek derecede özerklik verilen ademimerkeziyetçi

⁹⁸ OECD, 2007a:25

⁹⁹ "Performance Budgeting in OECD Countries"

bir yapıya geçme eğilimi bulunmaktadır. Böyle bir kurumsal çerçevede sistematik bir performans bütçe ve yönetim uygulaması zor görülmektedir.

Reformlara zaman çerçevesi açısından bakıldığında, karmaşık ilişkileri bulunan ve birbirleri için önem arz eden reformlar/reform bileşenleri hep birlikte uygulamaya geçirilmekte veya uygulama tecrübelerinden yararlanılarak aşama aşama geliştirilmektedir. İlk yaklaşım üst düzeyde politik ve bürokratik destek gerektirmekte olup, kamu idarelerince reformun uygulanmasında hem kaynak hem kapasite sorunu ortaya çıkabilmektedir. İkinci yaklaşımda reform, tecrübeler ışığında daha emin adımlarla yönetilmekte ancak reformun gücünün azalması, ilgi ve enerjinin dağılması gibi riskler bulunmaktadır. İngiltere ve ABD’de artırımlı bir performans bütçe çerçevesi bulunmaktayken, Güney Kore’de bütçe dahil birçok reformun uygulaması aynı anda başlatılmıştır.

Yukarıdaki hususlar çerçevesinde performans bütçe reformunun tetikleyicileri, amaçları, beklenen faydaları ve uygulama stratejileri açısından OECD üyesi ülkelerde farklı yapıların ortaya çıktığı görülmektedir. Bu bölümde, sınırlı sayıdaki ülke incelemesinin yanında OECD ülkelerindeki farklı yapıların ve ortak noktaların belirlenmesi için OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Veritabanı’ndan (OECD Budget Practices and Procedures Database) yararlanılarak performans bilgisi kapsamında bazı bulgu ve değerlendirmeler ilgili başlıklar çerçevesinde sunulmaya çalışılmaktadır.

3.1.2. Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Genel Görünüm

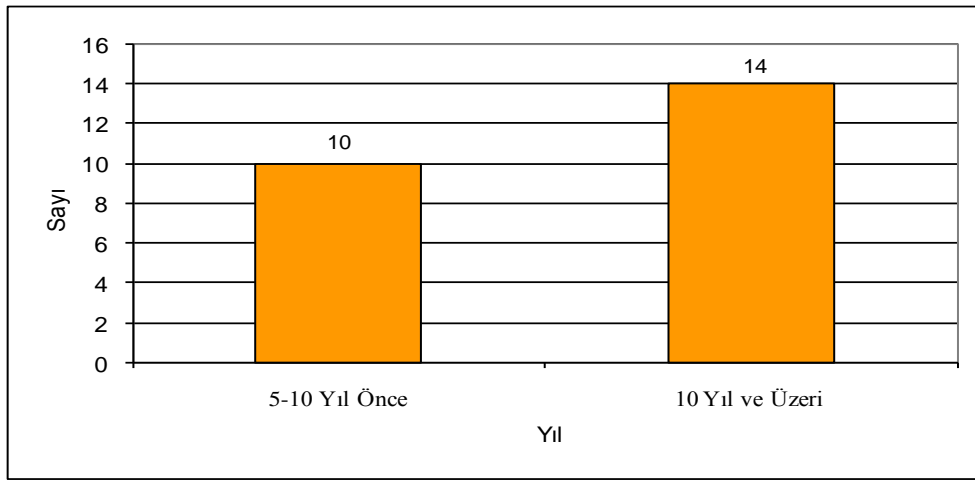
OECD ülkeleri kapsamında PEB uygulamasına ilişkin genel görünümü yansıtmak için “OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Anketi”¹⁰⁰ sonuçları iyi bir veritabanı oluşturmaktadır. Bu anket Dünya Bankası işbirliğinde OECD tarafından ilk defa 2003 yılında, ikinci versiyonu ise 2007 ve 2008 yıllarında yürütülmüş olup, 2008 yılı itibarıyla 30’u OECD üyesi toplam 97 ülkeyi içermektedir. Anket, bütçenin hazırlanması, onaylanması, yönetilmesi, muhasebesi, denetimi ve performans bilgisi dahil bütün performans döngüsüne ilişkin soruları içermektedir. Performans bilgisine dair ayrıntılı değerlendirmeler ise aşağıdaki alt başlıklarda sunulmaktadır.

¹⁰⁰ OECD, 2007b

3.1.2.1. Performans Bilgisinin Kullanımı

- Kanada, ABD, Yeni Zelanda gibi çıktı ve sonuç ölçülerini 10 yılı aşkın bir zamandır kullanan ülkelerin yanında Polonya, Güney Kore, Türkiye gibi performans ölçülerini genel yönetim kapsamında kullanma girişimini yeni başlatan ülkelerin de bulunduğu OECD’de orta/uzun vadeli bir uygulama tecrübesi bulunmaktadır.

Grafik 3.1: Performans Ölçüleri Uygulaması Girişiminin İlk Başlangıç Tarihi

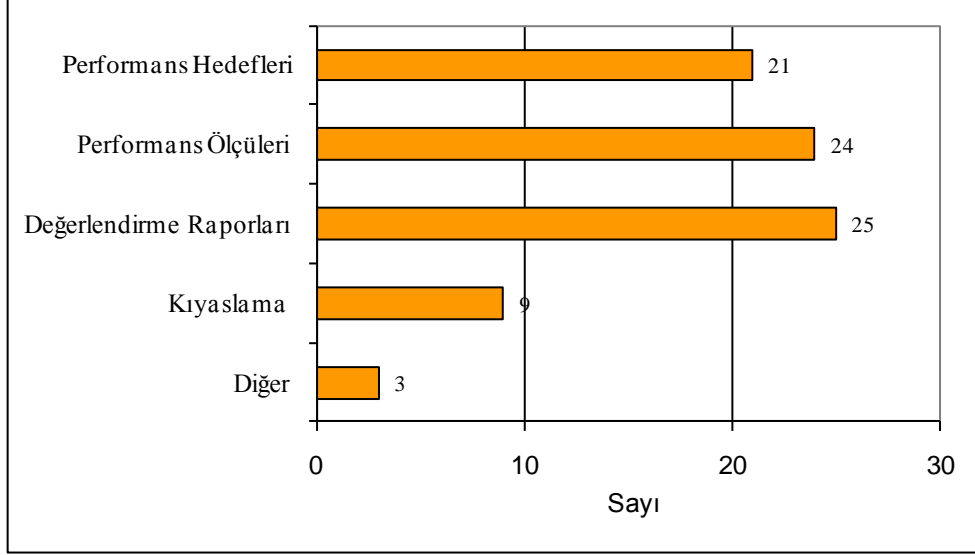


Kaynak: OECD, 2007b;

Not: 30 ülkenin 24’ü cevaplamıştır.

- Hükümetin mali olmayan performansının değerlendirilmesi için genel olarak performans hedefleri, ölçüleri ve değerlendirme raporları (program, sektörel, etkinlik gözden geçirmeleri gibi) kullanılmaktadır. Performansın değerlendirilmesi amacıyla OECD ülkeleri içinde en çok kullanılan yöntem olan değerlendirme raporlarını kullanan ülkelerde, iki ülke (Lüksemburg ve Slovakya) hariç olmak üzere performans hedefi ve/veya performans ölçüleri de kullanılmaktadır. Ayrıca OECD ülkelerinin yaklaşık %60’ında, değerlendirme raporları ve hedefler karşısında gösterilen performans, merkezi bütçe idaresi ve ilgili bakanlıklar arasında gerçekleşen bütçe müzakereleri bağlamında performans bilgisi olarak kullanılmaktadır.

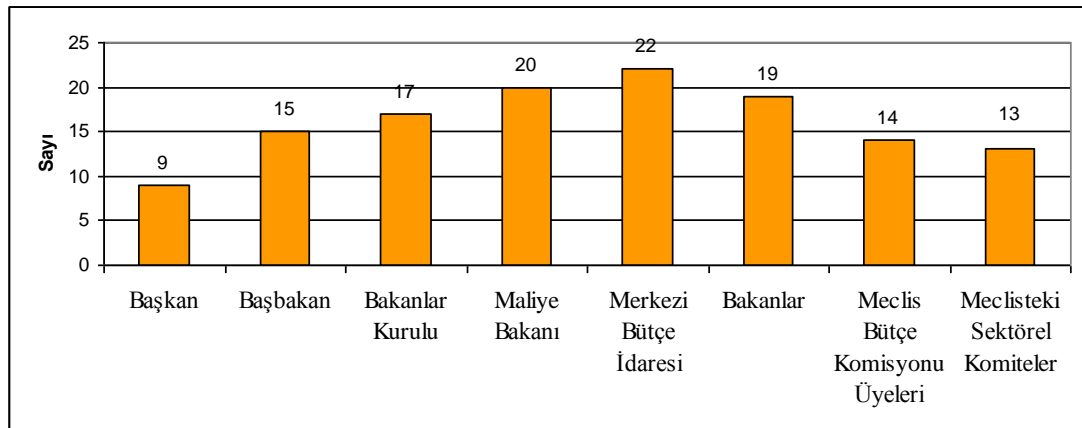
Grafik 3.2: Hükümetin Mali Olmayan Performansının Değerlendirilmesi İçin Kullanılan Performans Bilgisi Türleri



Kaynak: OECD, 2007b
Not: 30 ülkenin 30'u cevaplamıştır.

- Hükümetin mali olmayan performansının ölçülmesi için genel olarak çıktı ve sonuç ölçülerinin kullanılmakta olduğu görülmektedir. Sonuç ölçüleri, çıktı ölçülerine kıyasla daha zor belirlenip ölçülmesine rağmen 22 OECD ülkesinde kullanılmaktadır. Çıktı ölçüleri ise 27 OECD ülkesinde kullanılmakta olup çıktı ve sonuç ölçülerini bir arada kullanan ülke sayısı 21'dir.

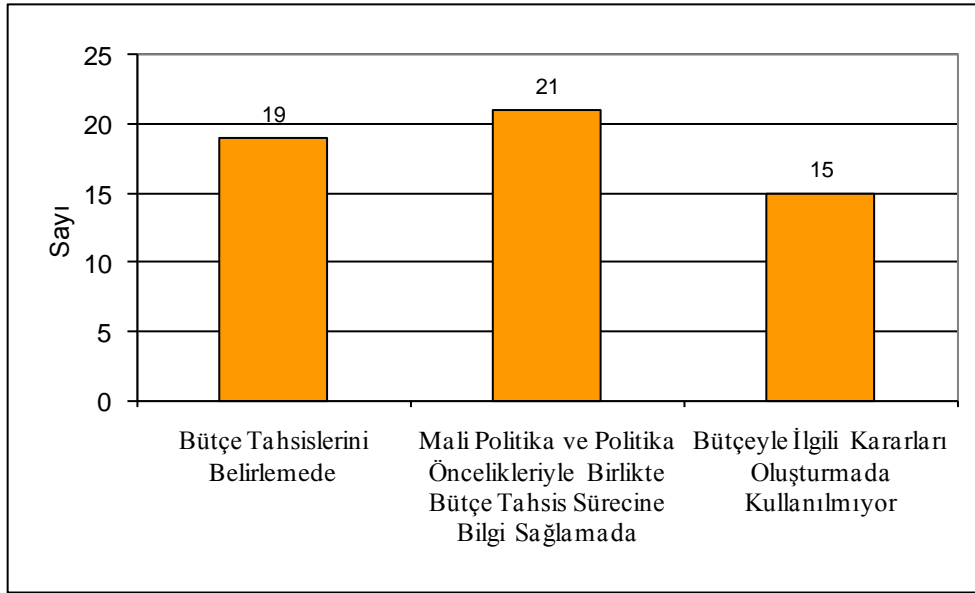
Grafik 3.3: Performans Bilgisini Kullanan Aktörler



Kaynak: OECD, 2007b
Not: 30 ülkenin 23'ü cevaplamıştır.

- Bütçeyle ilgili kararların oluşturulmasında performans bilgisi Grafik 3.3'te yer alan aktörler tarafından kullanılmaktadır. OECD ülkelerinin yaklaşık %70'inde performans bilgisi maliye bakanı, merkezi bütçe idaresi ve bakanlar tarafından kullanılmakta ve aynı zamanda diğer aktörlere kıyasla bu üç aktör tarafından performans bilgisine daha sık başvurulmaktadır. 19 OECD ülkesinde bakanlar performans bilgisini kullanmakla birlikte performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden de sorumludur.
- Hedeflere yönelik gerçekleşen performans, merkezi bütçe idareleri tarafından bütçe formülasyon sürecinde farklı biçimlerde kullanılmaktadır.

Grafik 3.4: Performans Bilgisinin Bütçe Formülasyonunda Kullanımı



Kaynak: OECD, 2007b

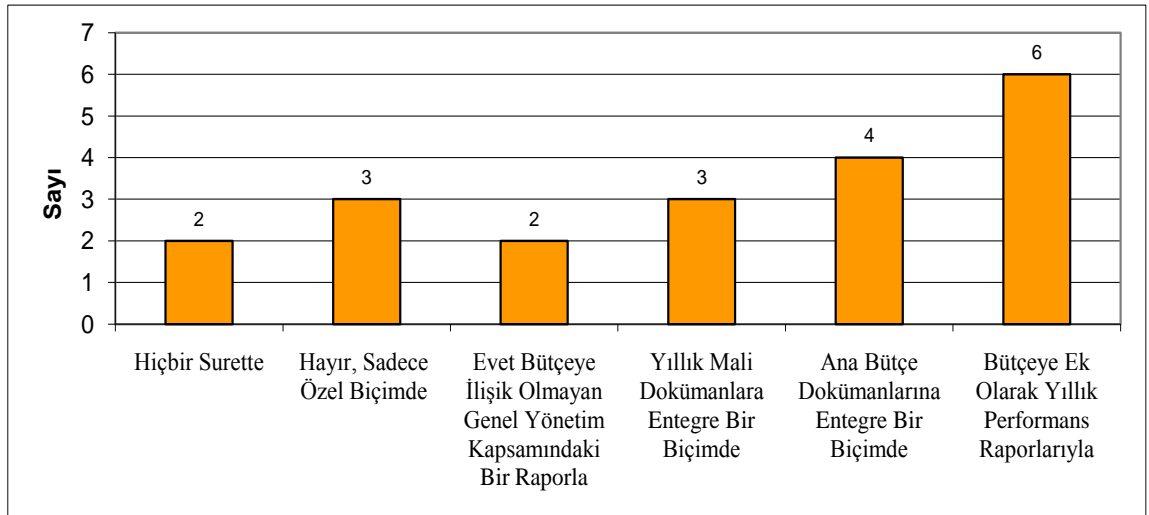
Not: 30 ülkenin 24'ü cevaplamıştır.

19 OECD ülkesinde performans bilgisi bütçe tahsislerini belirlemede kullanılmakla birlikte esasen üç ülkede (Polonya, Güney Kore ve Slovakya) bütçe tahsisleri, performans bilgisinden ciddi oranda etkilenmektedir. Bu üç ülke dışında performans bilgisinin bütçe tahsislerinin belirlenmesinde kullanıldığı 16 ülkenin dokuzunda performans bilgisi-bütçe tahsisi bağlantısı neredeyse bulunmamakta yedisinde ise çok zayıf düzeyde kalmaktadır.

3.1.2.2. Performans Bilgisinin Sunulması

- Performans bilgisinin üretilmesi ve kamuoyuna açık hale getirilmesi gerek halka karşı hesap verebilirliğin gerekse sivil toplum denetiminin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Belçika, Çek Cumhuriyeti ve Lüksemburg dışında OECD ülkelerinde performans bilgisi kamuya sunulmakta olup genellikle bu bilgilendirme bakanlıkların performanslarına ilişkin yayınladıkları raporlar ve bakanlığa özgü diğer dokümanlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.
- Hedeflere yönelik performansın parlamentoya sunulmasının yanında bu bilginin parlamenterlerin kullanabileceği, yararlanıcı odaklı bir biçimde ifade edilmesi de bir başka önemli noktadır. Ancak anket sonuçlarından bu bilgi elde edilememektedir. Ankete göre, performans bilgisi Belçika ve Çek Cumhuriyeti dışındaki OECD ülkeleri tarafından Parlamenta Grafik 3.5'te belirtilen çeşitli enstrümanlarla sunulmaktadır. Altı OECD ülkesi ise grafikte belirtilmeyen diğer enstrümanları kullanmaktadır.

Grafik 3.5: Hedeflere Yönelik Gerçekleşen Performansın Parlamenta Sunulma Durumu

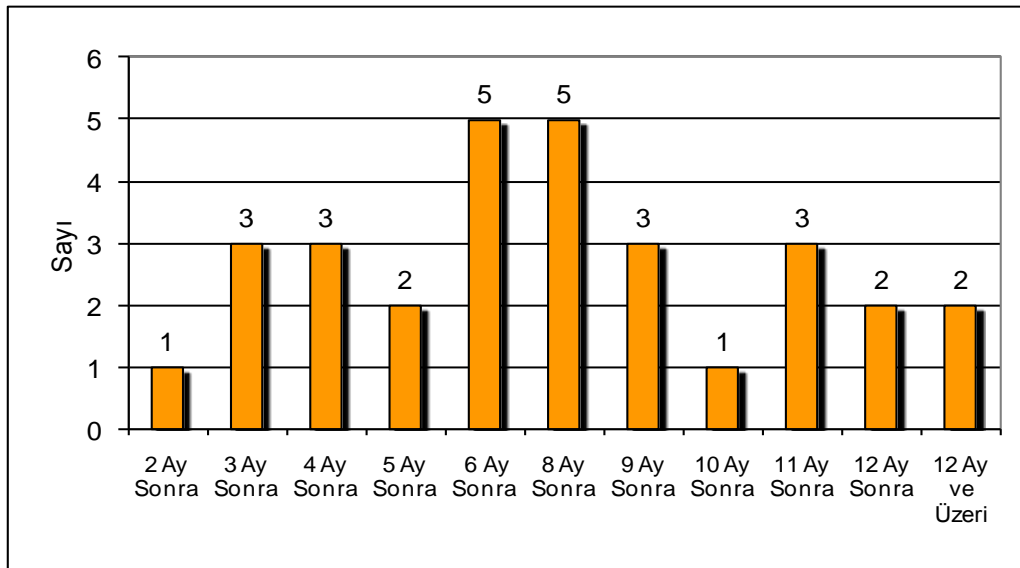


Kaynak: OECD, 2007b;
Not: 30 ülkenin 26'sı cevaplamıştır.

3.1.2.3. Denetim Çerçevesi

- OECD ülkelerinin %30'unda iç denetim biriminin kurulmasına yönelik yasal bir zorunluk bulunmamaktadır. Bu çerçevede, 26 OECD üyesi ülkenin herhangi bir bakanlığında iç denetim birimi bulunmaktayken bakanlıkların %80'inden fazlasında iç denetim birimi bulunan ülke sayısı 20'dir.
- Denetleme sonucu önemli bulguların bulunması ve sisteme yönelik ciddi önerilerin getirilmesi durumunda yüksek denetim organları tarafından denetlenen hesapların mali yılın bitiminden kısa süreler içinde yayınlanması, bu önerilere kısa sürede tepki verilmesi ve uygulamaya geçirilmesi açısından önemlidir. Ancak denetim sonuçlarının sadece mali bilgiler ve yaptırımlar içermesi durumunda sürenin kısılması sadece şeffaflık açısından önemli bir rol üstlenmektedir.

Grafik 3.6: Yüksek Denetim Organı Tarafından Denetlenen Hesapların Mali Yıl Bitiminden Sonra Kamuya Duyurulma Süreleri



Kaynak: OECD, 2007b

Not: 30 ülkenin 30'u cevaplamıştır.

3.1.3. Genel Değerlendirme

- OECD ülkelerinde performans bilgisinin ilgili aktörlerce kullanımında, bütçe formülasyonu sürecinde yararlanılmasında ve raporlama yöntemlerindeki farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda OECD için tek bir performans bütçe çerçevesinden bahsedilememektedir. Bütçe sistemleri, kurumsal yapılar, politik

ve idari yönetim sistemlerindeki farklılıklar performans bütçenin ülkeler tarafından kendi koşullarına uyumlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır.

- b) Performans bütçenin ülke koşullarına uyumlaştırılmasıyla birlikte bir ülkede bütün kamu idareleri için tek bir model uygulanıyor ve herhangi bir esneklik tanınmıyorsa performans bütçenin uygulanma şansı azalmaktadır. Yerine getirilen fonksiyon, üretilen ve sunulan hizmetler ile bunların ölçülebilirliğindeki çeşitlilik dikkate alındığında performans bilgisinin üretilmesi ve karşılaştırmaya imkan vermesi koşuluyla kamu idarelerine yeterli esnekliğin sağlanması gerekmektedir.¹⁰¹
- c) Ölçülebilirliği daha kolay ve sorumluları daha net olan çıktı ölçüleri, OECD ülkeleri tarafından en çok kullanılan ölçü olmasının yanında, sonuç ölçüleri de ciddi bir biçimde kullanılmaktadır. Nitekim 21 OECD ülkesinde çıktı ve sonuç ölçüleri birlikte kullanılmaktadır.
- d) OECD ülkelerinin %93'ünde mali olmayan performans ölçüleri belirlenmekte ve performans bilgisi üretilmektedir. Performans bilgisinin kullanılabilirliğinin artmasına rağmen, bu durum uygulamaya çok zayıf bir biçimde yansımaktadır. Performans bilgisi üç ülke dışında bütçe tahsis sürecini ciddi bir biçimde etkilememektedir.
- e) Politikacılara, performans bilgisinin ortaya konulduğu çok fazla belge ve doküman iletilmekte ancak bilgi, belge ve doküman bolluğuna rağmen anlaşılabilir ve kullanışlı bilgiler sunulamamaktadır.¹⁰² Yani, farklı düzeydeki yöneticilerin ve politikacıların kullanacağı performans bilgisinin aynı ayrıntı düzeyinde olması, bilgilerin kullanılabilirliğini azaltmaktadır.
- f) PEB uygulamasında görece başarılı olan ve uzun süreli tecrübesi bulunan Kanada, ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkeler, kültürleri farklılaştıran belirsizlikten kaçınma, güç mesafesi, bireycilik ve erillik boyutları açısından performans bütçeyi destekleyen sonuçlara sahiptir. Bu durum beşinci bölümdeki

¹⁰¹ OECD, 2007a:76

¹⁰² Curristine, 2007:141

Grafik 5.1, Grafik 5.2 ve Grafik 5.3 aracılığıyla daha net bir biçimde ortaya konulmaktadır.

3.2. Amerika Birleşik Devletleri

3.2.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi

Federal hükümette, performans bilgisi ile bütçeleme arasındaki bağlantıyı güçlendirmeye yönelik çabaların elli yılı aşkın bir süredir aralıksız devam ettiği ABD’de, performans esaslı bütçeleme alanında önemli bir uygulama tecrübesi bulunmaktadır. Federal bütçe süreçleri ile performans arasındaki bağlantıyı kurmaya yönelik hükümet çapında gösterilen çabalarla oluşan bu uygulama tecrübesi, İkinci Dünya Savaşından günümüzde uygulanmakta olan 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu (GPRA) öncesine kadar dört önemli girişim kapsamında ele alınabilir.¹⁰³

Hoover Komisyonu, savaş borcunu azaltmak, savaş sonrası hükümeti küçültmek ve etkinliği artırmaya yönelik idari değişiklikler hususunda tavsiyelerde bulunmak üzere 1949 yılında toplanmıştır. Federal hükümetin, mal ve hizmetleri doğrudan sağladığı bir dönemde Komisyonun, etkinliği artırmaya yönelik önerilerinden biri de bütçeye ilişkin kararların alınmasında girdilerden ziyade iş yükü ile hükümet fonksiyonlarının ve faaliyetlerinin etkinliğinin göz önünde bulundurulmasıdır. Performans bütçe hususunda doğrudan bahsedilmemekle birlikte Başkan’ın çıktığı, faaliyet ve birim maliyet hakkında performans bilgisini sunmasını gerektiren 1950 tarihli Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, Kongre tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Hükümet çapındaki ikinci girişim, Plan-Program-Bütçe Sisteminin (PPBS) Savunma Bakanlığı’nda uygulanmasının ardından 1960 yılının ortalarında diğer idareler arasında da yaygınlaştırılmasıdır. İdareler tarafından daha fazla kaynak alabilme yolunda gerçekleştirilen rekabetçi teklifler arasında karar alabilme yeteneğini geliştirebilmek ve cari performansı değerlendirebilmek¹⁰⁴ üzere uygulaması genişletilen PPBS ile uzun vadeli amaçların ve hedeflerin başarılmasında

¹⁰³ Fantone, 2007:168-169; Tyer and Willand, 1997

¹⁰⁴ Shea, 2007:3

alternatiflerin analizi ve değerlendirilmesinin sağlanması, kaynak tahsis kararlarında ve karar alma süreçlerinde etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

Üçüncü girişim, Başkan Richard Nixon'ın 1973 yılında başlattığı özel sektörde uygulaması olan “amaçlara göre yönetim” yaklaşımıdır. Bu uygulama ile beklenen sonuçlar hakkında daha kolay karara varabilmek, gereksiz ve etkisiz programları tespit edebilmek için Federal Hükümetin amaçları belirlenmektedir. Amaçların belirlenmesinde merkezileşme olmakla birlikte yöneticilere bu amaçların nasıl başarılabacağı hususunda esneklik tanınmıştır. Bu uygulama ile yöneticilerle birlikte spesifik hedefler ve üzerinde anlaşılan çıktılar kararlaştırılmış ve yöneticiler bu çerçevede sorumlu tutulmuşlardır.

Dördüncü girişim, Jimmy Carter yönetimi tarafından uygulaması başlatılan sıfır tabanlı bütçe pratiğidir. Sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile, alternatif harcama seviyelerindeki program sonuçlarını sağlamaya yönelik öncelikler belirlenerek, en etkili başarıların elde edilmesi amaçlanmıştır. Bütçelerin hazırlanması sürecinde idareler, bu alternatif harcama seviyelerini göz önünde bulundurarak her yıl sorumlu oldukları programların değerini kanıtlamaya zorlanmışlardır.

ABD’de gerçekleştirilen bu reformlar beklenen amaçları sağlamaktan uzak kalsalar da performans esaslı ölçüm ve bütçelemenin gelişmesinde önemli rolleri bulunması açısından çok önemlidir. Hoover Komisyonu ile performans bilgisinin bütçe sürecinde içeriilmesi; PPBS ve amaçlara göre yönetim uygulaması ile performans ölçüm konularının teşvik edilmesi ve politik bir çevrede gerçekleştirilen program analizinin içsel sınırlılıkları ile federal düzeydeki faaliyetler, çıktılar, sonuçlar arasındaki karmaşık ve belirsiz ilişkilerin ortaya konulması; sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile de alternatif harcama seviyelerinin belirlenmesinin ve sunulmasının faydası ortaya konulup program yöneticilerinin bütçe sürecine katılımlarının artması sağlanmıştır.¹⁰⁵

Bu girişimlerden sonra ABD’de uygulanmakta olan, performans esaslı yönetim ve bütçelemenin çerçevesini çizen Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu 1993 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile temelde bir programın

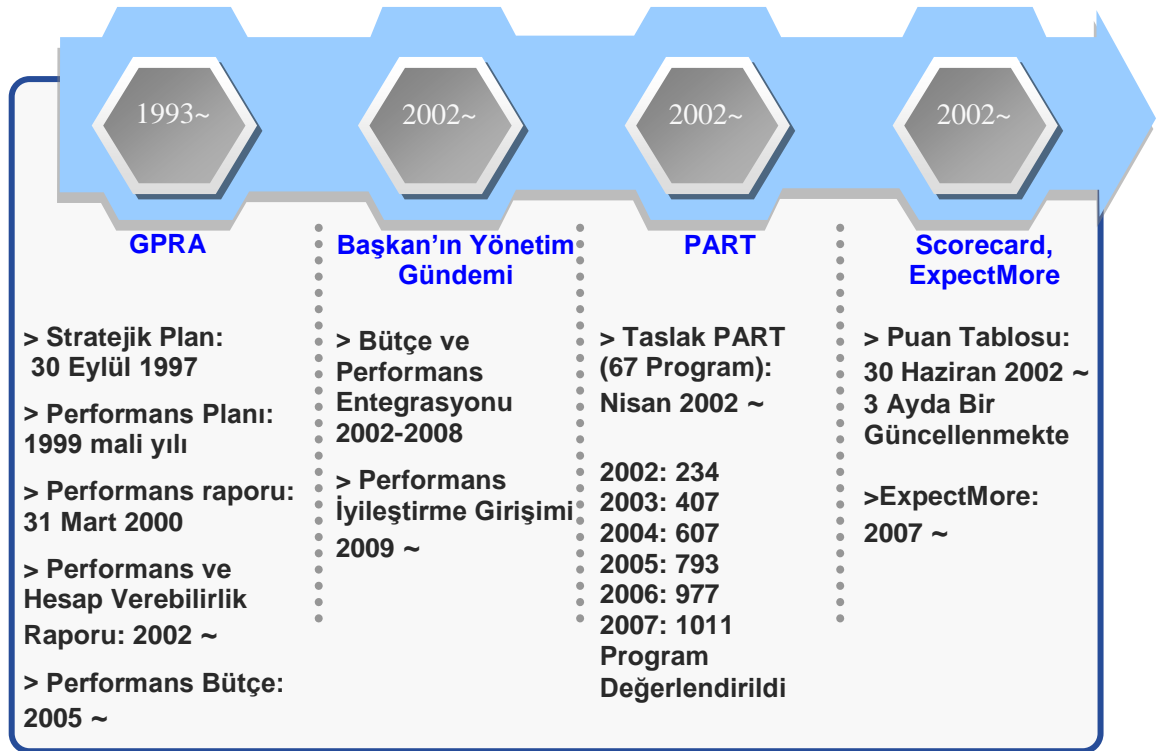
¹⁰⁵ United States General Accounting Office, 1997:6

getirileri ve bu getirilerin programın amaç ve hedefleriyle uyumu incelenerek sonuçların yönetilmesi amaçlanmaktadır. Bu kanunun stratejik yönetim bağlamında en önemli getirisi ise idarelerin stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporu hazırlamalarının zorunlu hale getirilmesidir. GPRA'dan sonra uygulamaya konulan reformlar ise genel olarak GPRA'nın eksikliklerini giderme ve etkinliğini artırmaya yöneliktir.

3.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

ABD'de, performans bilgisini sağlamaya yönelik elli yılı aşkın bir süredir çeşitli reform hareketleri bulunmakla birlikte günümüzde uygulanan performans esaslı bütçelemenin çerçevesini GPRA ve bu kanunu etkinleştirmek üzere uygulamaya konulan çeşitli enstrümanlar oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ABD'de uygulanan PEB çerçevesi dört bileşen etrafında incelenebilir.

Şekil 3.1: Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu Sonrası ABD'de Performans Yönetim Süreci



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

3.2.2.1. Birinci Bileşen: Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu

Federal programlardaki israf ve etkinsizliğin Amerikan halkının hükümete olan güvenini azaltması ve federal hükümetin önemli kamusal ihtiyaçları göz önünde bulundurma kabiliyetini zayıflatması; federal yöneticilerin, program amaçlarını uygulamaya geçirecek yeterli enstrümanlara sahip olmaması, program performansı hakkında yeterli bilgiye ulaşamamaları sonucu program etkinliği ile etkililiğini iyileştirmeye yönelik çabalarında ciddi bir biçimde avantajsız konumda kalmaları; program performansı ve sonuçlarına yeterli düzeyde dikkat gösterilmemesinin Kongre'nin politika oluşturma, harcama kararları ve program gözetimini ciddi biçimde engellemesi¹⁰⁶ Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu'nun (GPRA) çıkarılmasını tetikleyen unsurlar olmuştur. Bu kanunun çıkarılmasındaki temel amaçlar şunlardır:¹⁰⁷

- a) Federal kurumların sistematik bir biçimde program sonuçları konusunda sorumlu tutulması ile Amerikan halkının federal hükümete olan güveninin artırılması,
- b) Program amaçları çerçevesinde program performansının ölçülmesi ve gelişmelerin kamuoyunu bilgilendirecek biçimde raporlanması,
- c) Sonuçlara, hizmet kalitesine ve yararlanıcı memnuniyetine odaklanmanın artırılarak federal program etkililiği ile kamusal hesap verebilirliğin iyileştirilmesi,
- d) Program hedeflerini karşılama amacıyla plan yapılmasının zorunlu kılınması, program sonuçları ve hizmet kalitesine ilişkin bilgi sağlanması ile federal yöneticilerin hizmet sunumlarını iyileştirmelerine yardımcı olması,
- e) Kanuni hedeflerin başarılmasına ilişkin daha fazla bilgi sağlanması ile Kongre'nin karar alması, federal programların ve harcamaların görece etkililiği ile etkinliğinin ve federal hükümetin yönetsel kapasitesinin iyileştirilmesi.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere GPRA, stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu uygulamalarını başlatmış olup bu bileşenler; planlama, yönetim ve raporlama döngüsünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, GPRA'nın getirdiği

¹⁰⁶ White House, 1993

¹⁰⁷ White House, 1993

en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. Bu çerçevede;

Her idare beş yıldan az olmayan ve en azından üç yılda bir güncellenmesi ve gözden geçirilmesi gereken stratejik planını hazırlar. Stratejik planda, idarenin önemli fonksiyon ve işlemlerine çerçeve oluşturan kapsamlı bir misyon ifadesine, sonuç odaklı amaç ve hedefleri de içerecek biçimde genel amaç ve hedeflere, amaç ve hedeflerin nasıl başarılabileceğini gösteren stratejilere, amaçların başarılmasını etkileyecek temel faktörlerin analizine ve stratejik planın hazırlanmasında kullanılan program değerlendirmelerine yer verilmektedir.

Stratejik planın hazırlanmasından sonra idareler, stratejik planın yıllık uygulama dilimi olan, idarenin bütçe taleplerinde sunulan her program faaliyetini (programda yer alan belirli bir faaliyet ya da proje) kapsayan, yıllık amaçların uzun vadeli stratejik amaçlarla uyumlu olduğu performans planını hazırlar. Performans planında,

- a) Bir program faaliyetiyle başarılabilecek performans seviyesinin ortaya konulabilmesi için performans amaçları (anlaşılabilir, ölçülebilir bir hedef gibi ifade edilebilen performans hedef seviyesi) tespit edilir ve bu amaçlar objektif, niceliklendirilebilir ve ölçülebilir bir biçimde ifade edilir.
- b) Her program faaliyetinin ilgili çıktı, hizmet seviyesi ve sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde kullanılmak üzere performans göstergeleri belirlenir. Bu performans göstergeleri, program sonuçlarıyla performans amaçlarının karşılaştırılmasına imkan sağlar.

İdareler, performans planının uygulanmasının ardından performans planındaki performans amaçları ile gerçekleşen performansı değerlendirdikleri, tartıştıkları yıllık program performansı raporunu hazırlar. Yıllık rapor ile idarelerin stratejik planı ve performans planındaki amaç ve hedeflerin başarılabilecek düzeyleri ve gerçekleşen performansa ilişkin bilgi sağlanmaktadır.¹⁰⁸

¹⁰⁸ White House, 1993; Fantone, 2007:170; Lee and al, 2004:127-128

GPRA'ya göre sistem, yukarıda belirtilen biçimde işlemekle birlikte Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin 2003 tarihli A-11 numaralı Genelgesi'ne¹⁰⁹ göre 2005 mali yılının başlangıcıyla birlikte idarelerin yıllık performans planlarının yerine bir "performans bütçe" hazırlanması öngörülmektedir. Bu genelgeye göre, performans amaçlarıyla hedeflenen performans seviyelerinin başarılması için gereken maliyetler arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulduğu bir belge olan performans bütçe vasıtasıyla sonuç odaklı, uzun vadeli stratejik amaçlar ve performans amaçları ile bu amaçların başarılmasına katkıda bulunacak faaliyetlerin maliyetleri ilişkilendirilmektedir. Performans bütçenin performans planı için geçerli olan bütün kanuni zorunlulukları sağlaması gerektiğinden ayrı bir performans planının ve bütçe teklifinin hazırlanmasına da gerek yoktur.

Bir performans bütçe, idarenin bütçe yılı içerisinde neleri başarmayı amaçladığına ilişkin bir genel gözden geçirme ile başlamaktadır. Her stratejik amaca yönelik gözden geçirmeyle başarıların arka planı, idarenin sonuçları etkilemek için kullandığı stratejilerin analizi, sonuçların nasıl iyileştirilebileceği ve PART (Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı) değerlendirmelerinin de kullanılması ile amaçlara katkıda bulunacak programların analizi ortaya konulmaktadır. Gözden geçirme ayrıca, her stratejik amaç için beklenen sonuçları ve destekleyici programlar için performans seviyelerini içermektedir.

2000 yılındaki Raporların Konsolidasyonu Kanunu kapsamında idarelerin yasal yükümlülüğü olan mali ve performans raporlarının birleştirilmesi konusuna izin verilmesi ile birlikte yıllık performans raporunda da değişiklik meydana gelmiştir. Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin 25 Eylül 2001 tarihli İdare Mali Tablolarının Şekli ve İçeriği adlı Bildirisi'nde¹¹⁰ 2002 mali yılı ve daha sonraki yıllar için "performans ve hesap verebilirlik" raporlarının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, yıllık mali tablolarla birlikte GPRA'nın gerektirdiği yıllık performans raporu ve hesap verebilirlik raporu, "performans ve hesap verebilirlik raporu" olarak ortak bir rapor haline getirilmiştir.

¹⁰⁹ Executive Office of the President Office of Management and Budget(Circular No. A-11), 2008

¹¹⁰ Executive Office of the President Office of Management and Budget(Bulletin No.01-09), 2008

Ayrıca 2007 mali yılı için onbir idare, performans ve hesap verebilirlik raporuna alternatif üretilmesi için pilot seçilmiştir. Pilot uygulamasının sonucundan yıllık performans raporunu yıllık mali rapordan ayırmanın ve yurttaş raporu üretmenin faydaları görülmüştür. İdareler 2009 yılı içinse konsolide performans ve hesap verebilirlik raporu hazırlayabilir ya da bu raporları ayrı ayrı üretebilir.¹¹¹

Performans ve finansal bilginin daha anlamlı, şeffaf ve kamuoyuna daha açık hale getirilmesi için başlatılan pilot uygulama, idarelerin gerçekleştirdiği fonksiyonlar ve yaptıkları işlerin çeşitliliği düşünüldüğünde en etkili formatın idarelerce geliştirmesi açısından son derece faydalıdır.

3.2.2.2. İkinci Bileşen: Başkan'ın Yönetim Gündemi

2001 yılında göreve başlayan Başkan Bush'un, GPRA sisteminin gereklerini yerine getirmek ve daha etkili bir biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla federal hükümetin yönetim ve performansını iyileştirmek üzere hükümet çapında beş, idareye özel dokuz amacı içeren ve güçlü bir plan olan Başkan'ın Yönetim Gündemi uygulamasını 2002 mali yılında başlatması, PEB alanındaki önemli gelişmelerden biridir. İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, rekabetçi kaynak temini (competitive sourcing), iyileştirilmiş finansal performans, genişletilmiş elektronik hükümet, bütçe ve performans entegrasyonu girişimleri Başkan'ın Yönetim Gündeminde bulunan ve hükümet çapında belirlenen amaçlardır. Bu amaçlardan bütçe ve performans entegrasyonu girişimi, 2009 mali yılı bütçe dokümanlarından analitik bakış dokümanında¹¹² Başkan'ın performans iyileştirme girişimi olarak ifade edilmektedir. Bu girişimle programların performansının iyileştirilmesi ve başarılı programlara daha fazla kaynak tahsisi yapılması noktasında performansa odaklanılmaktadır.

İyileştirilmiş Program Performansı: Bu girişim, program yönetimi ve tasarımının geliştirilmesi için her idare tarafından imkanların ve zayıflıkların belirlenmesini ve vergi gelirlerinin daha iyi kullanılması için planlar üretilmesini gerektirmektedir.

¹¹¹ Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2009:1

¹¹² White House, 2008

Başarılı Programlara Daha Fazla Kaynak Tahsisi: Programların bütçelerine karar verilmesinde performansın tek belirleyici faktör olmamasıyla birlikte Başkan ve Kongre tarafından karar alma süreçlerinde kullanılması, performans bilgisini önemli kılmaktadır. Performansı zayıf programlar etkili sonuçlar üretmediği takdirde vergi ödeyenlerin ödedikleri vergilerin karşılığını daha iyi alabilmeleri için kaynaklar, başka programlara yeniden tahsis edilebilmektedir.

Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu'nun (GPRA) etkililiğini artırmak için tasarlanan ve bir politik taahhüt niteliğinde olan Başkan'ın Yönetim Gündeminde yer alan hükümet çapındaki amaçlar birbirini destekler nitelikte olup bütünlük arz etmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin misyon, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilirliğini artırması; rekabetçi kaynak temininin program performansının iyileştirilmesi ve tasarruf açısından katkı sağlaması ve iyileştirilmiş finansal yönetimin, finansal ve maliyet muhasebesi uygulaması ile performans ölçümü imkanını artırması, performans iyileştirme girişimini (bütçe ve performans entegrasyonu) destekler niteliktedir.¹¹³ Yani hükümet çapında belirlenen bütün amaçlar, hükümetin süreçler yerine performansı göz önünde bulundurmasını ve gerçekleştirilen işlerde sonuç odaklılığın dikkate alınmasını sağlamaya yöneliktir.

Ayrıca, program performansını azamileştirmek için performans iyileştirme girişimi kapsamında çeşitli enstrümanlar geliştirilmiştir. Bunlar; program değerlendirme ve derecelendirme aracının (PART) kullanılmasıyla performansın ayrıntılı değerlendirilmesi, PART bulguları ile iyileştirme planlarının uygulanması, sonuçların internet (ExpectMore.gov) üzerinden kamuya açılması ve kurumlar arası program iyileştirmeleridir.

3.2.2.3. Üçüncü Bileşen: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı

Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu'nun (GPRA) yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte GPRA, düzenli performans bilgisi sağlamasına rağmen bu bilgiye politika yapıcılar ve program liderleri tarafından güçlü bir talep olmadığı ABD Sayıştayı tarafından tespit edilmiştir.¹¹⁴

¹¹³ Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2002:4

¹¹⁴ Gilmour, 2007:5

2001 yılında hükümet değişikliğinden sonra bütçelerin performans bilgisini içermesi ve bu bilginin ilgili tarafların dikkatini çeken bir biçimde sunulması amacıyla Yönetim ve Bütçe Ofisince (OMB) bütün idarelerle birlikte çalışılmaya başlanmıştır. Performans bilgisinin bütçelerde görülmesine yönelik bu girişim Başkan'ın 2003 yılında 1000'e yakın programın performans değerlendirmesinin yapılması taahhüdü ile devam etmiştir. Bunun üzerine OMB, Başkan'ın Yönetim Gündeminin önemli bir bileşeni olan ve 2002'de geliştirilmeye başlanan "Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı" (PART) uygulamasını başlatmıştır.

PART, program performansını değerlendirmeye yönelik iyi bir teşhis aracı ve yönetim kontrol süreci olup, trilyonlarca doların kullanıldığı programlara yönelik iyi bir hesap verebilirlik aracı olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹⁵ PART ile federal programların performansının değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucu temin edilen performans bilgisinin kullanılarak program uygulamalarından daha iyi sonuçların elde edilmesi amaçlanmaktadır.

25 temel soru ve program türüne göre bazı ek sorular içeren PART dört bölüm halinde olup birinci bölümde, program amacının açıklığı ve tasarımının sağlamlığı değerlendirilmektedir. İkinci bölümde, idarenin sorumlu olduğu programlar için sonuç odaklı, yıllık ve uzun dönemli amaçların belirlenip belirlenmediği incelenmektedir. Üçüncü bölümde program amaçlarının gerçekleştirilebilmesi ve programın etkili bir biçimde yönetilip yönetilmediğinin tespit edilebilmesi için mali gözetim, program gelişmelerinin değerlendirilmesi, performans verisinin toplanması ve program yöneticisinin hesap verebilirliği gibi hususlara odaklanılmaktadır. Dördüncü bölümde ise programın uzun dönemli ve yıllık performans amaçlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmektedir.¹¹⁶ Bu bölümler ve ilgili sorular Tablo 3.1'de gösterilmektedir.

¹¹⁵ U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, 2007:2

¹¹⁶ Office of Management and Budget, 2008a:14

Tablo 3.1: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları

BÖLÜM	PART SORULARI
Program Amacı/Tasarımı	<ul style="list-style-type: none"> • Programın amacı açık mı? • Program belirli ve var olan bir probleme, çıkara veya ihtiyaca mı yönelik? • Program gereksiz olmayan veya diğer federal, eyalet, yerel ve özel girişimlerle çakışmayacak bir biçimde tasarlandı mı? • Program tasarımı, programın etkililiğini ve etkinliğini sınırlayacak önemli kusurlardan yoksun mu? • Kaynakların doğrudan programın amacına yönelebilmesi ve beklenen faydaları gösterebilmesi için program tasarımına etkili bir biçimde yoğunlaştırıldı mı?
Stratejik Planlama	<ul style="list-style-type: none"> • Program, sonuçlara odaklanan ve program amacını anlamlı bir biçimde yansıtan az sayıda, spesifik uzun dönemli performans ölçülerini içeriyor mu? • Program, uzun dönem ölçüleri için iddialı hedeflere ve zaman çerçevesine sahip mi? • Program, programın uzun dönemli amaçlarının başarılmasına yönelik gelişmeyi gösteren az sayıda spesifik yıllık performans ölçüsüne sahip mi? • Program yıllık ölçüler için dayanaklara ve iddialı hedeflere sahip mi? • Bütün ortaklar, programın yıllık ve uzun vadeli amaçlarını üstlenip bu doğrultuda çalışıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler düzenli bir temelde gerçekleştiriliyor mu? veya program ilerlemelerinin desteklenmesi; etkililiğin, problem ve ihtiyaca uyumun değerlendirilmesi için gerektiği gibi yürütülüyor mu? • Bütçe talepleri açık bir biçimde yıllık ve uzun vadeli performans amaçlarının başarısına bağlanmakta mı ve kaynak ihtiyacı programın bütçesinde tam ve açık bir biçimde sunulmakta mı? • Program, stratejik planın eksikliklerini gidermek için anlamlı önlemler almakta mı?
Program Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • İdare, program ortaklarından edinilen bilgiyi de içeren biçimde performans bilgisini zamanında ve güvenilir bir biçimde topluyor mu ve bu bilgiyi programı yönetmek ve performansını iyileştirmek için kullanıyor mu? • Federal yöneticiler ve program ortakları, maliyet, zaman planı ve performans sonuçları konusunda sorumlu tutuluyor mu? • Kaynaklar, zamanlı bir biçimde kullanılmaya zorlandı mı; istenilen amacı gerçekleştirmek için harcandı mı ve tam

	<p>olarak raporlandı mı?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program, ölçmek ve program yönetiminde etkinliği ve maliyet etkinliğini sağlamak için maliyet karşılaştırmaları vb. yöntemleri kullanıyor mu? • Program ilgili diğer programlarla etkili bir biçimde işbirliği yapıp eşgüdüm sağlıyor mu? • Program, güçlü mali yönetim uygulamalarını kullanıyor mu? • Program, yönetim kusurlarına yönelik anlamlı önlemler almakta mı?
Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	<ul style="list-style-type: none"> • Program, uzun vadeli performans amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli ilerlemeyi göstermekte mi? • Program (ortaklarla birlikte) yıllık performans amaçlarını başarıyor mu? • Program, program amaçlarını başarmada her yıl iyileştirilmiş etkinlik ve maliyet etkinliği gösteriyor mu? • Programın performansı benzer amacı ve hedefleri olan kamu veya özel sektör programları gibi diğer programlarla karşılaştırılıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler programın etkili olduğunu ve sonuçlara ulaşıldığını gösteriyor mu?

Kaynak: OMB, 2008a

Sorulara verilen cevaplar her bölüm için 0-100 arasında puanlandırılmakta ve bölümlerin nihai değerlendirmedeki yüzdeler dikkate alınarak genel sonuca ulaşılmaktadır.

Tablo 3.2: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Bölümlerinin Yüzdeler Etkisi ve Nitel Dereceler

Bölümlerin Genel Değerlendirmedeki Ağırlıkları	Nitel Dereceler ve Puanlar		
1. Program Amacı/Tasarımı	%20	Etkili	%85-100
2. Stratejik Planlama	%10	Orta Derecede Etkili	%70-84
3. Program Yönetimi	%20	Yeterli	%50-69
4. Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	%50	Etkisiz	%0-49
		Gösterilmeyen Sonuçlar	Yok

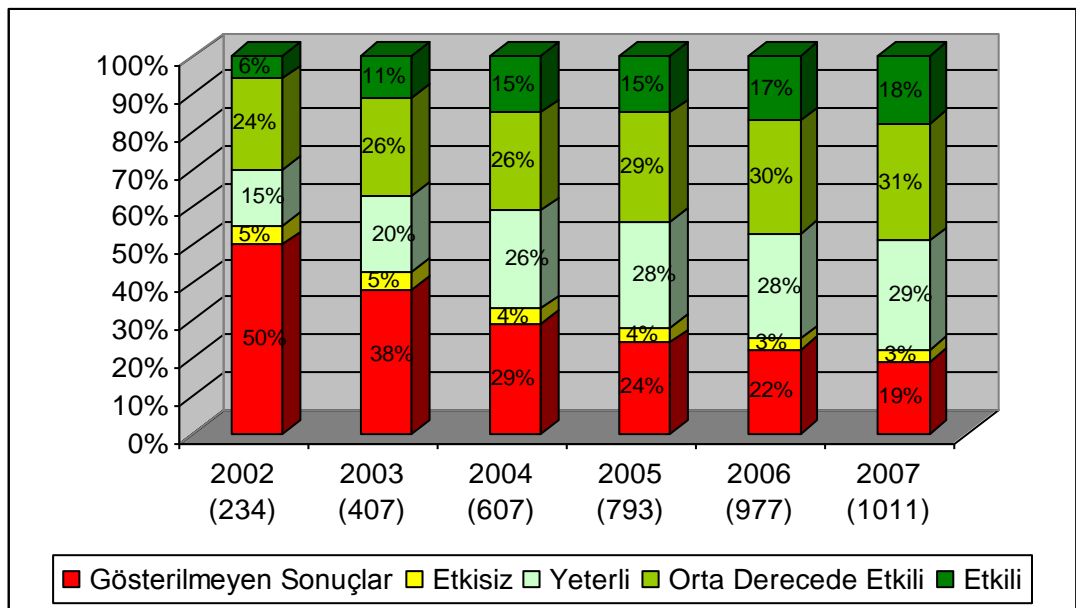
Kaynak: OMB, 2008a

Program derecelendirmesi, programın performansını ve vergi gelirlerinin hangi etkinlikte harcandığını göstermesi açısından önemli olup bir program için kabul edilebilir uzun dönemli ve yıllık performans ölçüleri geliştirilmez ve programın işleyişi hakkında veri toplanmazsa program, gösterilmeyen sonuçlar derecesini almaktadır.

İlk olarak 2002 yılında 67 program için taslak olarak başlatılan PART uygulamasına, 2002 yılından sonra her sene yaklaşık 200 programın değerlendirilmesiyle devam edilmiştir. 2003 yılında elde edilen sonuçlar ise ilk defa 2004 mali yılında kullanılmaya başlanmıştır. Federal programların performans ve yönetim değerlendirmeleri ve bu değerlendirmeler sonucu oluşan performans bilgisinin Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından 2004 yılında kaynak tahsis kararlarında dikkate alınmasından itibaren programlar olumlu yönde gelişme göstermektedir.

Başkan'ın Yönetim Gündemindeki amaçlardan biri olan performans iyileştirme girişimi kapsamında iyileştirilmiş program performansı ve başarılı programlara daha fazla tahsis yapılması hususlarına odaklanılması göz önünde bulundurulduğunda programların performanslarının iyileştirilmesinde önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir.

Grafik 3.7: 2002-2007 Arası Kümülatif Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Sonuçları



Kaynak: Office of Management and Budget, 2008b:29

Etkili, orta derecede etkili ve yeterli olarak derecelendirilen programların sayısında önemli bir artış olduğu görülmekte olup program performansı ve şeffaflık geliştirilmektedir. Bu artış hem PART'ın bazı programlar için yeniden uygulanmasından hem de PART'ın ilk defa uygulandığı programların sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Yaklaşık 1000 programın değerlendirilmesinin sonucu;¹¹⁷

- a) Programların %89'unda uzun dönemli ve yıllık performans amaçları belirlenmiştir.
- b) Programların %82'sinde performans amaçları gerçekleştirilmektedir.
- c) Programların %73'ünde programın etkinliği ölçülmektedir.
- d) Programların %70'inde yıllık olarak etkinlik iyileştirilmektedir.
- e) Sonuçların gösterilemediği ve etkisiz olan programların oranı %55'ten %22'ye gerileyerek program performansı açısından en önemli gelişme yaşanmıştır.

Anlamlı performans ölçüleri geliştirilerek performansa odaklanmanın artırılması, performans bilgisinin sadece raporlama için değil kararlara destek olarak da kullanılması, idarelerin planlama ve yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi ve yöneticilerin hesap verebilir kılınması PART'ın sağladığı önemli faydaları oluşturmakla birlikte; bütçe tahsis kararlarında daha fazla dikkate alınması, Kongre tarafından daha etkin kullanılması gerektiği ve OMB ve idare çalışanları için ciddi bir iş yükü oluşturması bakımından iyileştirilmeye ihtiyaç duymaktadır.

3.2.2.4. Dördüncü Bileşen: Puan Tablolarının Yayınlanması ve ExpectMore.gov

Başkan'ın Yönetim Gündeminde yer alan ve programların daha iyi işlenmesini hedefleyen hükümet çapındaki amaçların belirlenmesi, idarelerce geleceğe ilişkin planların oluşturulması ve amaçların kamuya açıklanması, hesap verebilirliği artıracak mekanizmaların geliştirilmesini de zorunlu kılmıştır. Bu nedenle idareler, iyileştirilmiş program performansı, insan kaynaklarının stratejik yönetimi,






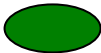

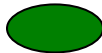
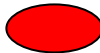
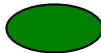


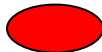




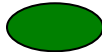

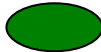

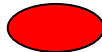
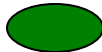
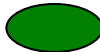
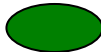
¹¹⁷ Office of Management and Budget, 2008c:14

genişletilmiş elektronik hükümet, iyileştirilmiş finansal performans ve rekabetçi kaynak temini girişimlerinin durumları ve bu girişimlere yönelik gelişmeler çerçevesinde derecelendirilmektedir.

İdareler üç ayda bir durum ve gelişmeyi yansıtan iki derece almaktadır. Durum değerlendirilmesinde, performans iyileştirme girişiminin başarısı için gerekli bütün standartlar¹¹⁸ karşılanırsa yeşil; orta dereceli bir performans gösterilirse sarı ve yetersiz bir performans ortaya konulursa kırmızı derece ile gösterilmektedir. İdarenin gelişme derecesi, performans iyileştirme standartları çerçevesinde Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) tarafından ayrıca değerlendirilmektedir.¹¹⁹

Puan tablosu, idarelerin programların performansını yönetebilmeleri için etkili bir hesap verebilirlik aracı niteliğinde olup idarelerin güçlü ve zayıf yönleri standartlar çerçevesinde ortaya konulmaktadır. 30 Haziran 2008 tarihi itibarıyla 26 idareden 18'i performans iyileştirme çerçevesinde yeşil dereceli olup standartların hepsi karşılanmış durumdadır. Bu sonuçlar üç ayda bir results.gov adresinden takip edilebilmekteydi. Bu site, 2009 yılındaki hükümet değişikliğinden sonra yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili adresteki bazı kurumlar için Tablo 3.3 örnek olarak sunulmaktadır.

Tablo 3.3: 30 Haziran 2008 Tarihli Puan Tablosu (Beş İdare İçin)

BAKANLIK	Beşeri Sermaye	Ticari Hizmetlerin Yönetimi	Finansal Performans	E-Hükümet	Performans İyileştirme
TARIM					
TİCARET					
SAVUNMA					
EĞİTİM					
ENERJİ					

Kaynak: <http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>

¹¹⁸ Bu standartlar; stratejik planların az sayıda sonuç odaklı amaç ve hedeflerinin bulunması, bütçe ve performans dokümanlarında performans amaçlarının tüm maliyetinin gösterilmesi, idare programlarının iki yıl üst üste gösterilmeyen sonuçlar derecesinin %10'un altında kalması, vb.

¹¹⁹ The President's Management Agenda Scorecard, 2008

Program değerlendirme ve derecelendirme aracı (PART) ile önemli bir şeffaflık uygulaması da başlatılarak hükümette ve kurumlarda önemli değişimlerin yaşanması sağlanmıştır ve gelecekte de bu etkinin devam etmesi beklenmektedir. Bu uygulama Yönetim ve Bütçe Ofisinin, 2006 yılında açtığı ve program değerlendirmelerinin halk tarafından da ulaşılabilir olduğu www.ExpectMore.gov internet sitesidir. Bu site vasıtasıyla iyi performans gösteren ve göstermeyen programlar kamuya açılmakta ve performansı iyi olmayan programların iyileştirilmesi beklenmektedir. Bu site kurulmadan önce Amerikan vatandaşlarının federal hükümetin performansı hakkındaki bilgisi sınırlı düzeydeydi. Sitenin kurulması ve program sonuçlarının kamuoyuna açılmasıyla birlikte hükümetin halkın denetimine açılmış olması hesap verebilirliğin etkisini artıran bir uygulama olmuştur.

ExpectMore.gov sitesi aracılığıyla, değerlendirilen bütün programların PART sonuçlarının özetine ve ulaşılmak istenilen performans bilgisinin detayına göre ayrıntılı PART sonuçlarına ulaşılabilmeyle birlikte iyileştirme planlarına da erişilebilmektedir. İyileştirme planları, OMB ve federal idarelerle birlikte geliştirilmekte ve gösterilen ilerlemeler izlenmektedir. Dolayısıyla değerlendirilen bütün programlar performans ve program yönetiminin geliştirilmesi bakımından sorumlu tutulmaktadır. Performansı iyileştirmeye yönelik olan bu eylem planları bazı durumlarda bir veya iki temel alana odaklanmakta, bazı durumlarda (başka programlarla mükerrerlik oluşması halinde) ise kökten değişiklikler getirmektedir.¹²⁰

Puan tablolarının yayınlanması ve ExpectMore.gov sitesinde programların performansına ilişkin bilgilere yer verilmesinin, halkın performans sonuçlarına dikkatini artırması; iyileştirme planlarının şeffaflığı, amaç ve başarı ifadelerinin daha açık olması sayesinde program sonuçlarının iyileştirilip iyileştirilmediğine dair analizin daha kolay yapılması ve daha kaliteli ve zamanlı performans verisini gerektirmesi gibi çeşitli faydaları bulunmaktadır.¹²¹

¹²⁰ ExpectMore.gov, 2008

¹²¹ OMB, 2008c:13

3.2.3. Performans Bilgisinin Kullanımı

ABD’de 50 yılı aşkın bir süredir uygulanan bütçe sistemleriyle performans odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. 1993 yılından itibaren GPRA’nın uygulanmasıyla gerçekleştirilen reformlar ve geliştirilen enstrümanlar da kaynak tahsisinin, performansın göz önünde bulundurulmasıyla yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Stratejik planların, yıllık performans planlarının (performans bütçe) ve performans raporlarının hazırlanması, bu çerçevede uzun vadeli stratejik amaçların, performans amaçlarının belirlenmesi, performans ölçülerinin oluşturulması performans bilgisinin üretilmesine imkan verir niteliktedir. Özellikle son yıllarda gerçekleştirilen program değerlendirme ve derecelendirmeleri, puan tablolarının oluşturulması ve ExpectMore internet sitesi aracılığıyla program performansına ilişkin ayrıntılı bilgilerin sunulması farklı aktörler tarafından performans bilgisinin kullanılabilirliğini artıran hususlardır.

Puan tablosu ve program değerlendirme ve derecelendirme aracı (PART) sistemiyle elde edilen puanlar ve dereceler sadece gösterime yönelik olmayıp bu enstrümanların önemli bir amacı, sonuçların ve genel program kalitesinin değerlendirilmesiyle bütçe kararları arasında bağlantının kurulmasını sağlamaktır. Ancak bu değerlendirmeler, bütçe kararlarını şekillendiren tek faktör olmamakta; yüksek dereceli bir programın ödüllendirilmesi veya düşük dereceli bir programın cezalandırılması gibi kati bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin 2004 yılı için gerçekleştirdiği analiz ile, PART sonuçları ve bütçe tahsisleri arasında olumlu bir ilişkinin olduğu; ABD Sayıştay’ının “2004 Mali Yılı İçin PART’in Kullanılmasına Yönelik Gözlemler” adlı raporu ve Gilmour ve Lewis’in çalışması ile bütçe teklifleri ile PART sonuçları arasında olumlu bir ilişkinin olduğu ortaya konulmuştur.¹²² Gilmour ve Lewis’in çalışması ile PART derecelerinin bütçe tahsisini sınırlı ama önemli bir biçimde etkilediğinin tespit edilmesinin yanında siyasetin/siyasetçilerin bütçenin hazırlanmasındaki önemli rolü de görülmüştür. Örneğin PART sonuçları başarılı olmasına rağmen Demokrat Parti döneminde başlatılan programlar ile diğer programlar arasında kaynak tahsisleri bakımından fark bulunmaktadır. Ayrıca, PART’in daha küçük programlar üzerindeki

¹²² Moynihan, 2005:153; Government Accountability Office, 2004:1; Gilmour, Lewis, 2006:742-752

etkisinin daha fazla, siyasi desteğin fazla olduğu büyük programlar üzerindeki etkisinin az olmasından da siyasetin rolü, bütçe sürecinde kendini hissettirmektedir. Politikanın etkisinin kaçınılmazlığıyla birlikte program sonuçlarının PART değerlendirmesinde %50 gibi yüksek bir etkisinin bulunduğu düşünüldüğünde performans bilgisinin, bütçe sürecinde bütün aktörler tarafından daha fazla dikkate alınması gerektiği açıktır. Yukarıda anlatılan hususlar göz önünde bulundurulduğunda, performans iyileştirme girişiminin ikinci ölçüsü olan “başarılı programlara daha fazla kaynak tahsisi”nin “iyileştirilmiş program performansı” kadar başarılı olmadığı görülmektedir. Bununla birlikte sistemde performans bilgisini üreten bir çok enstrümanın bulunması ve bu bilgilerin çok ayrıntılı bir biçimde internet vasıtasıyla herkese açık olması, bu bilginin en önemli kullanıcıları olan kamuoyu tarafından kullanılmasına imkan sağlamakta, idarelerin ve programların hesap verebilirliğini artırmaktadır.

3.2.4. Genel Değerlendirme

Program bütçe yapısını haiz olan ABD bütçe sisteminde, programları uygulamaya geçirmek, etkinliğini artırmak ve performansını izlemek amacıyla atılan adımlar ve geliştirilen enstrümanlar performans esaslı bütçeleme açısından başarılı girişimlerdir. Başkan’ın Yönetim Gündeminde bu girişimleri destekleyen amaçların yer alması, bu girişimlerin başarısını artıran önemli unsurlardan biridir. Bu amaçlardan biri olan bütçe ve performansın entegrasyonunun (performans iyileştirme girişi) ve bu çerçevede programların performanslarının iyileştirilmesi ve başarılı programlara daha fazla kaynak tahsisi taahhüdü ile, performansın bütçe sürecinde daha fazla kullanılacağı ortaya konulmuştur. Ancak uygulamada program performanslarında ilerlemeler kaydedilmesine rağmen Kongre’nin bütçe sürecinde güçlü kontrol mekanizmalarına sahip olması ve politik etkinin fazla olmasından dolayı başarılı programlara kaynak tahsisinin artırıldığı tam olarak söylenememektedir.

Bununla birlikte program değerlendirme ve derecelendirme aracı (PART) gibi performans bütçe girişimleri, kaynak tahsisini direkt belirleyen enstrümanlar olarak düşünülmemelidir. Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) tarafından da PART kaynak

tahsisinde etkili olan faktörlerden sadece biri olarak ele alınmaktadır. Ancak PART ile performans bilgisinin daha açık bir biçimde bütçe sürecine dahil edildiği, program sonuçlarında iyileşmelerin görüldüğü ortadadır. Ayrıca, Başkan'ın Yönetim Gündemi ve PART, veri kalitesini iyileştirmede ve veriye ulaşılabilirliği artırmada idareleri teşvik edici bir rol üstlenmektedir.¹²³

PART kapsamındaki sorular ise iyi tasarlanmış ve uygun nitelikli olup kamu yönetiminin (stratejik yönetimin) önemli kısımlarına odaklanmaktadır. Bu sorular, program yöneticilerini programın tasarımı ve amacı, programın yönetimi ve hangi sonuçları ürettiği konusunda düşünmeye ve analize yöneltmektedir. Dolayısıyla program yöneticilerince PART sonuçlarının yeterince kullanılması ve program değerlendirmelerinden daha iyi sonuçların alınabilmesi amacıyla stratejik planların geliştirilmesi önem arz etmektedir. Uygulama sonuçlarından da stratejik planı güçlü olan programların daha iyi PART sonuçları elde ettiği görülmektedir.¹²⁴

Başkan'ın Yönetim Gündeminde belirlenen amaçlar; programda, stratejik planda ve performans planında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini, program performansının iyileştirilmesini ve performans ölçümü imkanının artırılmasını desteklemektedir. Dolayısıyla, bütçe reformunun başarı şansı diğer destekleyici reformlarla artmaktadır.

İdarelere ve programların performansına ilişkin ayrıntılı bilgilerin internet ortamında herkesin erişimine açık olması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından çok önemli uygulamalardır.

Federal hükümetin performansının gelecek mali yıllarda iyileştirilmesi için 2009 yılında göreve başlayan Obama Hükümeti'nin üç önemli performans yönetimi stratejisi bulunmaktadır.¹²⁵ Bunlar:

- a) Performans bilgisini yol göstermek, öğrenmek ve sonuçları iyileştirmek için kullanmak: İdare yöneticileri tarafından üç ile sekiz yüksek öncelikli amaç belirlenir. Bu amaçlar 18 ile 24 ay içerisinde gerçekleştirilebilen, ekstra kaynak ve yasal düzenleme gerektirmeyen hedefler içermesi gerekmektedir. Bu

¹²³ Fantone, 2007:187

¹²⁴ Fantone, 2007:187

¹²⁵ Office of Management and Budget, 2010:73-75

amaçlara bütçede yer verilmesi planlanmakta olup veriye dayalı gözden geçirmelerle gelişmeler izlenecektir.

- b) Daha iyi sonuçların alınması ve şeffaflık için performansın tutarlı bir biçimde açıklanması ve iletilmesi: Federal hükümet, hükümet programlarının öncelikleri, sorunları ve gelişmeler konusunda halkı açık bir biçimde bilgilendirecektir.
- c) Problem çözme bağlantılarını güçlendirme: 13 Kasım 2007 tarihli Hükümet Program Performansını İyileştirme Başkanlık Kararnamesi, idaredaki performans yönetimi aktivitelerini koordine etmek için idare üst yöneticisinin bir performans iyileştirme görevlisi atamasını gerektirmektedir. Performans iyileştirme görevlileri açık amaçlar belirlenmesi, ölçüm ilerlemesi ve çalışanları sonuçların başarılması hususunda hesap verebilir kılmada idare üst yöneticisine yardım etmekle sorumludur. Başkanlık Kararnamesi ayrıca performans iyileştirme görevlileri arasında performans yönetimi çabaları konusundaki işbirliklerini artırmak için performans iyileştirme konseyini kurmaktadır.

Yeni yönetim kamu idarelerinin liderleri ve performans iyileştirme konseyiyle birlikte çalışarak;

- a) Federal programların, idare ve hükümet düzeyindeki amaçlarla nasıl bağlantıda olduğunu gösteren kapsayıcı bir program ve performans ölçümü sistemi kurmayı,
- b) Performans trendlerini raporlamayı, trendler için açıklamaları, uygulama risklerini azaltmayı ve iyileştirme planları için program değerlendirme ve performans ölçümü süreçlerini reforme etmeyi,
- c) İdareler ve OMB üzerindeki yükü azaltmak için GPRA ve PART çerçevesindeki raporlama gereksinimlerini uyumlaştırmayı,
- d) Performans sonuçlarını Kongre'ye, halka ve paydaşlara daha iyi bir biçimde iletmeyi,
- e) Programların nihai beklenen sonuçları elde etmesi için uygulanan farklı program stratejilerinin karşılaştırmalı etkililiğini araştırmayı amaçlamaktadır.

3.3. İngiltere

3.3.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi

1979-1997 arasındaki Muhafazakar Parti yönetiminden sonra 1997 yılında İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle kamu hizmetlerinin planlanmasında ve sunulmasında köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikleri sağlamaya yönelik amaçlardan bazıları; kamu hizmetleri arasındaki önceliklerin belirlenmesi, belirli kamu hizmetlerinde açık hedeflere ve performans hedeflerine odaklanılması, ulusal hedeflerin yerel hizmet sağlayıcılarına indirgenmesi ve kamu hizmetlerinin koordinasyonu ve performansının iyileştirilmesidir.¹²⁶

Bu çerçevede, orta ve uzun vadeli harcamaların etkin bir biçimde planlanmasını destekleyen, çağdaş kamu harcaması ve performans yönetimi için çerçeve oluşturan ilk Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi (Comprehensive Spending Review-CSR) 1998 yılında yürürlüğe konulmuş olup kamu harcama programlarına yönelik hükümet hedeflerinin büyük bir bölümü için ilk defa ölçülebilir hedeflerin belirlendiği kamu hizmeti sözleşmeleri (Public Service Agreements-PSAs) uygulaması başlatılmıştır.¹²⁷

Ayrıca, 1999 yılında hazırlanan ve Blair Hükümeti'nin kamu hizmetleri ve kamu örgütlerine yönelik ilk kapsamlı reform girişimi olan Yönetimde Modernleşme (Modernising Government)¹²⁸ raporuyla beş ana konuda taahhütte bulunulmuştur. Bunlar;

- a) Kısa vadeli baskılara göre hareket edilmesi yerine, sonuçlar üretecek politikaların geliştirilmesinde ileri görüşlü olunması,
- b) Hizmet sağlayıcılarından ziyade hizmeti alanların çıkarının gözetilerek kamu hizmetlerinin sağlanmasında duyarlı olunması,
- c) Vasat nitelikli kamu hizmetleri yerine etkin ve yüksek nitelikli kamu hizmetlerinin sunulması,

¹²⁶ Smith, 2007:211

¹²⁷ Noman, 2008b:3; HM Treasury, 2006:3

¹²⁸ The Prime Minister and The Minister for the Cabinet Office, 2008

- d) Vatandaşların ve iş dünyasının ihtiyaçlarının karşılanması için yeni teknolojilerin kullanılması,
- e) Kamu hizmetlerinin yükseltilerek değer verilen bir konuma getirilmesidir.

Muhafazakar parti iktidarı döneminde de bakanlıklara yönelik öncelik ve amaçların belirlenmesi, stratejik planların yapılması, performans standartlarının belirlenmesi ve maliyetler hakkında gerekli verileri sağlayacak kapsamlı bilgi sistemlerinin oluşturulmasını öngören girişimlerde bulunulmuş ancak, başarılı olunamamıştır.¹²⁹ Blair hükümeti döneminden sonra ise hizmetlerin sunulmasındaki köklü değişiklikler, sisteme getirilen yeni enstrümanlar (PSAs), yönetimde modernleşme raporuyla politika oluşturma, hizmet sunumu, teknolojinin kullanılması ve kamu hizmetlerine verilen önem göz önünde bulundurulduğunda performans ve sonuç odaklı yönetimin amaç haline getirildiği görülmekte, ölçülebilir hedeflerin belirlenmesiyle de kamu harcamalarının daha etkin bir biçimde gerçekleştirilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

3.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

İngiltere’de gerçekleştirilen reformların ve bu kapsamda idarelerin hazırladıkları dokümanların, planların ve raporların yasal bir temele dayanması yerine genellikle hükümetin (Başbakan’ın) talimatına dayanmasından ötürü performans esaslı bütçeleme ile ilgili olabilecek bir çok enstrüman bulunmaktadır. Bu nedenle İngiltere’deki PEB çerçevesi aşağıda ayrıntılı bir biçimde anlatılan ve PEB kapsamındaki en önemli unsurlar olarak görülen üç bileşen etrafında incelenmektedir.

¹²⁹ Karasu, 2004:159

Şekil 3.2: İngiltere Performans Yönetim Süreci



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

3.3.2.1. Birinci Bileşen: Harcama Gözden Geçirmeleri

Hazine tarafından uygulanan ve koordine edilen yönetim ve kontrol araçlarından biri olan harcama gözden geçirmelerinin amacı, kaynakların kilit önceliklere tahsis edilmesi ile etkinliğin geliştirilmesi ve israfın önüne geçilmesidir. Bütçe sürecinin temel araçlarından olan bu dokümanlar, Hazine ile diğer kamu idareleri arasında gerçekleştirilen müzakereler sonucunda hazırlanmaktadır.¹³⁰

Harcama gözden geçirmeleri parlamentonun onayına sunulmayıp kanun niteliğini de haiz değildir. Bununla birlikte, önceden Hazine tarafından onaylanmış olması gereken bakanlıkların yıllık bütçe taleplerinin parlamentoya sunulması aşamasında harcama gözden geçirmelerindeki üç yıllık tavanlara uyulması beklenmektedir.¹³¹

Bakanlıkların üç yıllık harcama limitlerinin belirlendiği, politik bir taahhüt niteliğini taşıyan harcama gözden geçirmeleri ilk defa 1998 yılında yürürlüğe

¹³⁰ Özen, 2008:35; OECD, 2007a:25

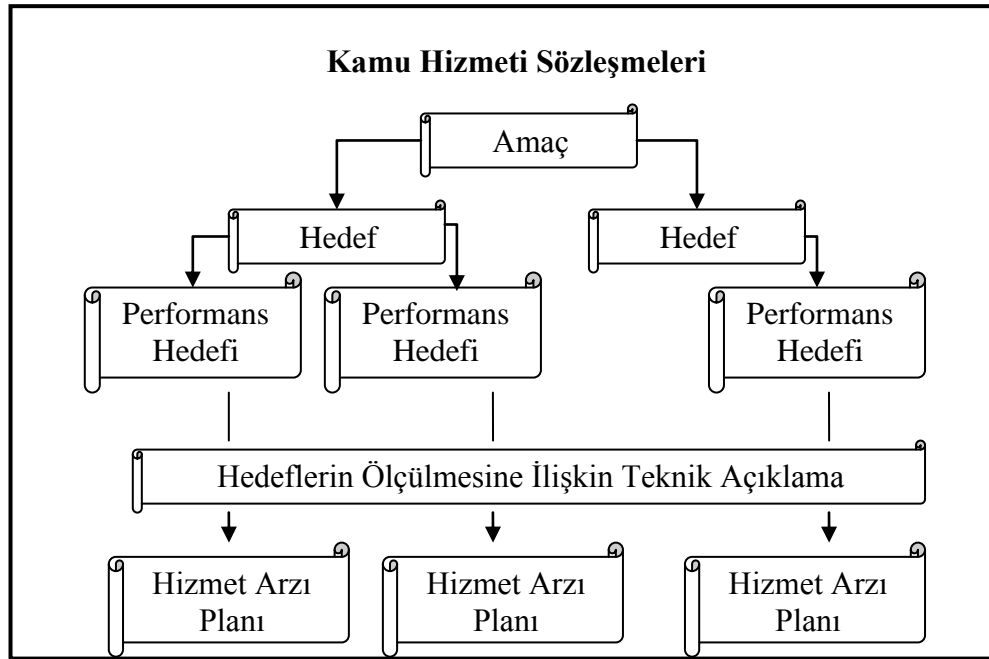
¹³¹ Hughes, 2008:4

konulmuş ve 1998, 2000, 2002, 2004 ve 2007 olmak üzere toplamda beş harcama gözden geçirmesi Hükümetçe yürütülmüştür.

3.3.2.2. İkinci Bileşen: Kamu Hizmeti Sözleşmeleri

Harcama gözden geçirmeleri ile harcama limitlerinin belirlenmesinden sonra Hükümetçe bu harcamalarla hangi sonuç odaklı performans hedeflerinin başarılabileceğinin ortaya konulduğu kamu hizmeti sözleşmelerinin (PSA) uygulanmasına 1998 yılında başlanarak PSA'lara dayalı yeni bir performans ölçüm çerçevesi yürürlüğe konulmuştur.

Şekil 3.3: Kamu Hizmeti Sözleşmesi Çerçevesi, 1998-2007



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

2007 yılı harcama gözden geçirmesi dönemine kadar PSA'ların formatı Şekil 3.3'te gösterilmekte olup bu sözleşmeler;¹³²

- Bakanlığın varoluş gerekçesinin ortaya konulduğu bir amaç ifadesini,
- Başarılması amaçlanan, sonuç odaklı hedef ifadelerini,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir nitelikli ve zaman çerçevesi olan performans hedeflerini,

¹³² Smith, 2007:213

d) Hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu kişinin beyanını (genellikle bakan), içermektedir. Ayrıca, Bakanlık PSA'sında yer alan performans hedeflerinde kullanılan terimleri açıklayan, ilerlemelerin ölçülmesini sağlayan, her performans hedefi için başarı kriterlerini ortaya koyan ve yayınlanması zorunlu olan teknik açıklama (technical note) ile PSA hedeflerinin nasıl gerçekleştirileceğinin ortaya konulduğu ve yayınlanması zorunlu olmayan hizmet arzı planı (delivery plan) PSA çerçevesini destekleyici dokümanları oluşturmaktadır.

2007 yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi (CSR) ile PSA çerçevesi değişikliğe uğramıştır. 2007 CSR'de yer alan müşterek PSA'lar, hükümetin CSR dönemi (2008/09–2010/11) içerisinde ulaşmayı amaçladığı en öncelikli sonuçları yansıtmaktadır. 2007 CSR ile 30 adet yeni PSA oluşturulmuştur. Bu PSA'lar önceki dönemlerde uygulanan PSA'lar gibi bakanlık düzeyinde değil, konu bazında belirlenmiştir. 2007 CSR'ye göre PSA'lar;

- a) PSA'nın amacının ve gerekçesinin geniş bir biçimde ortaya konulduğu vizyon,
- b) Az sayıda performans göstergesinin ve bu göstergelere dair detayların (veri tedarikçisi, raporlama sıklığı, veri kalitesini inceleyecek görevli vb.) yer aldığı ölçüm,
- c) PSA'nın uygulamaya nasıl geçirileceğinin, ilgili sorumlu idarelerin rollerinin ve PSA'nın uygulanabilmesi için alınması gereken önlemlerin ortaya konulduğu hizmet arzı stratejisi bölümlerinden oluşmaktadır.

Harcama gözden geçirmeleri ve PSA'lar 1998 yılından 2007 yılına kadar önemli değişikliklere uğramıştır. En önemli değişiklik PSA'lardaki hedef sayısının giderek azalmasıdır. 1998 yılında 600 ulusal hedef belirlenmişken bu sayı 2000 yılında 160'a, 2002 yılında 130'a 2004 yılında 110'a ve 2007 yılında 30'a indirilmiştir. Ulusal hedeflerde görülen bu azalışın üç temel sebebi vardır. Bunlardan birincisi 1998 yılında çok sayıda konu öncelik olarak kabul edilirken bu yaklaşımın odaklanmaya engel olması nedeniyle zamanla değişmesi ve gerçek anlamda öncelik niteliği taşıyan hususlara yer verilmesidir. İkinci husus, 1998 yılında belirlenen PSA'larda daha çok girdi odaklı nitelik taşıyan hedeflerin giderek sonuç odaklı hedefler haline

getirilmiş olmasıdır. Üçüncü sebep de kamu kurumlarının sorumlu oldukları ulusal hedeflerin birleştirilerek birkaç kurumu ilgilendiren genel bir ifade olarak belirlenmesidir. Bu yaklaşım aynı zamanda kamu kurumlarının ortak hedefe ulaşmak için ortaklaşa çalışma (joined up government) ilkesinin geliştirilmesinde de etken olmuştur. Ayrıca başlangıçta Hazine tarafından belirlenen hedefler kurumlara yukarıdan dayatılırken, giderek kurumların değerlendirme ve görüşleri de dikkate alınır olmuş, hedefler kamu kurumları ile Hazinesinin ortak çalışması sonucu saptanmaya başlanmıştır. Diğer yandan PSA'lar 2007 Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmelerine kadar, harcama gözden geçirme sürecinden ayrı olarak belirlenmekteydi. Bu durum PSA'ların harcama planları ile bağının yeterince güçlü olmamasına neden olmaktaydı. 2007 yılında bu iki süreç birleştirilerek PSA'ların harcama gözden geçirmeleri ile olan bağı güçlendirilmiştir.¹³³

3.3.2.3. Üçüncü Bileşen: Hizmet Arzı Sözleşmeleri ve Bakanlık Stratejik Hedefleri

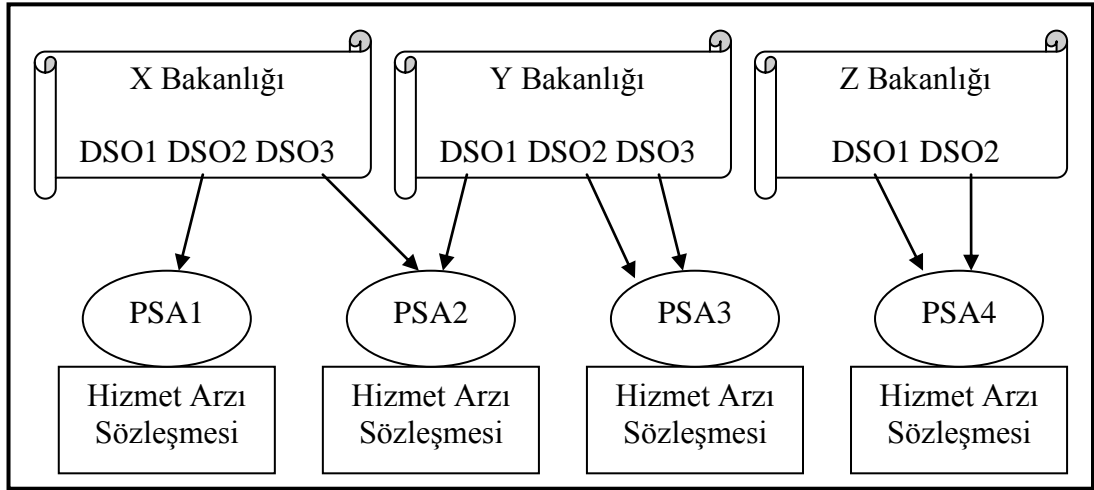
2007 yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesi'ne (CSR) göre her kamu hizmeti sözleşmesi (PSA) için hizmet arzı sözleşmesinin (delivery agreement) hazırlanması gerekmektedir. PSA'nın amaçları, performansın nasıl ölçüleceği, hizmet arzı için strateji detayları, başarılı hizmet arzına yönelik ana riskler, bu riskleri yönetmek için strateji ve ilgili her bir idarenin rolünün ortaya konulduğu hizmet arzı sözleşmeleri bakanlıklar ile Hazine arasında imzalanmaktadır. Bu sözleşmeler ile her bir müşterek PSA'nın nasıl gerçekleştirileceği, hangi idarenin öncü olduğu ve kimin sorumlu olduğu belirlenmektedir.¹³⁴ Yeni sistemde PSA ve hizmet arzı sözleşmeleri bir arada düşünülmekte olup Hazine'nin internet sitesinde¹³⁵ de "PSA Hizmet Arzı Sözleşmeleri" olarak yer almaktadır.

¹³³ Özen, 2008:38

¹³⁴ House of Commons-Treasury Committee, 2007:55

¹³⁵ HM Treary, 2008

Şekil 3.4: Yeni Kamu Hizmeti Sözleşmesi Çerçevesi, 2007 ~



Kaynak: Raappana, 2007:11

2007 CSR'ye göre PSA'lar hükümetin ana önceliklerinin kapsayıcı ve damıtılmış bir ifadesi olup öncü bir bakanlık belirlenmesine rağmen doğası gereği birden fazla bakanlığın taahhüdünü gerektirmektedir. Bununla birlikte yeni çerçeve, bakanlıkların bakanlık stratejik hedeflerini (Departmental Strategic Objectives-DSO) oluşturmalarını da zorunlu kılmıştır. DSO'lar ile tek bir bakanlık tarafından yapılması beklenen işlerin kapsanması ve hükümetin belli amaçlarının işlevselleştirilmesi amaçlanmaktadır.¹³⁶ Bu çerçevede örneğin, Şekil 3.4'e göre, PSA1'in gerçekleşmesi için X bakanlığına ait DSO2'nin uygulanması yeterli iken; X bakanlığına ait DSO3'ün %30'luk bölümünün ve Y bakanlığına ait DSO1'in tamamen uygulanması ile PSA2 gerçekleşebilmektedir.

DSO'lar, performans yönetimi ve ilerleme raporları için kapsayıcı bir çerçeve oluşturması ve hükümet önceliklerinin (PSAs) ve bakanlığın kendi işlerinin DSO'larda içerilmesiyle performansın tek bir yerden izlenmesine olanak sağlaması açısından PSA'lar kadar önemlidir.¹³⁷ Nitekim, 2007 yılı CSR'de PSA'ların yanında 103 adet de bakanlık stratejik hedefi belirlenmiştir.

2007 CSR dahil, bütün harcama gözden geçirmeleri incelendiğinde PSA'lar kapsamındaki performans hedeflerinde ve göstergelerinde azalma görülmekte olup bu durum performansın ölçümü ve izlenmesi açısından olumlu bir durum teşkil

¹³⁶ House of Commons-Treasury Committee, 2007:19

¹³⁷ Noman, 2008:15; Department for Business & Regulatory Reform, 2008

etmektedir.¹³⁸ Bu vesileyle, PSA'ların önemli amaçlarından biri olan siyasi hesap verebilirlik daha etkili bir biçimde gerçekleşebilmekte; hem önceliklerin seçimi hem de hedeflere yönelik gerçekleşen performans bakımından hükümetin, parlamento ve seçmenlerine karşı sorumluluğu daha net hale gelmektedir.

Bununla birlikte PSA'lar, önceliklerin ve hedeflerin belirlenme süreçleri ve bu sürece parlamentonun ve hizmet kullanıcılarının katılımı noktasında eleştiriye uğramaktadır. Ayrıca Avam Kamarası da 2007 CSR'sine yönelik 2007-2008 dönemi ilk raporunda sistemi iyileştirmeye dönük tavsiyede bulunmuştur. Buna göre; bakanlıkların yıllık rapor ve sonbahardaki performans raporunun yanında bakanlıklar arası bir çalışmayla altı ayda bir her PSA için sonuç göstergelerinin performansını raporlaması önerilmektedir.¹³⁹

3.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Destekleyici Unsurları

3.3.3.1. Stratejik Planlar

İngiltere'de stratejik planlar, bakanlıkların stratejik kapasitelerinin artırılması amacıyla Başbakan Tony Blair'in talimatıyla 2004 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Amaç, bakanlıkların strateji üretme kapasitelerinin geliştirilmesi ve diğer bakanlıklarla birlikte çalışabilme kapasitelerinin artırılmasıdır.

Stratejik planlarda vizyon, misyon, amaç, hedef ve stratejiler belirlenmekle birlikte bunlar, kaynak tahsisine temel oluşturulması için değil, harcama gözden geçirmelerinde bakanlıklara tahsis edilen kaynakların daha iyi kullanılabilmesi amacıyla belirlenmektedir. Yani stratejik planlar, idarelerin bütçelerinin dayanağı değil, bütçelerin etkin ve etkili bir biçimde kullanılmasının aracıdır.

Ayrıca, stratejik planların gelecek dönemlerde bakanlıklarca yeniden hazırlanacağına dair kesin bir yargıya ulaşılamamaktadır. 2007 yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmesiyle birlikte bakanlık stratejik hedeflerinin oluşturulması

¹³⁸ Herhangi bir yasal çerçeveye tabi olmayıp Hazine'nin danışmanlığında bakanlıklar tarafından geliştirilen PSA'ların ilk defa 1998 yılında uygulanmaya başlandığında 35 idari alanda sonuçlar ve çıktılardan ziyade girdilere ve süreçlere odaklanan yaklaşık 600 performans hedefi bulunmaktaydı. 2004 yılı harcama gözden geçirmesinin tamamlanmasına kadar hedeflerin sayısı 110 civarına kadar düşürülmüştür. 2004 yılında 110 PSA hedefi için belirlenen 500 gösterge, 2007 yılında 30 yeni PSA kapsamında belirlenen 150 göstergeye indirilmiştir.

¹³⁹ Smith, 2007:220

göz önünde bulundurulduğunda yasal temeli olmayan stratejik planların yeniden uygulanmayacağı, 1998 yılından itibaren hükümetin uzun vadeli yaklaşımı ve bakanlıklarda stratejik yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi çabası dikkate alındığında stratejik planların tekrarlanacağı yargısına ulaşılabilmektedir.¹⁴⁰

3.3.3.2. Yeterlilik Gözden Geçirmeleri

Globalleşmenin değişimi zorunlu kıldığı ve değişimin de hızlanması ile yetenekler ve esnekliğin önemli hale geldiği dünyada kamu hizmetlerinin etkili ve etkin bir biçimde sürdürülebilmesi için hükümetin ve kamu idarelerinin geleceğin meydan okumalarına cevap verebilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, daha geniş bir kamu hizmeti reformunun bir parçası olan yeterlilik gözden geçirme (capability review) programının uygulanacağı Kabine Sekreteri (Cabinet Secretary) tarafından 2005 yılında açıklanmıştır.¹⁴¹ Bu programın amacı, hükümetin bugünkü hedeflerinin karşılanmasının mümkün kılınması ve gelecekteki zorluklara hazır olunması için kamu hizmetinin güçlendirilmesidir.

Etkili bir hizmet sunumunun sağlanabilmesi için yeterlilik hususlarının temelini oluşturan gözden geçirme programı hedefleri dört ana soru etrafında toplanmaktadır. Bunlar;¹⁴²

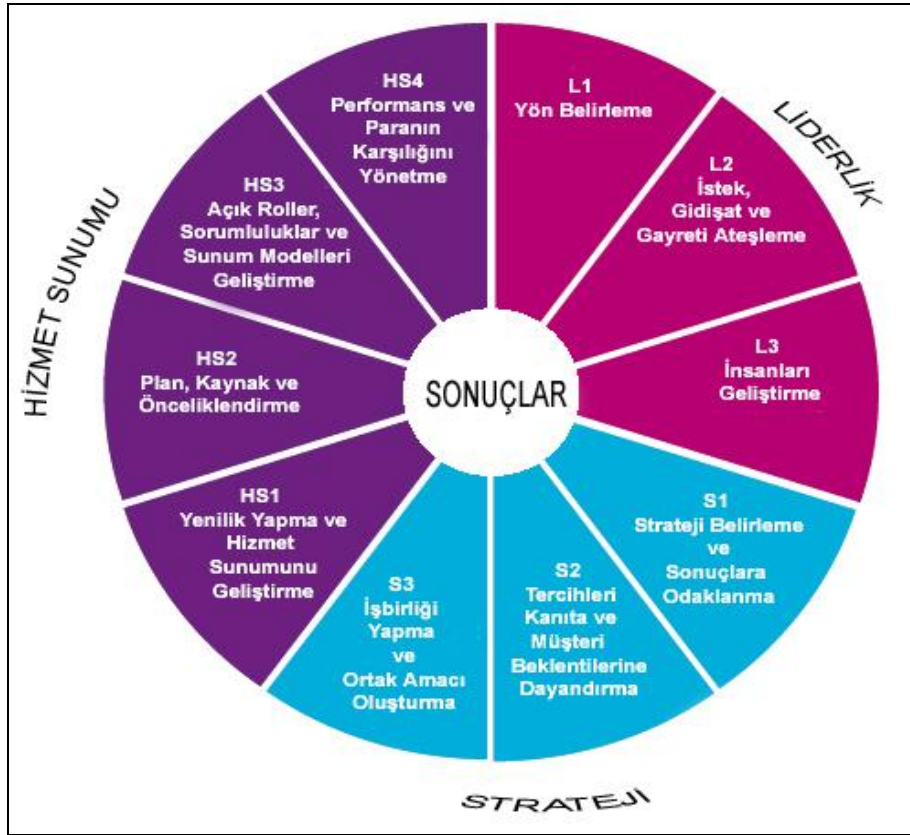
- a) Bakanlıklar doğru stratejik ve liderlik yeterliliklerine sahip mi?
- b) Bakanlıklar nasıl bir performans sergilediğini biliyorlar mı ve performansın düşük gerçekleşmesi durumunda problemleri giderecek araçlara sahip mi?
- c) Bakanlık personeli güncel ve gelecekteki zorluklarla mücadele edebilecek doğru yeteneklere sahip mi?
- d) Bakanlıklar ana paydaşları, ortakları ve halk ile etkili bir biçimde çalışıyor mu?

¹⁴⁰ The Cabinet Office, 2007:1

¹⁴¹ Department of Transport, 2007:1

¹⁴² Civil Service, 2008

Şekil 3.5: Yeterlilik Modeli



Kaynak: Civil Service, 2010

Her yeterlilik gözden geçirmesi Kabine Ofisi'ndeki yeterlilik gözden geçirme ekibi tarafından yerine getirilmektedir. Bu ekipte özel sektörden, kamu sektöründen ve diğer hükümet birimlerinin yönetim kurulu seviyesinden üyeler bulunmaktadır. Ekibin tecrübe açısından zengin bir içerikte olması gözden geçirmelerin de kalitesini artırmaktadır. Yeterlilik gözden geçirmeleri ile ekip; liderlik, strateji ve hizmet sunumu alanlarına odaklanmakta olup bakanlıklar bu 3 önemli alanda, 10 bileşen kapsamındaki 40 soru ile değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonucunda bakanlık için iyileştirilmesi gereken alanlar ortaya çıkarılmakta ve gözden geçirmenin son aşamasında, gözden geçirme ekibi ile müzakere edilerek, alınacak ana önlemler bakanlığın ilgili ekibi tarafından belirlenmektedir.¹⁴³

Yeterlilik gözden geçirmeleri ilk uygulandığı 2006 yılından itibaren önemli gelişmeler göstermiş ve performans yönetiminin de önemli bir parçası olmuştur.

¹⁴³ Department of Transport, 2007: 24

2009 yılında ise eski model gözden geçirilmiş ve Şekil 3.5'teki yeni model geliştirilmiştir. Yeni yeterlilik gözden geçirme modeli ile;

- a) Yeterliliğin sonuçlarla bağlantısının kurulması,
- b) Hizmet sunumuna daha çok odaklanması,
- c) Bakanlıkların yenilik yapmaları hususunda teşvik edilmesi,
- d) Bakanlıkların ortaklarıyla daha fazla işbirliği geliştirmeleri için strateji ve politika geliştirmeye daha çok odaklanması,
- e) Paranın karşılığının sağlanması hususlarına önem verilmektedir.

Yeterlilik gözden geçirmelerinin gerçekleştirilmesi ve yayınlanması, kamu hizmetinin gelişmesi açısından çok önemlidir. Çünkü yeterlilik gözden geçirmeleri ile ilk defa bakanlıkların gelecekteki zorlukları karşılamadaki kapasiteleri, dürüst ve tarafsız bir biçimde değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları çerçevesinde bakanlıklar tarafından alınacak önlemler ve kapasitenin nasıl artırılacağına ilişkin taahhütleri için yeterlilik gözden geçirmesi uygulama planı, yeterlilik gözden geçirmeleri ile eş anlı olarak yayınlanmaktadır.¹⁴⁴

3.3.4. Performans Bilgisinin Kullanımı

İngiltere'deki bütçe sistemi tam bir performans bütçe uygulaması olmadığı için gösterilen performansla tahsis edilen kaynaklar arasında tanımlanmış bir bağlantı bulunmamaktadır. Bununla birlikte bakanlıklarca yapılan harcamalarla hangi sonuçların elde edildiği ve başarılması amaçlanan hedef ve performans hedeflerine ne ölçüde katkıda bulunulduğu performans bilgisinin üretilmesi ve zaman içinde izlenmesi ile ortaya konulabilmektedir. Ayrıca, hedeflere dair performans, performans bilgisini gözden geçirmekle görevli ve bakanlarla gelişmeleri müzakere eden Kamu Hizmetleri ve Kamu Harcaması Komitesiyle (Ministerial Committee on Public Services and Public Expenditure) birlikte Hazine tarafından izlenmekte ve harcama gözden geçirmeleri müzakereleri kapsamında Hazine ve bakanlıklar arasında tartışılmaktadır.¹⁴⁵

¹⁴⁴ The Cabinet Office, 2008

¹⁴⁵ Noman, 2008:9; James, 2004:401

Performans bilgisi, Hazine'deki ilgili yönetici ve bakanlara¹⁴⁶ sunulmakla birlikte Parlamento, hizmet kullanıcıları, vergi ödeyenler ve vatandaşlar performans bilgisinin içerildiği bakanlık raporları ve diğer raporlarla bilgilendirilmektedir. Performans bilgisinin üretilmesi, hesap verebilirliğe temel oluşturmakla birlikte bakanlıkların hedeflerini yönetmeleri açısından da büyük faydası bulunmaktadır.

İngiltere'de kamu yönetimi sürecinin esasını oluşturan performans ölçümü ve raporlaması, kamu gelirlerinin nasıl harcandığı ve nelerin başarıldığının Parlamento'ya ve halka etkili bir biçimde sunulması açısından çok önemlidir. Performansa dair sonuçların yer aldığı yıllık raporlarda bilgilerin açıkça sunulması, farklı yıllarda gerçekleşen performansın da ortaya konulması ile kullanıcılara karşılaştırma yapabilme imkanının sağlanması, raporlanan faaliyetin daha iyi anlaşılabilmesi için açıklamalarda bulunulması ve performans bilgisinin kalitesinin tanımlanması, yıllık ve performans raporlarıyla performans bilgisinin sunulması gerçek anlamda kamusal hesap verebilirliğe aracılık etmektedir.¹⁴⁷

İngiltere Sayıştay'ının 2006 tarihli raporuna¹⁴⁸ göre performans bilgisi, iç ve dış raporlamanın yapılabilmesi, stratejik planlama ve gelişme süreçlerinin desteklenmesi açısından kritik derecede önem arz etmekteyken, operasyonel yönetim kararları için daha az önemli görülmektedir. Ayrıca bakanlıkların büyük çoğunluğu tarafından sonuç odaklı performans bilgisi giderek artan bir biçimde kullanılmaktadır.

Performans bilgisinin kullanıldığı bir başka alan ise performans denetimleridir. İngiltere'de Sayıştay tarafından 650 mali denetim ve 200 performans denetimi (value for money-paranın tam karşılığı denetimi) gerçekleştirilip yıllık 50-60 adet ayrıntılı performans denetimi raporu hazırlanmaktadır. Meclis'te ve Kamu Hesapları Komisyonunda (Public Accounts Committee) önceden mali denetim sonuçları ilgi görmekteyken giderek artan şekilde performans denetim sonuçlarına ağırlık verilmekte ve ciddi bir biçimde performans denetim raporları

¹⁴⁶ İngiltere'de bakanlık hiyerarşisinin en üstünde bakan bulunur. Bakana yardımcı olmak üzere devlet bakanları (bakanlığın işleri ile ilgili) ve parlamento bakanları (parlamento ile ilişkileri düzenleyen) olmak üzere bir bakanlıkta birden çok bakan bulunmaktadır.

¹⁴⁷ National Audit Office, 2000:5

¹⁴⁸ National Audit Office, 2006:9

incelenmektedir. Mali denetimlere usulsüzlük ve yolsuzluk olduğu zaman ilgi gösterilmekte, performans raporları ise çoğu zaman medyada birincil öncelik almaktadır. Performans bilgisine kamuoyu tarafından gösterilen ilgi ve Komisyonun yaptığı işlerin %94'ünün performansla ilgili olmasıyla performans bilgisinin üretilmesinde ve analiz edilmesinde Sayıştay'ın rolünün önemi de ortaya konulmaktadır.¹⁴⁹

3.3.5. Genel Değerlendirme

İngiltere'deki sistemde göze çarpan ilk husus, üst politika belgeleri olarak adlandırılacak belgelerin (harcama gözden geçirmeleri vb.) kamu idarelerine yol gösterme ve idarelerin önceliklerini belirlemeleri hususunda kullanışlı ve yararlı olmalarıdır. Bu belgelerden biri olan ve orta vadeli bütçelemeye temel teşkil eden "harcama gözden geçirmeleri"nde hükümet öncelikleri net bir biçimde belirtilmekte, bakanlıkların ve dolayısıyla hükümetin gelecek dönemlerde gerçekleştireceği hedefler ile ulaşmayı planladığı sonuçlar ortaya konulmakta ve bakanlıkların gerçekleştireceği stratejik hedefler bakanlıklarla birlikte tespit edilip taahhüt edilmektedir. Bu husus, üst politika belgeleriyle bütçe arasında daha güçlü bağlantılar kurulmasını sağlamakta ve idareler için güçlü bir hesap verebilirlik çerçevesi oluşturmaktadır.

Hesap verebilirlik mekanizmasının bakanlıkların sorumlu oldukları kamu hizmeti sözleşmeleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi için hedef ve performans hedeflerinin, hükümetin temel önceliklerini ve ana hedeflerini gerçekleştirmeye yetecek ve aynı zamanda karar alıcıların odaklanıp izleyebilecekleri sayıda olması gerekmektedir. Dolayısıyla daha kesin ölçüm yapılabilmesi için çok sayıda performans hedefinin (performans göstergesi) belirlenmesi hem odaklanma hem de izleme problemi yaratmaktadır. 1998 yılından itibaren harcama gözden geçirmeleri çerçevesinde belirlenen kamu hizmeti sözleşmelerindeki hedef ve performans hedefi sayısındaki azalma bu yargıyı desteklemektedir.

PEB sisteminin en önemli unsurlarından olan performansın raporlanması ve denetlenmesi etkili bir biçimde gerçekleşmekte ve yıllık raporlar esas işlevini yerine

¹⁴⁹ Bacon, 2008

getirip performansa odaklanmaktadır. Performans denetimleri ise sistemin önemli bir parçası olup gerek kamuoyu gerekse parlamenterlerin kullandığı önemli bir araç olarak performansın iyileştirilmesine ve kamu kaynaklarının etkin ve etkili bir biçimde kullanılmasına hizmet etmektedir.

Etkili ve güçlü bir Sayıştay'ın bulunması ile Parlamentodaki Kamu Hesapları Komisyonunun muhalefeti etkili kılan yapısı İngiltere'deki harcama sonrası denetimi dünyadaki en iyi sistemlerden biri haline getirmektedir. Kamu Hesapları Komisyonu dokuzu hükümet üyesi, yedisi muhalefet üyesi olmak üzere 16 üyeden oluşup Komisyonun başkanı ana muhalefet partisinden seçilmek zorundadır.¹⁵⁰

Yeterlilik gözden geçirmeleri ile, politika ve stratejiye odaklanmanın artırılması, performansın stratejik seviyelerde yönetilmesinin sağlanması ve gelecekteki hizmet sunumunun etkililiği ile etkinliğinin artırılmasını sağlayacak doğru yeteneklerin geliştirilmesi, PEB sisteminin uygulanabilirliğini artırması açısından önemli hususları oluşturmaktadır.

Ayrıca İngiltere'deki PEB çerçevesinin önemli bileşenleri incelendiğinde katılımcı ve kanıt bazlı politika oluşturmanın desteklendiği, gerek halkın gerekse parlamenterlerin karar alma ve politika oluşturma süreçlerine dahil edilmesinin amaçlandığı söylenebilmektedir.¹⁵¹

3.4. Güney Kore

3.4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi

Reformlar bazı ülkelerde tedrici bir biçimde uygulamaya geçirilirken bazılarında, ani gelişmelerin ve krizlerin sonucu hızlı bir biçimde uygulamaya konulmaktadır. Tedrici uygulamada, reformlar adım adım birbirlerini besleyerek ve destekleyerek yapılabılır ve uygulayıcı idareler tarafından özümsemekte, yapılan hatalar ve uygulama tecrübeleri sonraki reformlara ışık tutmaktadır. Reformların çok hızlı bir biçimde gündeme getirilmesi ve kamu idareleri için zorunlu kılınması yönündeki uygulamalarda, reformun gereklerinin yapılması için kamu idarelerine yönelik bir

¹⁵⁰ Bacon, 2008:11-13

¹⁵¹ Lawson at al, 2005:21

baskı oluşturulması kamu idarelerince değişime daha az direnç gösterilmesini sağlamaktadır. Ancak bu uygulama yüksek seviyede bir politik taahhüdü, politik ve bürokratik düzeyde reform liderliğini ve bu reformların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak yeterli kaynakların tahsisini gerektirdiğinden başarılması büyük çaba ve koordinasyon gerektirmektedir.

1997’de Doğu Asya’da başlayan ve küresel bir boyut kazanan Asya mali krizinin Güney Kore’nin kamu maliyesinde yol açtığı hızlı bozulma, bütçe sürecine ilişkin geniş kapsamlı bir reformu tetikleyip hızlı bir biçimde uygulamaya geçirilmesini zorunlu kılmıştır.¹⁵² Bu vesileyle, Güney Kore hükümetince dört ana mali reform çok hızlı bir biçimde hazırlanmıştır. Bunlar,¹⁵³

- a) Orta vadeli harcama çerçevesinin kurulması (Ulusal Mali Yönetim Planı),
- b) Yukarıdan aşağı bütçeleme,
- c) Performans yönetim sisteminin kurulması,
- d) Elektronik bütçe ve muhasebe sistemi (Program bütçe-Tahakkuk bazlı muhasebe-Muhasebe sisteminin e-dönüşümü)

2005 mali yılı için geçerli olan yukarıdan aşağı bütçeleme ile birlikte orta vadeli harcama çerçevesi, 2004 yılında hükümet tarafından yürürlüğe konulmuştur. Orta vadeli harcama çerçevesinin ve yukarıdan aşağı bütçelemenin uygulanmaya başlanmasıyla bütçe süreci değişmiş ve bazı yeni araçlar sisteme entegre edilmiştir.¹⁵⁴

Yeni sistemde yıllık bütçe uygulaması, cari bütçe yılını da içeren beş yıllık maliye politikasına ilişkin bir müzakereyle başlamaktadır. Bu müzakere sonucu şekillenen Ulusal Mali Yönetim Planı, gelecek beş yıl için uygulanacak temel politikaları; toplam harcama, bütçe açığı, borçlanma vb. mali büyüklükleri; bütçe yılı için sektör ve programlara yönelik geçici harcama tavanlarını içermektedir. Geçici harcama tavanları Bakanlar Kurulu toplantısıyla kesinleştirilmekte, Plan ve Bütçe Bakanlığı bütçe hazırlama rehberi vasıtasıyla ilgili bakanlıklara sektör ve

¹⁵² OECD, 2008a:3

¹⁵³ Park, 2005:5

¹⁵⁴ Koh, 2006:195-198

programlara ilişkin harcama tavanlarını iletmekte ve bütçeler bu tavanlar içinde kalmak üzere hazırlanmaktadır. Yani orta vadeli harcama çerçevesi; yıllık bütçelerin yukarıdan aşağı bir biçimde hazırlanmasıyla orta vadeli bir yaklaşımı getirmekte olup, ulusal politika önceliklerinin yıllık bütçelere entegre edilmesi, ilgili bakanlıkların harcamaları üzerinde artan takdir yetkisiyle operasyonel etkinliğin geliştirilmesi, performans yönetimi aracılığıyla geri bildirim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi ve stratejik karar oluşturma mekanizmalarına temel teşkil etmesi gibi nedenlerle önem arz etmektedir.¹⁵⁵

İlgili bakanlıklara daha çok özerklik verilmesi aynı oranda hesap verebilir olmalarını da gerekli kılmaktadır. Bu, harcama programlarının performansını incelemek ve bütçe ile performans arasındaki bağlantıyı güçlendirmek üzere yürürlüğe konulan performans yönetim sistemi aracılığıyla olanaklı hale gelmektedir. Ayrıca, 2005 yılında geliştirilen program bütçe ve tahakkuk bazlı muhasebeyi de içeren elektronik muhasebe sisteminin 2009 yılına kadar tamamen uygulamaya geçirilmesi planlanmaktadır. Bu sistem vasıtasıyla, bütçe ofisinde bakanlıkların harcamalarının gerçek zamanlı olarak izlenmesine olanak sağlanması amaçlanmaktadır.¹⁵⁶

Bütçeye ilişkin gerçekleştirilen reformlar ile bütçe hazırlık süreci daha etkileşimli bir yapı kazanmış ve bütçe hazırlığına yönelik çalışmaların başlangıcı Mart ayından Aralık ayına çekilerek de bütçe hazırlık süreci, bütçenin etkin bir biçimde hazırlanması ve etkili sonuçlar doğurabilmesini sağlayacak bir yapıya ve zaman dilimine kavuşturulmuştur.

3.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

Güney Kore'de performans esaslı bütçeleme çerçevesini dört önemli bileşen oluşturmaktadır. Bu bileşenler aşağıdaki şekilde gösterilmekte olup detaylara yönelik açıklamalar ilgili başlıklar çerçevesinde yapılmaktadır.

¹⁵⁵ Kim, 2008:11

¹⁵⁶ OECD 2007a:147; Park, 2008:3

Şekil 3.6: Güney Kore Performans Yönetim Süreci



Kaynak: Park, 2005:7

3.4.2.1. Birinci Bileşen: Performans Bütçeleme (Pilot Proje)

Bütçeyle ilgili programların yönetilebilmesi için 1999-2002 döneminde ilk girişimde bulunulmuştur. Güney Kore'de performans yönetim sisteminin başlatılabilmesi için dünyada var olan çeşitli performans yönetim sistemlerine yönelik bir araştırma 1999 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmaya dayalı olarak performans esaslı bütçe adlı pilot proje 2000-2002 döneminde uygulanmıştır. Proje, Birleşik Devletler'deki "Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu (GPRA)"nu müteakip tasarlanmış olup performans esaslı sistem, bazı değişikliklerle birlikte GPRA modeline dayandırılmıştır.¹⁵⁷ Bu proje kapsamında 22 bakanlık ve idaredeki birimler yıllık performans planlarını ve raporlarını üretmişlerdir.

2001 yılında projeye 39 idare katılmıştır. Pilotlara yönelik gerçekleştirilen bir incelemede performans raporlarındaki göstergelerin yarısından fazlasının çıktı, beşte birinin sonuç, geri kalanın ise girdi göstergelerinden oluştuğu, yaklaşık üçte ikisinin ise ölçülebilir nitelikte olmadığı görülmüştür. Ayrıca inceleme ile program performansının zaman içinde sürekli olarak

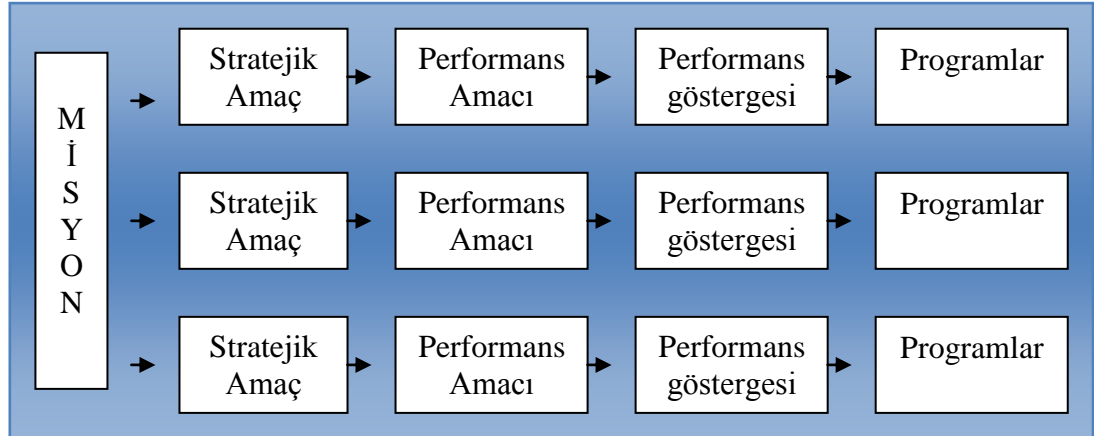
¹⁵⁷ OECD, 2007a:147

izlenmesini zorlaştıran bir durum olan göstergelerin bir yıldan diğerine değiştiği de ortaya konulmuştur. Bu durumun akabinde hükümete sadece önemli, büyük ölçüdeki ve nicel göstergelerin kolaylıkla belirlenebileceği programlara yönelik performans göstergelerinin uygulanması önerilmiştir.¹⁵⁸

3.4.2.2. İkinci Bileşen: Bütçeyle İlgili Programların Performans Yönetimi

Pilot proje ve uygulamalar kapsamında edinilen tecrübeler ışığında “Bütçeyle İlgili Programların Performans Yönetimi Sistemi (PMSBP)” 2003 yılında önde gelen 16 bakanlıkta uygulanmaya başlanmıştır. Sistemin uygulanmasına yıllık performans planında bir misyon ifadesinin, stratejik amaçların, performans amaçlarının ve performans göstergelerinin geliştirilmesi ile başlanmıştır.

Şekil 3.7: Bütçesel Programların Performans Yönetimi Yapısı



Kaynak: Koh, 2006:205

2003 yılında önde gelen 16 bakanlığın bütçeyle ilgili programlarının %30'u için performans bilgisi oluşturulmuştur. 2004 yılında farklı 16 bakanlık tarafından programların %30'u için, önde gelen 16 bakanlıkça ise programların tamamına ilişkin performans bilgisi oluşturulmuştur. 2005 yılında ise PMSBP 26 bakanlığı kapsayacak şekilde genişletilmiştir.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Koh, 2006:205

¹⁵⁹ Park, 2008:4; OECD, 2007a:147

PMSBP, performans esaslı bütçelemenin başlatılması amacıyla Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu'ndan (GPRA) sonra tasarlanmıştır. PMSBP, GPRA'ya dayanmakla birlikte aralarında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar,¹⁶⁰

- a) Stratejik planlama, PMSBP'de uygulanmamıştır.
- b) GPRA, personel yönetimi ve operasyonel programlar dahil her programı kapsarken; PMSBP her programı kapsamamıştır.
- c) GPRA'da yukarıdan aşağı bir yaklaşım kullanılırken, PMSBP'de aşağıdan yukarı bir yaklaşım kullanılarak performans bilgisi oluşturulmuştur.

Bu farklılıkların temel nedeni, Hükümet Politika Koordinasyon Birimince de ayrı bir performans yönetim sisteminin idare edilmesidir. Bu durumda Plan ve Bütçe Bakanlığınca, sistemde mükerrerlik ihtimalinden kaçınmak amacıyla GPRA'daki enstrümanlar kendi sistemlerine alınırken stratejik planlama dışarıda bırakılmıştır. Bu durum, bakanlıkların/idarelerin performans amaç ve stratejik amaçlarını var olan programlardan yararlanarak oluşturmalarına neden olmuş ve idareler, var olan programları gözden geçirip yeniden oluşturmaları hususunu göz önünde bulundurmaları konusunda zorlanmamıştır. Bununla birlikte, 2006 yılında çeşitli bakanlıklar tarafından yürütülen değerlendirme sistemlerinin koordine edilmesi amacıyla Hükümet Politika Koordinasyon Birimi tarafından entegre bir değerlendirme sistemi uygulamaya konulmuştur. Bu sistemle getirilen şartlardan birisi de özü ilgili bakanlıklar arasında tam olarak anlaşılmasa da stratejik planlama olmuştur.¹⁶¹

Pilot proje gibi PMSBP de çok başarılı olmamıştır. Bu başarısızlığın nedenleri arasında Plan ve Bütçe Bakanlığı'ndaki üst yönetim tarafından süreç yeterli desteğin verilmemesi, ilgili bakanlıkların performans yönetim sistemi için yeterli isteği göstermemeleri ve en önemlisi, ilgili bakanlıklar için itici bir güç, bir teşvik unsuru oluşturacak olan performans raporlarının kamuya açık olmaması gibi hususlar verilebilir.¹⁶²

¹⁶⁰ Park, 2008:4

¹⁶¹ Park, 2008:4-5

¹⁶² Koh, 2006:206

Bir reformun başarısını etkileyecek en önemli faktörlerden birisi reform liderliği yapan idarelerin veya idarenin reformu koordineli bir biçimde yürütmesi ve çok iyi bir altyapı ve personel kadrosuyla reform sürecini yönlendirme ve yönetme kabiliyetini sergileyebilmesidir. Bunların gerçekleşebilmesi için, reformun siyasi düzlemde arkasında durulmasının yanında bürokratik anlamda da üst yönetim tarafından desteklenmesi gerekir. Bunun yanı sıra, bir idareyi denetlenebilir kılmanın en önemli yolu idareyi kamuoyu tarafından denetlenebilir, kamuya hesap verebilir hale getirmektir. Bu da performans raporlarının kamuoyuna açıklanmasıyla sağlanabilmektedir. Ayrıca, sistem tarafından üretilen performans bilgisinin kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda şekillenebilmesi gerekmektedir. Örneğin, performans bilgisinin Plan ve Bütçe Bakanlığı'ndaki uzmanlar, performans denetimi gerçekleştirecek denetçiler, siyasetçiler ve halk tarafından kolaylıkla kullanılabilir nitelikte ve ayrıntıda hazırlanması gerekmektedir. Reformu başarılı kılacak bu hususlara yeterince riayet edilmemesi PMSBP'nin genel eksikliklerini oluşturmaktadır.

3.4.2.3. Üçüncü Bileşen: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirmesi

Plan ve Bütçe Bakanlığı 2005 yılında, performans değerlendirmesiyle bütçe tahsisi arasındaki bağlantıyı kuvvetlendiren ve Güney Kore PART'ı¹⁶³ olarak da adlandırılan "Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirmesi (SABP)" uygulamasını başlatmıştır. Bu sistem, bazı değişikliklerle birlikte PART sistemine dayandırılmıştır. SABP¹⁶⁴, ilgili bakanlıkların belirli bir eşik değerin üzerindeki harcama programlarının üç yılda bir değerlendirilmesini gerektirmektedir. Özdeğerlendirmeler, Plan ve Bütçe Bakanlığı'nın geliştirdiği planlama, yönetim ve sonuçlara ilişkin soruların yer aldığı kontrol listelerine göre yapılmaktadır. Değerlendirme, bütün program türleri için ortak 16 soruya ve farklı program türleri için programa özgü az sayıda ek soruya dayanmaktadır. Bu sorular:

¹⁶³ "Güney Kore Program Değerlendirme Derecelendirme Aracı"

¹⁶⁴ SABP alt programları değerlendirmektedir. Güney Kore hükümetince 2007 yılında 1043 program, 3594 alt program uygulanmaktadır.

Tablo 3.4: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirmesi İçin Ortak Sorular

Bölüm	Ortak Sorular
Planlama (Program Tasarımı ve Performans Planı)	<ul style="list-style-type: none"> • Programın amaçları açık ve kanuna uygun mu? • Hükümet müdahalesi gerekli mi? • Hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için kamu harcamaları gerekli mi? • Programın benzeri başka bir program var mı? • Program için objektif bir fizibilite çalışması yapıldı mı? • Önerilen program tasarımı maliyet olarak en etkin olanı mı? • Performans amaç ve göstergeleri uygulanmakta mı? • Performans amaç ve göstergeleri tamamen program hedeflerini yansıtıyor mu? • Hedefler makul seviyelerde mi?
Program Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Uygulama düzenli bir biçimde izleniyor mu? • Program planlandığı biçimde uygulanıyor mu? • Maliyetleri azaltmak ve etkinliği artırmak için çaba sarfediliyor mu?
Performans Değerlendirme ve Geri Bildirim	<ul style="list-style-type: none"> • Hedef ve ayrıntılı program değerlendirme yürütülmekte mi? • Program tasarlanan hedefleri gerçekleştirdi mi? • Yararlanıcılar ve paydaşlar program sonuçlarından memnun mu? • Program iyileştirmesi ve bütçe planlaması için kurum, değerlendirme sonuçlarını kullanıyor mu?

Kaynak: Koh, 2006:209

Tablodaki sorular evet (1), hayır (2) olarak puanlanmakta, program hedeflerinin başarısı ve yararlanıcı memnuniyeti ile ilgili sorular dörtlü ölçekte (1.00, 0.67, 0.33, 0.00) puanlanmaktadır. Bütün sorulara verilen cevaplardan sonra genel değerlendirme yapılmaktadır. Genel değerlendirme sonucu programlar, “etkili (85-100)”, “orta derecede etkili (70-84)”, “yeterli (50-69)” ve “etkisiz (0-50)” olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Bakanlıklara ait özdeğerlendirmeler, Plan ve Bütçe Bakanlığınca gözden geçirilmekte ve yıllık taslak bütçeler ile Ulusal Mali Yönetim Planının hazırlanmasında bu özdeğerlendirmeler göz önünde bulundurulmaktadır.

2005-2007 yılları arasında, sırasıyla 555, 577 ve 584 program, bakanlıklar/kurumlar ve Plan ve Bütçe Bakanlığı arasında üç kez iletişime geçilerek değerlendirilmiştir. 2004, 2005 ve 2006 mali yıllarının program performansına ilişkin sonuçlara Tablo 3.5’te yer verilmiştir.

Tablo 3.5: Bütçeyle İlgili Programların Özdeğerlendirme Sonuçları

	Toplam	Etkili	Orta derece etkili	Yeterli	Etkisiz
2005	555 (100)	28 (5.0)	100 (18.0)	340 (61.3)	87 (15.7)
2006	577 (100)	30 (5.2)	94 (16.3)	388 (67.2)	65 (11.3)
2007	584 (100)	66 (11.3)	139 (23.8)	348 (59.6)	31 (5.3)

Kaynak: Park, 2008:8

Tablo 3.5 incelendiğinde 2005 yılındaki programların %15.7'sinin etkisiz, %5'inin ise etkili olduğu görülmektedir. Değerlendirme sonuçları açısından 2005 ile 2006 arasında ciddi bir fark olmamakla birlikte 2007'de etkili ve etkisiz programlar bakımından gözle görülür iyileşmeler gerçekleşmiş, etkisiz programların oranı %15.7'den %5.3'e inerek üçte iki oranında azalma göstermiş, etkili programlar ise %5'ten %11.3'e çıkarak yaklaşık bir kat artış göstermiştir.

2005 yılında değerlendirilen 555 programdan etkisiz olan 87'sinin finansmanı %10 civarında azaltılmıştır. Performansın doğrudan kaynak tahsisiyle ilişkilendirildiği bu yaklaşım, kararların sadece sınırlı sayıdaki performans bilgisine dayanılarak verilemeyeceği, yararlanıcı ihtiyaçlarının da göz önünde bulundurulması gerekliliği düşüncesiyle çoğu uzman tarafından gerçekçi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, ilgili bakanlıkların bütçeyle ilgili programların özdeğerlendirmesine yeterli özeni göstermeleri amacıyla Plan ve Bütçe Bakanlığınca bu yaklaşım benimsenmiştir.¹⁶⁵

Özdeğerlendirmenin çeşitli faydaları bulunmakla birlikte programların sayısı dikkate alındığında ciddi bir iş yoğunluğunu da beraberinde getirmesi kaçınılmazdır. Birleşik Devletlerde uygulanan PART sistemi bütçeyle ilgili uzmanların iş yoğunluğunu arttırdığı gibi Güney Kore'de de aynı durumla karşılaşılmaktadır. Bu nedenle bütçeyle ilgili programların özdeğerlendirmesinin daha etkili sonuçlar verebilmesi için daha çok kaynağın ayrılması gerekmektedir.

¹⁶⁵ Koh, 2006:209

3.4.2.4. Dördüncü Bileşen: Kapsamlı Değerlendirme

Plan ve Bütçe Bakanlığı'nda 2005 yılında, bakanlıktaki birimler yeniden düzenlenip performans yönetimiyle ilgili de bir daire oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan bu daire içindeki performans yönetim sistemi grubu bütçeyle ilgili programların performans yönetimi sistemi (PMSBP) ve bütçeyle ilgili programların özdeğerlendirmesinden (SABP), program değerlendirme grubu ise 2006 yılında uygulaması başlatılan kapsamlı program değerlendirmesinden sorumlu tutulmuştur. Bu vesileyle programlara ilişkin verilecek kararların sağlam temellere oturtulması ve ayrıntılı program analizlerinin gerçekleştirilebilmesi için seçilmiş programların kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulması planlanmıştır.¹⁶⁶

Kapsamlı değerlendirme, SABP'nin kullanabileceği program performansına yönelik bilgiler üretirken, SABP de düşük puanlı programların kapsamlı değerlendirmeye tabi tutulması açısından kapsamlı program değerlendirmesi için program seçiminde kolaylık sağlamaktadır. Benzer bir ilişki kapsamlı program değerlendirmesi ile PMSBP arasında da mevcuttur. Kapsamlı program değerlendirmesi sonucu PMSBP için yeni performans göstergeleri geliştirilebilmekte ve bazı performans göstergelerinin de kullanılmaması önerilebilmektedir. PMSBP aracılığıyla üretilen performans verileri de değerlendirme sürecinde kapsamlı program değerlendirmesi için kullanılabilir.

3.4.3. Uygulanan Performans Yönetimi Çerçevesi

Güney Kore'de performans yönetimi ve performans kavramlarının ön plana çıkmasında, bütçelemeye orta vadeli bir yaklaşımın getirilmesinin ve yukarıdan aşağı bütçeleme uygulamasının başlatılmasının önemli rolü olmuştur. Orta vadeli bir perspektifin sisteme getirilmesi performansın izlenmesine, değerlendirilmesine ve bakanlıklar tarafından da performansa odaklanılmasına imkan tanımıştır. Bu bağlamda Güney Kore'de uygulanan performans yönetimi çerçevesi aşağıdaki aşamaları izlemektedir;¹⁶⁷

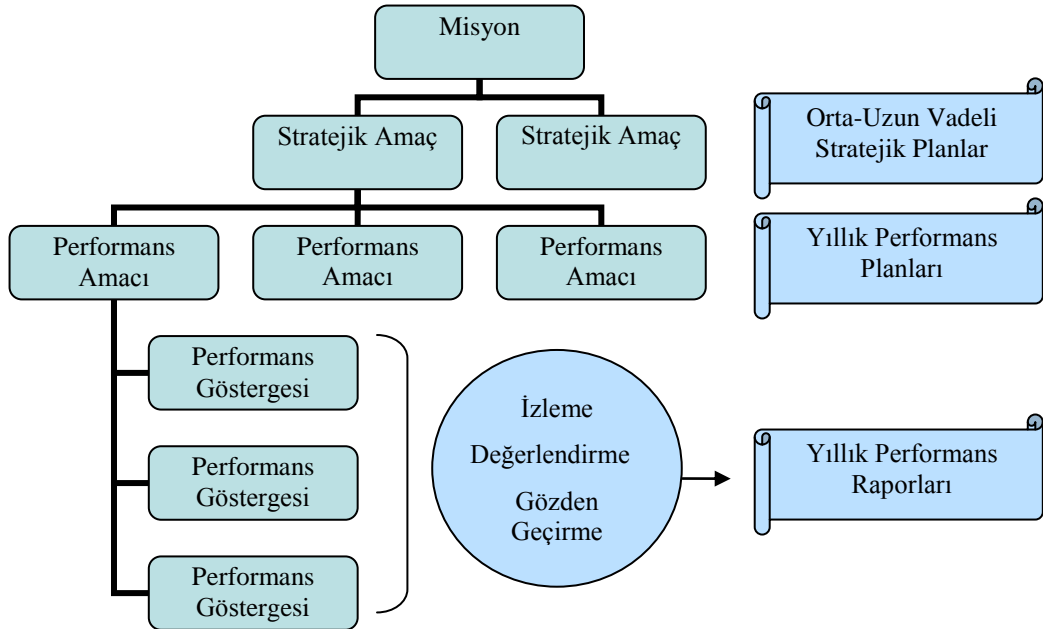
¹⁶⁶ Park, 2008:5

¹⁶⁷ Koh, 2006:202-203

- a) Bir idarenin, ölçülecek sonuçlar ve ihtiyaç duyulan performans göstergelerinin belirlenmesinde başlangıç noktası olan ve programın yararlanıcılar ve halk üzerindeki etkisine odaklanması beklenen misyon ifadesinin belirlenmesi ile süreç başlamaktadır.
- b) İdarenin misyonunu gerçekleştirebilmesi için izleyeceği önemli politika amaçları olan stratejik amaçlar, stratejik amaçların gerçekleştirilmesi için daha somut düzeyde idarenin amaçladığı performans amaçları ve idarenin performans amaçlarını başarıp başarmadığı konusunda karar verebilmek için gerekli olan ve ölçülebilirliği sağlamaya yarayan performans göstergeleri belirlenmektedir.
- c) Gerçekleşen performans ise performansın izlenmesi (yıllık performans planı ve raporu), gözden geçirilmesi (SABP kontrol listesi) ve değerlendirilmesiyle (kapsamlı değerlendirme) takip edilmektedir.

Yukarıdaki bu çalışmalar stratejik planlarda, performans planlarında ve yıllık performans raporlarında dokümanete edilmektedir.

Şekil 3.8: Performans Yönetim Çerçevesi



Kaynak: Koh, 2006:203

Performans yönetim sisteminde, ilgili bakanlıklar Plan ve Bütçe Bakanlığı'na bütçe taleplerini ilettiklerinde aynı zamanda performans planlarını da sunmaları

gerekmektedir. Performans planları, bakanlıklarca uygulanan mali programlar ile performans yönetimi uygulamasının kapsamını, geçmiş sonuçlar ile stratejik amaç ve performans amaçlarıyla gelecek planını ve performans amaçlarının başarılmasını etkilemesi beklenen dışsal faktörleri içermektedir. Performans planlarında sunulan performans göstergeleri, amaçları, güncel mali program yönetim sonuçlarının karşılaştırılması ve analiziyle performansın, bütçe hazırlık sürecine yansıtılması amaçlanmaktadır.¹⁶⁸

3.4.4. Performans Bilgisinin Kullanımı

Performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilmesi, bütçe tahsis kararlarında ve genel olarak bütçe sürecinde direkt bağlantı kurulması biçiminde olmasa da alınacak kararlarda destekleyici unsur olması, performans esaslı bütçeleme yaklaşımının en önemli getirisi. Güney Kore’de bu sistemin ana unsurları olan yıllık performans raporları ve özdeğerlendirme sonuçları Plan ve Bütçe Bakanlığınca, ilgili bakanlıklarla bütçe sürecinde gerçekleştirilen müzakereler esnasında kullanılmaktadır. Bu durum ilgili bakanlıklar/idareler için bütçe taleplerini formüle ederken performans bilgisini kullanmaları hususunda zorlayıcı bir etken oluşturmaktadır. Zorlayıcı bir husus olmasının yanında performans bilgisi bakanlıklar tarafından daha fazla kaynak alabilmek ve Plan ve Bütçe Bakanlığınca yapılacak kesintileri önlemek amacıyla da etkili bir araç olarak kullanılmaktadır.¹⁶⁹

Sistemin performans bilgisini üretmesi bütçe uzmanlarına büyük kolaylık sağlamaktadır. Bütçe uzmanları, bakanlıklarca belirlenmiş performans hedeflerinin başarılıp başarılamayacağı ya da gerçekçiliği hususunda geçmiş performans bilgisinden yararlanarak kararlarını oluşturabilmekte; performans bilgi sistemlerinin etkili bir biçimde işlemesi ve diğer bakanlıklarla karşılaştırılabilir performans bilgisinin üretilmesiyle de bütçe uzmanlarınca karşılaştırılabilir analizler yapılabilmekte ve böylelikle bütçe tahsis süreci etkinleştirilmektedir.

Güney Kore Kamu Maliyesi Enstitüsü Performans Değerlendirme ve Yönetimi Merkezi’nden Nowook Park, bütçe sürecinin her bir aşamasında

¹⁶⁸ Güney Kore Strateji ve Maliye Bakanlığı Web Portalı, 2008

¹⁶⁹ OECD, 2007a:151

değerlendirme sonuçlarının kullanılıp kullanılmadığını incelemiştir. Yapmış olduğu analizin sonuçlarından bütçe tahsisi ile değerlendirme sonuçları arasında güçlü bir bağlantının olduğu görülmektedir.¹⁷⁰ İlgili bakanlıklarca/idarelerce, etkisiz programlara yönelik bütçe taleplerinin düşük gerçekleştiği, değerlendirme sonuçları ile Plan ve Bütçe Bakanlığı'nın hazırladığı bütçe tasarısı arasında doğrudan açık bir bağlantının olduğu ve Birleşik Devletlerin tersine Parlamentonun da performans bilgisinden yararlanarak bütçeye nihai halini verdiği, bu analiz sayesinde somut temellere kavuşmuştur.

Performans esaslı bütçeleme uygulananmaya başlanmasıyla özdeğerlendirme sonuçları, yıllık performans raporu ve kapsamlı değerlendirme sonucu üretilen performans bilgisi bütçe formülasyonu aşamasında kullanılmasının yanında, hizmet sunumunda etkililiği artırmak için program yönetiminde de bir araç olarak kullanılmakta, elde edilen performans bilgilerine göre programlara yönelik gerekli değişiklikler, iyileştirmeler yapılmaktadır.

2006 yılına kadar bütçeyle ilgili önemli programları kapsayan performans esaslı bütçeleme sistemi, 2006 yılından itibaren her program için üretilecek performans bilgisini içerecek bir yapıya kavuşturulup bütçe sisteminin ve üretilen performans bilgisinin kapsamı genişletilmiştir.¹⁷¹

3.4.5. Genel Değerlendirme

Performans esaslı bütçe uygulamasının başında olan Güney Kore tecrübesinden reformun uygulanmasına, başarısına ve reforma dair bazı kritik hususlara ilişkin çıkarılan dersler şunlardır:¹⁷²

- a) Birçok reformun eş zamanlı uygulanması hem uygulayıcı bakanlıklar hem de bu işin koordinasyonunu yapan ve reformları ülkede yerleştirmeye çalışan hükümet için ciddi bir yük oluşturmaktadır. Birçok reformun eş zamanlı bir biçimde uygulamaya geçirilmesi idarelerce daha az direnç gösterilmesi gibi olumlu bir etkisinin bulunmasının yanında reformlar arasında koordinasyonsuzluk (Güney Kore'de program bütçe ve performans esaslı

¹⁷⁰ Park, 2008:15

¹⁷¹ OECD, 2007a:149

¹⁷² OECD, 2007a:154

bütçelemenin farklı birimlerce yürütülmesi sonucu program yapısı ile performans planı arasında bazı uyumsuzlukların bulunması) gibi ciddi sorunları da beraberinde getirebilmektedir.

- b) Performansa dayalı bütçeleme ya da genel olarak performansı ölçen sistemler uygulanmaya başlanmadan önce bu sistemlere temel teşkil edecek ya da destek unsuru oluşturacak düzenlemelerin, reformların ve enstrümanların uygulanmasına önceden başlanması gerekmektedir. Yoksa, bir ülkede yıllardır uygulanan bütçeleme sisteminin değiştirilmesi ve esasen yönetsel bir reform olan ve performans bilgisinin üretildiği bütçeleme sisteminin uygulanmaya başlanması gibi çok önemli değişimler sağlam temellere dayanmamaktadır.
- c) Performans kavramını, veri kavramından ayrı düşünmek mümkün değildir. İdarelerin performans bilgisi üretme ve performans göstergesi oluşturmaları hususunda eksiklikleri bulunsa da temel eksiklik verinin bulunmayışı, düşük kalitede oluşu ve bunu destekleyecek bilgi sistemlerinin olmamasıdır. Bu durum performans kavramını girdi odaklı bir ölçüme, veriye ulaşmada ciddi bir sıkıntı olması durumunda maliyet odaklı bir ölçüme sıkıştırmakta olup, çıktı ve sonuç odaklı ölçümlerin gerçekleştirilmesi zorlaşmaktadır.
- d) Performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması ve performans kültürünün yerleştirilmesi hususunda kararlı olunması ve politik seviyede reformun desteklenmesi performans yönetim sisteminin uygulanabilirliğini artıran hususlardır. Başkan'ın bu sistemin kurulmasına verdiği destek ve Plan ve Bütçe Bakanlığı'nın performans bilgisi ve bütçe tahsisleri arasında ciddi bir ilişki kurması bu sistemin uygulanabilirliğini artıran ve ciddiye alınmasını sağlayan hususlardır.
- e) Performans sisteminin çok kısa vadelerde sonuç üretmesinin beklenmesi doğru bir yaklaşım değildir. Bu sistemin etkisini göstermesi hususunda sabırlı olunması ve reforma/reformlara dair gelişmelerin yavaşlığı, etkinsizliği, koordinasyonsuzluğu gibi hususlara odaklanıp kalınmaması gerekmektedir. Ayrıca, karar alıcılar tarafından bu sistemin kısa süreler içinde sonuçlar

üretmesinin beklenmesi, sistemin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi önünde bir engel oluşturmaktadır.

3.5. Polonya

3.5.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Çerçevesi

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası tarafından gerçekleştirilen incelemeler Polonya'nın mali yapısında birçok eksikliğin bulunduğu işaret etmektedir. Bu eksiklikler şunlardır: Çok sayıda bütçe dışı fon nedeniyle bütçenin bölünmüş yapısı, bütçe süreciyle hükümetin politika belirleme araçları arasındaki zayıf bağlantı, iyileştirilmiş kamu hizmeti sunumu için kamu sektöründe hesap verebilirliğin çerçevesinin güçlendirilmesine ve orta vadeli kamu harcamalarının tahmin edilebilirliğinin iyileştirilmesine olan ihtiyaçtır.

Bütçe dışı fonların azaltılması, orta vadeli mali çerçeve ile orta vadede harcamaların tahmin edilebilirliğinin iyileştirilmesi, kamu harcamalarının etkinlik ve etkililiğinin sağlanması ile şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi için Kamu Maliyesi Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, yukarıda sayılan eksikliklerin giderilmesi amacıyla 2006 yılında program yapısının geliştirilmesi ve nihayetinde performans esaslı bütçelemeye geçilmesi kararlaştırılmıştır. Performans esaslı bütçeleme, kamu mali yönetimi reformu için çok önemli bir dönüm noktası ve kamu yönetiminin modernizasyonu için önemli bir adım olarak görülmektedir.¹⁷³

Avrupa Birliği üyeliği sonrası Polonya tarafından hazırlanan Avrupa Birliği'ne Yakınsama Programı'nda, sonuç odaklı bütçelemenin kamu mali yönetiminin bir önceliği olarak yer alması performans esaslı bütçeleme reformunun Avrupa Birliğine uyum kapsamında gerçekleştirildiğini göstermektedir.¹⁷⁴

3.5.2. PEB Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

Polonya Hükümeti ödeneğin tamamının harcanmadığı takdirde gelecek yıl bütçesinin kısıldığı klasik bütçe sistemini terk etmektedir. Klasik bütçeden

¹⁷³ The World Bank, 2009:172-174

¹⁷⁴ Republic of Poland, 2006:44

performans esaslı bütçeye yedi yıl içerisinde dört aşamada geçilmesi planlanmakta olup; 2006 yılında hukuki altyapısı oluşturulan performans esaslı bütçeleme 2013 yılına kadar tamamen uygulamaya geçmesi beklenmektedir.¹⁷⁵

Şekil 3.9: Polonya Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

Polonya'da, performans esaslı bütçeleme başta Fransa, Hollanda ve Slovakya gibi program, performans çerçevesini kullanan ülkelerle uluslararası işbirliği içerisinde geliştirilmeye başlanmış ve performans esaslı bütçelemeye yönelik metodolojik çerçeve ve rehberlerin geliştirilmesi ile sürecin yönetilmesi için Başbakanlıkta özel bir daire kurulmuştur. Bu birim bakanlıklar arası uzman gruplarıyla desteklenmiştir. 2007 yılında gerçekleştirilen seçimlerden sonra bu birimin yeri değiştirilerek Maliye Bakanlığı'na aktarılmıştır.

2007 yılı bütçesi için program çerçevesinin kullanıldığı pilot projeler 2006 yılında gerçekleştirilmiştir. Bütçelemeye yönelik yeni teknikler öncelikle Bilim ve Yüksek Öğrenim Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nda uygulanmıştır.

¹⁷⁵ The World Bank, 2009:173-180

İlk operasyonel bütçe 2008 mali yılı için hazırlanmıştır. Bu bütçe yapısı “programlar” ve “alt programlar” olmak üzere iki seviyeli bir program bütçe tasarımını içermektedir. Harcamacı idareler arasında programların ve alt programların kalite ve özelliği farklı olduğundan 2008 yılında reform yönetimi Başbakanlıktan Maliye Bakanlığı’na geçince “fonksiyonel yaklaşım” yeni metodoloji olarak benimsenmiştir.

Fonksiyonel yaklaşım, dört seviyeli program sınıflandırmasını gerektirmektedir. Dört seviyeli program sınıflandırması; fonksiyon, program, alt program ve faaliyetleri içermektedir. Fonksiyon, yeni performans esaslı bütçeleme yapısında en üst seviyeyi temsil etmekte olup harcamaları belirli alanlarda toplamaktadır. 16 adet hükümet fonksiyonu bulunmaktadır. Programlar ortak hedefleri içeren harcamaları gruplamaktadır. Alt programlar operasyonel düzeydedir. Faaliyetler, programların ve alt programların hedeflerinin başarılmasındaki ana adımları kapsamaktadır. Bu seviye, alt program düzeyinde ayrıntılı tanımlamaya gidilmemesi için oluşturulmuştur.

Tablo 3.6: Polonya Bütçe Kanunundaki Çok Yıllı Yapı

2009 YILI (67 PROGRAM)	2010 YILI (65 PROGRAM)
FONKSİYONLAR	FONKSİYONLAR
PROGRAMLAR	PROGRAMLAR
ALT PROGRAMLAR / ÇOK YILLI PROGRAMLAR (33 program)	ALT PROGRAMLAR / ÇOK YILLI PROGRAMLAR (23 program)
FAALİYETLER / ÇOK YILLI PROGRAMLAR (34 program)	FAALİYETLER / ÇOK YILLI PROGRAMLAR (42 program)

Kaynak: Perczynski and Postula, 2009:11

Fonksiyonlar seviyesinde Başbakan tarafından hükümetin önceliği, program seviyesinde Bakan tarafından bakanlığın stratejisi, program ve alt programlar kapsamında Sekreter veya Müsteşar tarafından gerçekleştirilecek süreçler yine

program ve alt programlar kapsamında Genel Müdür tarafından gerçekleştirilecek faaliyetler ortaya konulmaya çalışılmaktadır.¹⁷⁶

2009 yılı bütçesi yeni metodolojiye göre hazırlanmış olup program çerçevesindeki harcamalar bütçe yöneticileri tarafından performans göstergeleri ve hedefleriyle birlikte üç yıllık harcama tahminlerini içerecek biçimde Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Yeni sistemde, performans göstergeleri ve hedefleri aşağıdan yukarı bir yaklaşımla kamu idarelerince belirlenmekte olup bütçe hazırlama rehberi bütçe yöneticilerinin programlar ve alt programlar için performans hedefi belirlemesini zorunlu kılmaktadır. Kamu idarelerince hazırlanan hedef ve göstergelere ilişkin bir örnek, Tablo 3.7'de sunulmaktadır.

Tablo 3.7: Polonya Sağlık Bakanlığı'nın İşlerine, Hedeflerine ve Göstergelerine İlişkin Bir Örnek

Faaliyet/Alt Faaliyet	Bütçe	Hedef	Göstergeler		
			Adı	Değer	
				Baz	2008
Kamu sağlığı için sağlık programlarının uygulanması	1.616.591	Koruyucu önlemlere kadınların katılımındaki iyileşme	Bir yılda göğüs filmi çektiren 50-59 yaş arası kadınların yüzdesi	% 11,3	% 20
			Bir yılda hücre testi yaptıran 25-59 yaş arası kadınların yüzdesi	% 4,1	% 15
		Sağlık hizmetlerine ulaşmada iyileşme	Pozitron emisyon tomografisi ile donatılmış merkez sayısı	4	6

Kaynak: Strak, 2010:15

Polonya'da geleneksel bütçe ile paralel ilk performans esaslı bütçenin 2013 yılı için hazırlanması planlanmaktadır. Bu çerçevede 2013 yılına kadar;

- Performansın izlenmesine yönelik etkili bir izleme sisteminin kurulması ve raporlama araçlarının geliştirilmesi,
- Bilgi teknolojilerinin bu çerçevede kullanılması ve bu teknolojilere ilişkin gerekli iyileştirmelerin yapılması,

¹⁷⁶ Perczynski, 2009

- c) Çok yıllık bütçeleme ve kapsamlı performans göstergeleri veri tabanı kullanılarak kamu kaynaklarının etkili yönetimine yönelik rehberlerin geliştirilmesi

performans esaslı bütçelemenin uygulanabilmesi için Polonya'da gerçekleştirilmesi planlanan konulardır.

3.5.3. Performans Bilgisinin Kullanımı

Merkezi bütçe otoritesi ve idareler arasında gerçekleştirilen bütçe müzakerelerinde performans bilgisi kullanılmakta olup harcamalarla performans hedefleri arasında güçlü bir bağlantı bulunmaktadır. Performans bilgisi esas olarak programlarda ve performans hedeflerinde değişiklik yapılmasında kullanılmaktadır.

Hedeflere ilişkin gerçekleşen performans parlamentoya mali dokümanlar aracılığıyla iletilmektedir. Ayrıca gösterilen performans idareler tarafından ve hükümet düzeyinde performansla ilişkin yayınlanan raporlar ve internet aracılığıyla kamuoyuna sunulmaktadır.¹⁷⁷ Performansın parlamentoya ve kamuoyuna sunulması önemli olmakla birlikte asıl önem arz eden konu sunulan performansın kalitesi ve ölçülebilirliği ile gerçekten performansın sunulup sunulmadığıdır.

Ölçülebilirliğin ana noktası performans göstergeleri olup daha iyi performans göstergelerinin belirlenebilmesi için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu idarelerince belirlenen performans göstergelerinin kalitesi değişmekte olup tanımlanması güç, ölçülemez ve baz değeri bulunmayan göstergeler belirlenmektedir. Polonya'daki kamu idareleri genelinde performans göstergelerine ilişkin bir standarda gidilmezse ölçümün kalitesi zayıf kalacaktır.¹⁷⁸

Performans göstergelerini toplayan ve analiz eden entegre bir veri tabanının ve ayrıca bu göstergelerin kullanılabilirliğini artıran bilgi sisteminin olması çok önemlidir. Aksi takdirde performans esaslı bütçelemeye yönelik bütün çabalar yapay ve kullanışsız bir hal alacaktır.

¹⁷⁷ OECD, 2007b

¹⁷⁸ The World Bank, 2009:182

3.5.4. Genel Değerlendirme

Performans esaslı bütçeleme ile ilgili en önemli husus bu sistemin uygulamaya geçirilebilmesidir. Yasal düzenlemelerin yapılması, program yapısının geliştirilmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması uygulama için tek başına yeterli olmamaktadır. Performans esaslı bütçelemenin uygulamaya geçirilebilmesi ve sonuçlar üretebilmesi için getirilen düzenleme ve tekniklerin nasıl uyumlaştırılacağı, bütçe stratejilerine ve kamu hizmetinin günlük mali yönetim süreçlerine nasıl entegre edileceği en önemli meseledir.

Programların tasarımı ve hazırlanması için çok fazla çaba sarfedilmekte ancak uygulamaya ve izlemeye aynı derecede özen gösterilmemektedir. Bu durum kamu hizmetinin hesap verebilirlik çerçevesinin zayıf kalmasına neden olmaktadır. Performans esaslı bütçe uygulamasının henüz başlangıç aşamasında olan Polonya'da başarılı uygulama için güçlü politik sahiplik ve destek önem arz etmektedir.

Performans esaslı bütçelemenin ciddi bir izleme-değerlendirme sistemi olmadan beklenen sonuçları üretmesi zordur. Polonya'daki dört seviyeli program bütçe tasarımı yeterli hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarını sağlamakla birlikte performans bilgisi tek başına bir program hakkında yeterli karar alma desteğini sunmamaktadır.¹⁷⁹ Performans esaslı bütçelemenin başarılı bir biçimde uygulanması, etkili karar alma ve kaynak tahsisi için performans göstergelerinin ötesine geçilmesi ve program düzeyi gibi daha üst düzeyde izleme ve değerlendirme yapılarının kurulması gerekmektedir.

Orta vadeli harcama çerçevesinin aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı bileşenlerinin uyumlaştırılması için iyi bir tasarıma ihtiyaç vardır. Bu, harcamaların önceliklendirilmesine yardımcı olacak iyi bir mekanizmanın yanı sıra politika formülasyonu ve bütçe arasında güçlü bir ilişkiyi de gerektirmektedir.¹⁸⁰ Ayrıca, kamu idarelerince aşağıdan yukarıya doğru tahminlerin ve hedeflerin üretilmesi için belirli bir kapasiteye ihtiyaç bulunmaktadır. Eski sistemde sadece bütçe tavanının aşılması en önemli hususken yeni uygulamada kamu idarelerince hedef ve

¹⁷⁹ The World Bank, 2009:180

¹⁸⁰ The World Bank, 2009:177

göstergelerin oluşturulması istenilmektedir. Bu da asgari bir kapasiteyi gerektirmektedir.

Performans hedefleri ve göstergeleri kamu personelinin performansını ölçmede bir araç olarak kullanılmalıdır. Bunun için başarının ödüllendirildiği, yararlanıcı odaklı bir kurum kültürünün geliştirilmesi gerekir.¹⁸¹

Performans esaslı bütçeleme için başarılı ve etkili bir harcama programı tasarımı, gerçekçi ve ulaşılabilir hedefleri içeren bir performans çerçevesi ve performans bilgisinin yönetim kararlarına temel teşkil etmesi gerekmektedir.

¹⁸¹ The World Bank, 2009:185

4. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

4.1. Türkiye'de Uygulanan Bütçeleme Sistemleri

Türk kamu mali yönetim sistemi, 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girene kadar yeni bir kanun çıkarılmayıp, söz konusu kanunda değişiklikler ve ikincil düzenlemeler yapılmıştır. 1050 sayılı Kanun zamanla kamu yönetiminin ve kamu mali yönetiminin değişen ihtiyaçlarını karşılayamaz hale gelmiştir. İta amirlerinin mali sorumsuzluğu, katı ve uzun harcama süreçleri, izleme ve denetimin yetersizliği, zamanla bütçe kapsamının dar kalması ve bütçe sürecinin değişmesi gerekliliği gibi temel nedenlerle 1050 sayılı Kanun, 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren tüm hükümleri ile geçerli olan 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile uygulamadan kaldırılmıştır.

1050 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde Türkiye'de klasik bütçe ve program bütçe olmak üzere esas olarak iki bütçe sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, klasik bütçe sistemine uygun bir biçimde tasarlanmasına rağmen amaçların belirsizliği, bütçe tekniklerinin zayıflığı, analiz ve karşılaştırmaların yeterince yapılamaması ve plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması gibi temel eksiklikler nedeniyle kamu yönetimi sisteminin temel ihtiyaçlarını karşılayamamıştır.

1968 yılında çalışmaları başlayan program bütçe sisteminin ilk uygulamasına 1973 yılında geçilmiştir. 1973 mali yılı bütçe gerekçesinde, klasik bütçe sisteminin terk edilerek program bütçe sistemine aşamalı olarak geçişin başlatıldığı belirtilmiş ve sistemin altyapılarını oluşturacak mekanizmaların kısa süre içinde uygulamaya geçirilmesi gereği özellikle belirtilmiştir.¹⁸²

Program bütçe, mevcut ekonomik ve sosyal yapıda devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayırımında, faaliyetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe sistemidir. Bu bütçe sisteminin uygulanmasındaki temel yaklaşım tanımlanan

¹⁸² Devlet Planlama Teşkilatı, 2000:48

hizmetler ve bunların çeşitli araçlar kullanılarak ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. Bu çerçevede program bütçe sisteminin temel öğelerini;

- a) *Planlama*: Orta vadeli amaçlar ve stratejiler,
- b) *Programlama*: Daha kısa bir dönem için planın etkin bir biçimde uygulanması (projelendirme ve önceliklendirme),
- c) *Bütçeleme*: Programın uygulamaya dönüştürülmesi (program-altprogram-faaliyet),
- d) *Yönetim*: Sistemin uygulanmasındaki birimlerin etkin bir biçimde yapılandırılması,
- e) *Değerlendirme*: Sistem analizi, maliyet-fayda, maliyet-etkinlik gibi çeşitli analiz teknikleri kullanılarak seçenekler arası karşılaştırmalar yapılması,

oluşturmaktadır.¹⁸³ Bu öğeler incelendiğinde, program bütçe sisteminin kalkınma planlarının uygulamaya geçirilmesine aracılık ettiği ve bütçe hazırlık sürecinin bir anlamda politika oluşturma sürecine dönüştüğü sonuçları çıkarılabilmektedir. Ancak, program bütçe uygulamasıyla da beklenen sonuçlara ulaşılamamıştır. Bunun nedenleri aşağıda sunulmaktadır:

- a) Program bütçeye ilişkin altyapı çalışmalarının yeterli düzeye ulaşmadan kamu idarelerinden 1973 yılı bütçelerini program bütçe sistemine göre hazırlanmasının istenmesiyle görünüşte program bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Hizmet üretimine odaklanma, bunu en düşük maliyetle gerçekleştirme gibi çok faydalı yönleri olan program-bütçe sisteminin amacı, getirileri kamu idarelerine tam olarak anlatılamamış ve kamu idareleri bu sistemin uygulanabilmesi için yeterli nitelik ve nicelikte personelle desteklenmemiştir.¹⁸⁴
- b) Programların hazırlanması sürecinde yararlanıcı taleplerinin çok fazla analiz edilmemesi, katılımcılığın zayıf kalması, programların tek alternatif olmasının yasama organına tercih hakkı bırakmaması, bir çok faaliyet açısından fayda maliyet ölçümlerinde güçlüklerle karşılaşılması, programların her sene bütçede yer alması sonucu program gerekçelerinin anlamsızlaşması ve siyasi otoritenin

¹⁸³ Devlet Planlama Teşkilatı, 2000:46

¹⁸⁴ Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:105

orta vadede program sonuçlarını görecekt kadar iktidarda kalamamaları gibi nedenlerle iyi niyetle başlatılan program bütçe girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır.¹⁸⁵ Program bütçe sistemine geçilememesiyle klasik bütçe sisteminin uygulanmasına devam edilmiştir.

4.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye ilişkin temeller, 1995 yılında başlatılan “Kamu Mali Yönetimi Projesi” ve 2001 yılında yayımlanan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (Public Expenditure and Institutional Review-PEIR)” raporundaki reform önerileriyle atılmış; 5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle de PEB’e ilişkin detaylar oluşturulmuştur. Bu çerçevede, PEB’e ilişkin önemli bileşenler ve uygulamalar Şekil 4.1’de ortaya konulmakta ve aşağıdaki başlıklarda sunulmaktadır.

Şekil 4.1: Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesi



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

¹⁸⁵ Mutluer ve ark., 2006:108

4.2.1. Kamu Mali Yönetimi Projesi ve Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu

1050 sayılı Kanunla kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarının karşılanamaması ve 1994 ekonomik krizinin kamu harcama reformuna olan ihtiyacı artırması gibi nedenlerle Türk kamu mali yönetiminin yapısal sorunlarının çözümü amacıyla vergi idaresi, gümrük modernizasyonu, harcama ve personel yönetimi bileşenleri çerçevesinde Dünya Bankası'nın desteğiyle 1995 yılında Kamu Mali Yönetimi Projesi başlatılmıştır. Harcama bileşeni çerçevesinde önemli yapısal sorunlara çözümler bulunması amaçlanmasına rağmen bu bileşen kapsamındaki hedeflerin çok iddialı olması ve uygulayıcı kamu idarelerinin kapasitesini aştığı düşüncesiyle hedeflerde revizyona gidilerek tahakkuk esaslı muhasebeye ve bütçe sınıflandırma sistemine odaklanılmıştır.¹⁸⁶

Dünya Bankası'ndaki bağımsız değerlendirme grubunun (independent evaluation group) 20 Aralık 2005 tarihli "Türkiye'de Dünya Bankası, 1993-2004 Ülke Yardım Değerlendirmesi" raporunda Kamu Mali Yönetimi Projesiyle sınırlı bir katkı sağlandığı ve proje kapsamında tatmin edici tek bileşenin gümrük yönetimi için verilen destek olduğu belirtilmiştir.¹⁸⁷

"Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)" raporu ise 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu" raporu üzerine inşa edilerek Türkiye ve Dünya Bankası işbirliğiyle 2001 yılında hazırlanmıştır. Bu rapor ile temel olarak mali yönetim ile stratejik karar oluşturmanın zayıflığı, politika ve planların bütçe ile bağlantısızlığı ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkinsizlik ortaya konulmuştur.¹⁸⁸ Bu sorunların ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı raporda mali yönetimin güçlendirilmesi, politika kararları için kapasite oluşturulması ve operasyonel performansın iyileştirilmesine yönelik reform stratejisi oluşturulmuştur. Bu reform stratejisinin ayrıntıları Tablo 4.1'de sunulmaktadır. Bu reform stratejisinde 2001, 2002 ve 2003 yıllarında gerçekleştirileceği belirtilen mali sektör

¹⁸⁶ The World Bank, 2003:2-6

¹⁸⁷ The World Bank, 2006:20

¹⁸⁸ The World Bank, 2001

ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reformlara mali destek sağlanması amacıyla I. ve II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (PFPSAL I-II)¹⁸⁹ Temmuz 2001 ve Ağustos 2002 tarihinde imzalanmıştır.

PEIR kapsamında kamu harcama yönetimi için oluşturulan stratejik çerçeve ve bu bağlamda planlanan reformlar incelendiğinde, PEIR'in Türkiye'deki kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reform girişimlerine temel oluşturduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de sadece "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" yürürlüğe girerek reformun mali boyutu gerçekleşmiş, kamu yönetimi boyutunu içeren "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi nedeniyle yürürlüğe girememiştir.

¹⁸⁹ Programmatic Financial & Public Sector Adjustment Loan (PFPSAL), 2001: xi-xvi

Tablo 4.1: Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme Raporu'nda Önerilen Kamu Harcama Yönetimi Reformu İçin Stratejik Çerçeve

Birinci Aşama	İkinci Aşama	Üçüncü Aşama
Mali Yönetimin Güçlendirilmesi	Politika Kararları İçin Kapasite Oluşturulması	Operasyonel Performansın Geliştirilmesi
AMAÇ		
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tüm kamu sektörüne ve özellikle genel devlet sektörüne ilişkin bilgi sağlamak için bütçe kapsamının genişletilmesi, ➤ Mali işlerin saydamlığının geliştirilmesi, ➤ Mali verilerin uygun bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve tutarlılığının sağlanması, ➤ Denetim ve kontrol enstrümanlarının kapsam ve etkinliklerinin geliştirilmesi, ➤ Politika ve bütçe analizlerine daha iyi girdi sağlamak için bütçe sınıflandırması ve raporlamasının iyileştirilmesi, ➤ Makroekonomik çerçevenin sağlamlığının ve etkili bir biçimde uygulanmasının sağlanması. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bütçe hazırlama sürecinin güvenilirliğinin güçlendirilmesi: <ul style="list-style-type: none"> ○ Daha kapsamlı, ○ Daha iyi koordine edilmiş, ○ Daha nitelikli makro çerçeve, ○ Harcamacı bakanlıkların bütçe kalemlerine ilişkin zamanlı bilgi, ○ Politika ve önceliklere bağlı ödenekler, ○ Merkezi idareler arasında daha iyi teknik koordinasyon. ➤ Sektörel ve merkezi bakanlıklarda politika oluşturma kapasitesinin yeniden canlandırılması, ➤ Bakanlar Kurulu'nun orta vadeli mali çerçevedeki politika önceliklerini kararlaştırabilmesi için kapasitenin oluşturulması. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bir performans iyileştirme aracı olarak, harcamacı idarelere bütçe uygulamasında daha fazla takdir yetkisi verilmesi, ➤ Bütçe üzerindeki aşırı merkezi kontroller yüzünden bütçenin parçalanmasına yol açan güçlü teşviklerin kaldırılması, ➤ Kamu alımlarında paranın tam karşılığının sağlanmasının güçlendirilmesi.

Kaynak: The World Bank, 2001:xviii-xxv

4.2.2. Performans Esaslı Bütçelemeye Yönelik Pilot Çalışmalar

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye yönelik ilk pilot çalışma *Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde altı kurumda çeşitli faaliyet, hizmet ve projelerin pilot olarak seçilmesiyle başlatılmıştır. Pilot faaliyet ve projeler şunlardır;*

- a) Milli Eğitim Bakanlığı (Yüksek Öğretim Genel Müdürlüğü-Yurt dışı Bursları)
- b) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü-Süne ve Kımıl Mücadelesi Projesi)
- c) Karayolları Genel Müdürlüğü (Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi)
- d) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (Seyranbağları Huzurevi, Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri)
- e) Ortadoğu Teknik Üniversitesi (Kütüphanecilik Hizmetleri)
- f) TÜSSİDE

Bu kurumlardaki faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans planı (programı) hazırlanmıştır.¹⁹⁰

04/07/2003 tarihli “2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”nda; DPT Müsteşarlığı tarafından, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2003 yılında aşağıda sıralanan kuruluşlarda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarının başlatılacağından bahsedilmektedir. Bu kuruluşlar; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi’dir. 2004 Yılı Makro Çerçeve Kararında pilot kuruluşların stratejik planlarının en geç Haziran 2004 itibarıyla tamamlanacağı belirtilmektedir.

¹⁹⁰ Maliye Bakanlığı, 2008

19/07/2004 tarihli “2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı”nda ise; performans esaslı bütçeleme çalışmalarının, stratejik planlama çalışmaları ile uyumlu olarak ve bir bütünlük teşkil edecek şekilde anılan kuruluşlarda Maliye Bakanlığı’nın gözetim ve koordinasyonunda yürütüleceği hükmüne yer verilmekte olup, çalışmalarda yeterli ilerleme kaydeden pilot kuruluşların 2005 yılı bütçe tekliflerinin pilot uygulamalarda elde edilen sonuçları yansıtacak şekilde düzenleneceğinden bahsedilmektedir.

Tablo 4.2: Pilot Kuruluşların İlk Stratejik Plan ve Performans Programları

<i>Pilot Kuruluş</i>	<i>İlk Stratejik Plan</i>	<i>İlk Performans Programı</i>
Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı	2007-2011	2007
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	2005-2009	2005
Karayolları Genel Müdürlüğü	2006-2010	2007
Hacettepe Üniversitesi	2007-2011	2007
Denizli Valiliği	2006-2010	2007
İller Bankası Genel Müdürlüğü	2006-2010	2007
Kayseri Büyükşehir Belediyesi	2007-2011	2007
Tarım ve Köyşleri Bakanlığı	2010-2014	2010

Kaynak: “Performans Esaslı Bütçeleme Pilot Çalışmalar”, <http://www.bumko.gov.tr/PEB>, (çevrimiçi), 08.11.2008; “Kamuda Stratejik Yönetim-Pilot Uygulamalar”, <http://www.sp.gov.tr/pilot.html>, (çevrimiçi), 08.11.2008.

Pilot kuruluşlarda gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde stratejik plan ve performans programları hazırlanmış olmakla birlikte 2004 ve 2005 Yılı Makro Çerçeve Kararları göz önünde bulundurulduğunda, stratejik plan ve performans programlarının genel olarak geç bir tarihte tamamlandığı görülmektedir. Ayrıca bu pilot çalışmalara ilişkin bilgilendirici pilot değerlendirme raporları da kamuoyuna ve kamu idarelerinin istifadesine sunulmamıştır.

4.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Performans Esaslı Bütçeleme

5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle kanunun adından da anlaşıldığı üzere mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Bu değişikliklerle bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü/denetimi süreçleri güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede; KMYKK ile bütçenin kapsamının genişletilmesi, çok yıllık bütçeleme anlayışının getirilmesi, tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesi, katı harcama süreçleri terk edilerek yetki ve sorumluluk

dengesinin kurulması, uluslararası standartlara uygun bütçe sınıflandırma sistemine geçilmesi, iç kontrol ve iç denetim sistemiyle birlikte Sayıştay denetiminin genişletilmesi ve performans denetimlerine altyapı oluşturulması açısından bütçe süreci her açıdan etkinleştirilmeye çalışılmaktadır.

Politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması ise bütçe sürecinin etkinleştirilmesinin bir başka boyutu olup, bu tez çalışmasının da ana konusudur. Bu çerçevede KMYKK ile, stratejik yönetim sisteminin temel bileşenleri olan *stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun* kamu idarelerince hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Bu üç sacayağı; planlama, bütçeleme ve denetim süreçlerini oluşturmakta olup, bu bileşenler çerçevesinde gerçekleştirilen bütçeleme sistemi performans esaslı bütçeleme sistemidir. Bu sistem, Türkiye'de sadece bir bütçeleme sistemi olarak değil, stratejik yönetim döngüsünün uygulama aracı olarak kurgulanmıştır.

Bu bağlamda, politika üretme kapasiteleri çok zayıflayan kamu idarelerinin, politika ve strateji üretme kapasitelerinin artırılması amacıyla kamu idarelerince beş yıllık stratejik planlar hazırlanarak amaç, hedef ve performans göstergeleri belirlenmekte; stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programlarında stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ilgili bütçe yılında hangi faaliyet ve projelerin uygulanacağı detaylandırılmakta, ayrıntılı maliyet hesaplamalarından sonra planın yıllık maliyeti yani bütçe ortaya çıkarılmaktadır. Faaliyet raporlarıyla da stratejik plan ve performans programları kapsamında yürütülen amaç, hedef ve faaliyetlere dair bilgilerin yanında hedef ve performans göstergelerindeki gerçekleştirmeler ve sapmalar ile bunun nedenlerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Türkiye'deki PEB sisteminin bileşenleri olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun daha iyi anlaşılması için ayrıntılar alt başlıklarda sunulmaktadır.

4.2.3.1. Stratejik Plan

Kamu idarelerinin kurumsal yapılarının büyümesi, ürün ve hizmetlerindeki çeşitliliğin artması, gerçekleştirilen fonksiyonların boyutu ve karmaşıklığında meydana gelen birçok değişiklik ve hizmet verilen nüfustaki artış; planlama, analiz

ve kontrol süreçlerinin başarıyla gerçekleştirilmesini gerektirmektedir.¹⁹¹ Bu çerçevede Türkiye'deki kamu idareleri, çok temel ve basit ama aynı zamanda çok anlamlı ve cevaplanması zor soruları varlıklarını daha etkin bir biçimde sürdürmeleri için cevaplamak durumundadır. Bu sorular:¹⁹²

- a) Neredeyiz?
- b) Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
- c) Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz?
- d) Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz?

olmak üzere dört ana sorudur. Yukarıdaki sorular çerçevesinde kamu idarelerince;

- a) İlk olarak ayrıntılı bir durum analizinin yapılması ve mevcut durumun tespit edilmesi,
- b) Varlık sebebinin ortaya konulduğu misyonun; çalışma felsefesi, iş yapma biçiminin yansıtıldığı temel değerlerin ve gelecekte bulunulmak istenen noktanın yani vizyonun tespit edilmesi,
- c) Bu vizyona ulaşabilmek için hangi amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi gerektiği ve hangi stratejilerin izleneceğinin ortaya konulması,
- d) Bu sürecin etkililiğinin artırılabilmesi için izleme ve değerlendirmenin de hedefler ve performans göstergeleri aracılığıyla etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik planlamanın kamu idareleri ve kamu kesimi açısından çeşitli faydaları bulunmaktadır:

- a) Stratejik planlama stratejik olmayı, stratejik düşünmeyi, stratejik aktörlüğü ve öğrenmeyi teşvik etmektedir. Kurumun faaliyet alanlarıyla ilgili sistematik bir biçimde bilgi toplanması, başarı ve başarısızlıkların denetimi ve sebeplerinin ortaya konulması, gelecek yöneliminin belirli olması gerçekleştirilen faaliyetlerde “stratejik olma” odağını güçlendirmektedir.¹⁹³

¹⁹¹ Steiss, 2003:6

¹⁹² Devlet Planlama Teşkilatı, 2006a:5

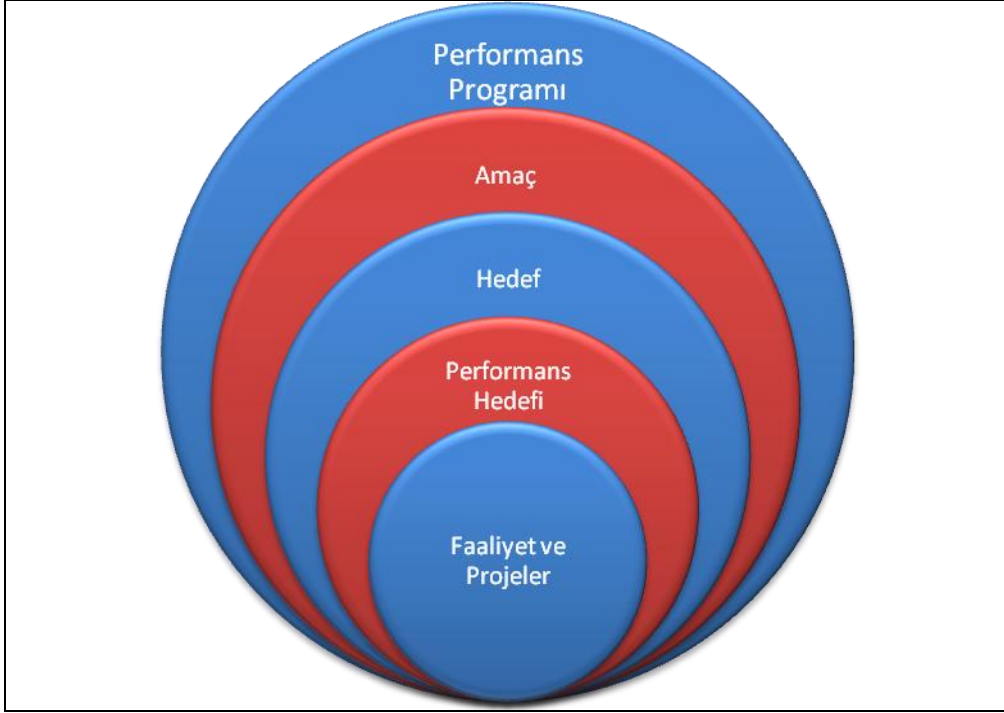
¹⁹³ Bryson, 2004:11

- b) Stratejik planlama karar alma mekanizmalarını ve süreçlerini güçlendirmekte, katılımcı yönetim ile orta/uzun vadeli bakış açısının gelişmesine aracılık etmekte, sonuç odaklı ve hesap verebilir bir yönetime temel oluşturmakta, kurum içi ve kurumlar arası etkileşimin, iletişimin güçlenmesiyle de kurumsal etkinliğin ve etkililiğin artmasını sağlamaktadır.
- c) Stratejik planlama, plan-program-bütçe bağlantılarının daha etkin hale gelip işlemesine, kamudaki yönetim ve harcama sisteminin etkinleştirilmesine ve kamu kesiminde somut hedeflere dayalı planlama anlayışına aracılık etmektedir.

Bu faydaları göstermesi amaçlanan stratejik plan, yasal zemine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kavuşmuştur. Bu Kanuna göre; stratejik plan: “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı” ifade etmektedir. Kanunun verdiği yetkiye istinaden DPT Müsteşarlığınca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” çıkarılmış ve Yönetmeliğin yayımlanmasını müteakip, Haziran 2003 tarihli “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” güncellenerek Haziran 2006’da “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” adıyla kamu idarelerinin kullanımına sunulmuştur.

4.2.3.2. Performans Programı

Performans programı stratejik planların yıllık uygulama dilimidir. Kamu idarelerince stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde bütçe dönemi içerisinde başarılması planlanan performans hedefleri, bu performans hedeflerinin hangi faaliyet ve projelerle gerçekleştirileceği, bunlara yönelik performans göstergelerinin belirlenmesi ve maliyetlendirmenin de bu doğrultuda yapılması sonucu performans programları hazırlanmaktadır.

Şekil 4.2: Performans Programı Çerçevesi

Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

Performans hedefi, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflere ulaşılması için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan performans seviyelerini gösteren çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Performans göstergesi ise idare performans hedeflerine ulaşılma düzeyinin ölçülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi için kullanılan araçlar olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁴ Bu hususların daha net hale gelmesi için Tablo 4.3 örnek olarak verilmektedir.

¹⁹⁴ Maliye Bakanlığı, 2009:6

Tablo 4.3: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı, Performans Programı ve Faaliyet Raporu

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 Stratejik Planı							
STRATEJİK AMAÇ I: Uluslararası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerini, standartlara uygun, etkili ve eksiksiz olarak yerine getirmek.							
STRATEJİK HEDEF I.1: Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.							
STRATEJİK HEDEF I.2: Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan sağlık denetimi ve patenta işlemlerinin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.							
STRATEJİK HEDEF I.3: Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılamama oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5'e indirilecektir.							
STRATEJİK HEDEF I.4: 2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında, risk analizleri sonucunda riskli ülkelerden gelen araç ve kişilerin denetimi %99 oranında yapılacaktır.							
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2008 Yılı Performans Programı							
STRATEJİK AMAÇ I'e İLİŞKİN PERFORMANS HEDEFLERİ							
I.1.1- Pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2008 yılında % 59'a çıkarılacaktır.							
I.2.1- Sağlık denetimi ve patenta işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2008 yılında % 69'a çıkarılacaktır.							
I.3.1- Pratika yapılamama oranı 2008 yılında % 30'a düşürülecektir.							
I.4.1- 2008 yılında 155.000 uçak kontrolü yapılacaktır.							
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2008 Yılı Faaliyet Raporu (Performans Hedefi 1.3.1 için)		2005	2006	2007	2008 Hedef	2008 Gerçekleşme	Hedeften Sapma (%)
STRATEJİK AMAÇ I: Uluslararası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerini, standartlara uygun, etkili ve eksiksiz olarak yerine getirmek.		22.627.070	12.060.694	35.801.868	35.239.847	17.289.097	-50,94
STRATEJİK HEDEF I.3: Türk boğazları'nı kullanan gemilerde pratika yapılamama oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5'e indirilecektir.		29.327.833	2.621.625	16.078.858	16.216.380	4.604.684	-71,60
Performans Hedefi 1.3.1	Pratika yapılamama oranı 2008 yılında % 30'a düşürülecektir.	29.327.833	2.621.625	16.078.858	16.216.380	4.604.684	-71,60
Performans Göstergeleri	Türk boğazlarından geçiş yapan gemisayısı	50.244	50.423	50.000	50.000	50.355	%0,71
	Türk boğazlarından transit geçip Türk limanlarına uğramayan gemi sayısı	28.297	26.334	28.000	28.000	25.167	-%10,1
	Transit pratika sayısı	17.180	15.585	22.400	19.600	21.521	%9,8
	Boğazlardan transit geçiş yapan gemilerden pratika yapılanların oranı	%61	%59,18	%80	%70	%85,5	%22

Kaynak: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 Stratejik Planı, 2008 Yılı Performans Programı, 2008 Yılı Faaliyet Raporu

Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve 2009 yılında yayımlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi”nde kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından;

- a) Program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin,
- b) Performans hedef ve göstergelerinin,
- c) Faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile sürecin başlayacağı belirtilmektedir.

Bu çerçevede; harcama birimleri sorumlu oldukları faaliyetlerin maliyetlerini tespit ederler. Bu faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerini ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklarını mali hizmetler birimine bildirirler. Mali hizmetler birimi üst yönetici tarafından duyurulan performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ve harcama birimlerince sağlanan maliyet bilgilerini konsolide ederek performans programını hazırlar.

Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer bir ifade ile, birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilemeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilebilir. Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır.

Kamu idareleri performans programlarında; performans hedefi tablosu, faaliyet maliyetleri tablosu, idare performans tablosu, toplam kaynak ihtiyacı tablosu ve faaliyetlerden sorumlu harcama birimlerine ilişkin tablo olmak üzere beş ana tabloyu hazırlamaları gerekmektedir.

15 Temmuz 2009 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ve 2009 yılında yayımlanan Rehber'e göre; performans programlarının harcama birimi düzeyinde değil idare düzeyinde hazırlanması öngörülmekte ve performans programı dönemi üç yıllık değil sadece bütçesi hazırlanan yılı kapsamaktadır. Bu husus, orta vadeli bütçeleme ve yönetim anlayışına uygun düşmemektedir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler. Performans programları kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatında yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmasını müteakiben Tasarıda yer alan büyüklüklere göre revize ederek, idare bütçe tasarısının görüşülmesinden en geç üç gün önce Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgisine sunarlar. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunuyla belirlenen bütçe büyüklüklerine göre nihai hali verilen performans programları Bakanlıklarda Bakan; diğer idarelerde ise ilgili Bakan veya üst yönetici tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır.

4.2.3.3. Faaliyet Raporu

Stratejik yönetim sisteminin son aşaması olan faaliyet raporu 5018 sayılı Kanunun 41. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddede üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenleneceği ve bu raporların, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacağından bahsedilmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Mart 2006 tarihli “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”le de faaliyet raporuna ilişkin ayrıntılar ve raporun içeriği ortaya konulmaktadır.

Stratejik yönetim döngüsü, performans esaslı bütçeleme sistemi ve bileşenleri düşünüldüğünde faaliyet raporu, sistemin son halkası olup hesap verebilirliğin gerçekleşme aşamasıdır. Şöyle ki, faaliyet raporunda, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmesi, bu raporların nihai kullanıcısı olan parlamenterlerin performansı gözetmelerine hizmet etmektedir. Ancak Tablo 4.4’te de görüldüğü üzere ilgili yönetmelikte faaliyet raporunun içeriği geniş tutulmuş olup stratejik planda ve performans programında içerilen idareye ilişkin bilgilere de yer verilmektedir.

Tablo 4.4: Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli

<p>I- GENEL BİLGİLER A- Mısyon ve Vizyon B- Yetki, Görev ve Sorumluluklar C- İdareye İlişkin Bilgiler 1- Fiziksel Yapı 2- Örgüt Yapısı 3- Bilgi ve Teknolojik Kaynaklar 4- İnsan Kaynakları 5- Sunulan Hizmetler 6- Yönetim ve İç Kontrol Sistemi D- Diğer Hususlar II- AMAÇ ve HEDEFLER A- İdarenin Amaç ve Hedefleri B- Temel Politikalar ve Öncelikler C- Diğer Hususlar</p>	<p>III- FAALİYETLERE İLİŞKİN BİLGİ VE DEĞERLENDİRMELER A- Mali Bilgiler 1- Bütçe Uygulama Sonuçları 2- Temel Mali Tablolara İlişkin Açıklamalar 3- Mali Denetim Sonuçları 4- Diğer Hususlar B- Performans Bilgileri 1- Faaliyet ve Proje Bilgileri 2- Performans Sonuçları Tablosu 3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi 4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi 5- Diğer Hususlar IV- KURUMSAL KABİLİYET ve KAPASİTENİN DEĞERLENDİRİLMESİ A- Üstünlükler B- Zayıflıklar C- Değerlendirme V- ÖNERİ VE TEDBİRLER</p>
---	--

Kaynak: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 2006

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin ayrıntılar, ilk olarak Aralık 2004 tarihli “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)” isimli dokümanda düzenlenmiştir. Ancak, bu rehber pilot kurumlar için geliştirilmiş

olduğundan faaliyet raporuna ilişkin nihai bir rehber bulunmamaktadır. Bu nedenle de Mart 2006 tarihli Yönetmelikte yer alan bazı hususlar yeterince detaylandırılmamaktadır.

Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu arasındaki ilişkiyi gösteren Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'ne ilişkin örnek Tablo 4.3'te sunulmaktadır. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 yıllarını içeren stratejik planında “Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılamama oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5'e indirilecektir.” hedefi birinci stratejik amaç kapsamında belirlenmiştir. 2008 yılı Performans Programı'nda ise bu hedefe ilişkin “Pratika yapılamama oranı 2008 yılında % 30'a düşürülecektir.” performans hedefi belirlenmiştir. Bu performans hedefi ayrıntısında Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2008 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde; tahmin edilen bütçeden %70 daha az bir bütçenin kullanıldığı ve ilgili performans hedefi için belirlenen dört performans göstergesinin üçü için daha iyi sonuçların alındığı görülmektedir. Ancak 2008 yılı Faaliyet Raporu'nda performans hedefi ve göstergelerine ilişkin hedef ve gerçekleşme durumları ve meydana gelen sapmalara ilişkin açıklamalar ve geleceğe dönük analizler yer almamaktadır. Faaliyet raporlarından beklenen en önemli fonksiyon, bu tür analizlere yer verilmesidir.

4.2.4. 5018 Sayılı Kanun Sonrası Performans Esaslı Bütçelemeye İlgili Düzenlemeler

5018 sayılı Kanundan sonra PEB'e ilişkin ilk düzenlemeler mahalli idareler alanında gerçekleştirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında stratejik planların yapılacağı ve bütçelerin stratejik plan temelinde hazırlanacağı hususlarına yer verilmiştir. Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları açısından önemli olan ve belediyeler ile il özel idarelerini zor durumda bırakan nokta Kanunların yürürlüğüne müteakip bir yıl içinde stratejik planların hazırlanmasının zorunlu kılınmasıdır.

Tablo 4.5: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Çıkarılan Performans Esaslı Bütçelemeye İlgili Düzenlemeler

Düzenleme	Tarih	PEB Kapsamında Sorumlu İdare Sayısı
➤ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	10/07/2004	16 Büyükşehir Belediyesi
➤ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	22/02/2005	81 İl Özel İdaresi
➤ 5393 Sayılı Belediye Kanunu	13/07/2005	244 Belediye
➤ Mahalli İdarelere Bağlı Kuruluşlar İçin Stratejik Plan Yükümlülüğü Genelgesi	06/11/2006	19 Bağlı İdare
➤ 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	24/12/2005	
➤ Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	06/01/2006	
➤ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17/03/2006	
➤ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26/05/2006	96'sı üniversite toplam 179 merkezi idaresi
➤ Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (İkinci Sürüm)	Haziran 2006	
➤ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	12/07/2006	
➤ Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarına Yönelik 15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı	15/10/2007	19 KİT (sadece stratejik plan yükümlülüğü)
➤ Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği	26/12/2007	
➤ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	05/07/2008	96'sı üniversite toplam 179 merkezi idaresi
➤ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15/07/2009	
➤ Performans Programı Hazırlama Rehberi	17/07/2008	
➤ Performans Programı Hazırlama Rehberi	21/05/2009	

Not: Sorumlu idare sayıları Nisan 2010 itibarıyla.

PEB sisteminin kapsamı içinde olan kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendiren düzenlemelere ilişkin ayrıntılar aşağıda sunulmaktadır.

a) Belediye Kanunu'na göre nüfusu 50.000 ve üstü belediyeler stratejik plan hazırlamakla mükelleflerdir. Bu bağlamda 2007 nüfus sayımı sonuçları ve 22

Mart 2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" çerçevesinde PEB kapsamında olan belediyelerin sayısı, 16'sı büyükşehir belediyesi olmak üzere 244'tür. İçişleri Bakanlığının 06/11/2006 tarihli "Stratejik Plan Yükümlülüğü Genelgesi" ile de mahalli idarelere bağlı kuruluşlardan (su ve kanalizasyon idareleri) 2008 yılı bütçe çağrısından önce stratejik planlarının hazırlanmasının istenmesiyle 19 bağlı idare de PEB kapsamı içerisine alınmıştır.

- b) 5436 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile tüm kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri kurulmuştur. 06/01/2006 tarihinde yürürlüğe giren "Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"le de stratejik plan ve performans programının koordinasyonu ve idare faaliyet raporunun hazırlanması görevleri bu birimlere verilmiştir.
- c) Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla 26/05/2006 tarihinde "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yayımlanmıştır. Bu Yönetmelikle tüm kamu idarelerinin eş zamanlı stratejik plan hazırlamaları yerine aşamalı bir geçiş öngörülmekte olduğundan performans esaslı bütçelemeye de aşamalı bir geçiş gerçekleşmiştir. Yönetmelikte öngörülen geçiş takvimine uyamayan az sayıdaki idarede ise çalışmalar devam etmektedir. Ayrıca, ilgili Yönetmeliğin yayımından sonra 5018 sayılı Kanun'un kapsamına giren sekiz merkezi idare ve 26 üniversitede ileriki dönemlerde PEB sistemine geçilmesi beklenmektedir.
- d) İlk yayımı Mayıs 2003'te yapılan ve stratejik planların hazırlanması sürecinde kamu idarelerine yol gösteren Stratejik Planlama Kılavuzu, Haziran 2006'da "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" olarak güncellenmiştir.

- e) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarına yönelik “15/10/2007 tarihli ve 2007/12702 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı” ile kamu teşebbüsleri de stratejik plan yapmakla mükellef kılınmışlardır. Bu çerçevede, kamu teşebbüsleri 2009-2013 yıllarını kapsayan stratejik planlarını “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”na uygun bir biçimde hazırlamaktadır. İlgili Bakanlar Kurulu Kararı’nda performans programının hazırlanmasına dair bir hüküm bulunmamaktadır.
- f) “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ve “Performans Programı Hazırlama Rehberi” ile performans programının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar ortaya konulmaktadır. Rehberine ilişkin detaylara performans programı başlığı kapsamında yer verilmektedir.
- g) Etkili bir biçimde işleyen iç kontrol sistemi, PEB’in başarılı bir biçimde uygulanması açısından önemlidir. İdarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate alınmaları gereken temel yönetim kurallarını gösteren ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlayan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” 26/12/2007 tarihinde yayımlanmıştır. Bu tebliğ, kendi görev alanlarıyla ilgili kamu idareleri tarafından belirlenecek standartlara çerçeve oluşturmaktadır.
- h) İç kontrol sisteminin etkinliğinin denetlendiği ve PEB sisteminin uygulanabilirliğinin artırıldığı iç denetim sistemine ilişkin de ikincil düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Bunlardan biri olan “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile iç denetçiler idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunun denetlenmesi ve değerlendirilmesi bakımından görevlendirilmektedir.

Bu bölümde, Türkiye’de uygulanmaya çalışılan stratejik yönetim ve PEB sisteminin altyapısını oluşturan çalışmalara, sistemin temel bileşenlerine ve bu kapsamdaki mevzuat düzenlemelerine yer verilmiştir. Sistemin uygulanmasına

ilişkin karşılaşılan ve karşılaşılabilecek güçlükler ise beşinci bölümde yer verilmektedir.

5. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASINDAKİ GÜÇLÜKLER VE YAKLAŞIMLAR

Bu bölümde, PEB uygulamasında karşılaşılan güçlükler ele alınmakta olup stratejik yönetimin bileşenlerini ve bu bağlamda PEB sistemini etkilemesi düşünülen temel konular tartışılmaktadır. PEB'in kurumsal düzeyde uygulanma aksaklıklarından önce daha üst düzeydeki temel konuların incelenmesi ve çözüm önerilerinin geliştirilebilmesi için aşağıdaki temel konuların PEB açısından değerlendirilmesi önemli görülmektedir.

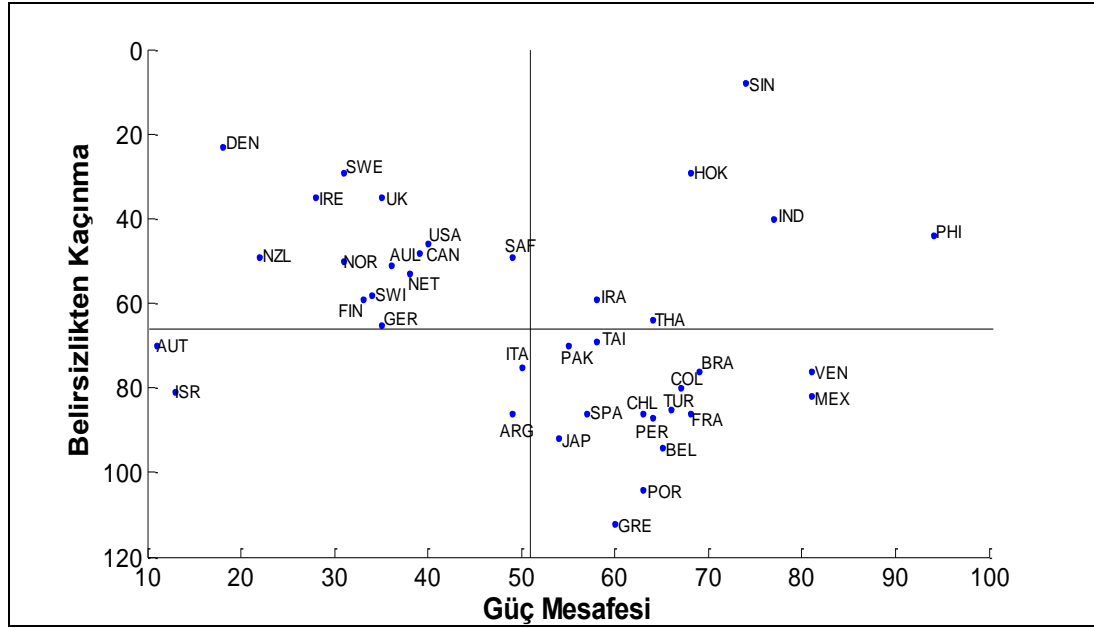
5.1. Ulusal ve Kurumsal Kültürel Ortam

Herhangi bir ülkede PEB sisteminin kurulması, uygulanması ve sonuçlar üretmesi, PEB sistemine ilişkin mevzuat düzenlemeleri, sistemin teknik ayrıntıları vb. hususlardan önce ulusal kültürün performans kavramına bakış açısıyla ilgilidir. Ulusal kültür ile performans kültürünün ilişkilendirilebilmesi için Hofstede'nin çalışmasından yararlanılarak kültürleri farklılaştıran sonuçlar dört boyutta (güç mesafesi, belirsizlikten kaçınma, toplumculuğa karşı bireycilik ve dışılığa karşı erillik) incelenebilmekte olup bu hususlara ilişkin ayrıntılara "2.4.3.1. Performans ve PEB Sistemine Farklı Bir Bakış: Ulusal Kültürün Etkisi" başlığı kapsamında yer verilmektedir.

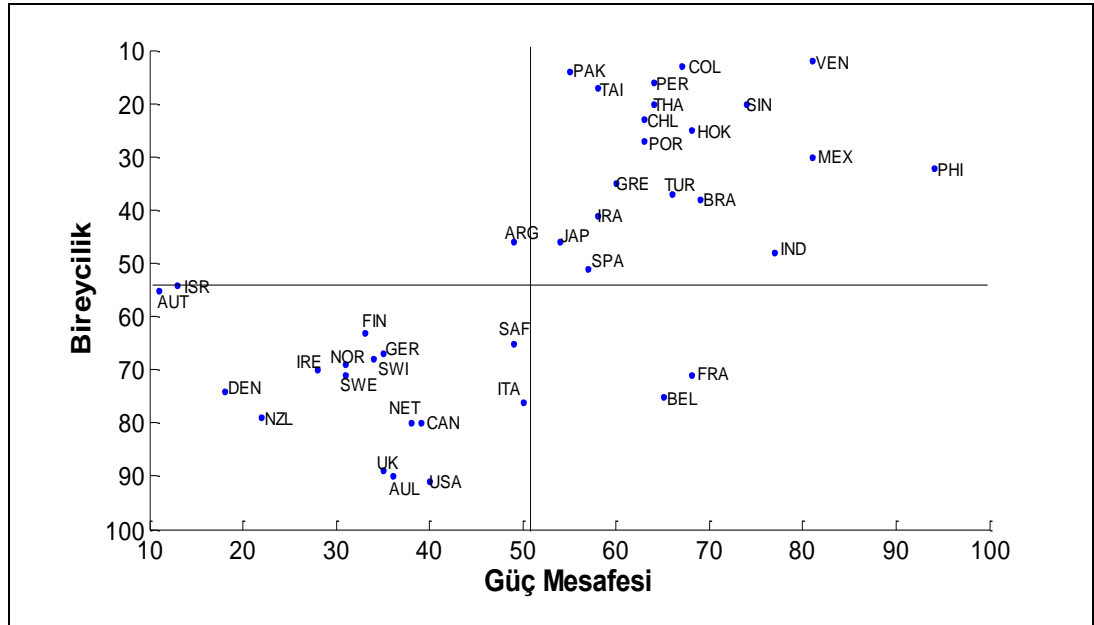
Hofstede'nin araştırması ile temel olarak güç mesafesinin düşük, belirsizlikten kaçınmanın zayıf olduğu, eril ve bireyci toplumlarda ulusal kültür ile performans kültürü arasında olumlu bir ilişki olduğu ortaya konulmaktadır. Bu başlık kapsamında, Hofstede'nin çalışmasının Türkiye sonuçlarına yer verilmekte ve Türkiye'nin kültürel olarak PEB sistemine elverişliliği değerlendirilmektedir.

70'ten fazla ülkede IBM çalışanları üzerinde *değerlere* yönelik uygulanan anketlerden elde edilen verilerle Hofstede tarafından 40 ülke karşılaştırılmıştır.¹⁹⁵ Bu karşılaştırmalar sonucu güç mesafesi-belirsizlikten kaçınma, güç mesafesi-bireycilik ve erillik-belirsizlikten kaçınma endeksleriyle ülkelerin, diğer ülkelere kıyasla durumları aşağıdaki üç grafikte ortaya konulmaktadır.

¹⁹⁵ Hofstede orijinal makalesinde 40 ülkeyi kıyaslamıştır. Bu 40 ülke içerisinde yer alan Yugoslavya'nın dağılmasından ötürü çalışmamızda 39 ülke içerilmiştir.

Grafik 5.1: Güç Mesafesi ve Belirsizlikten Kaçınma Endeksi

Kaynak: Hofstede: (<http://www.geert-hofstede.com>)'dan derlenmiştir.

Grafik 5.2: Güç Mesafesi ve Bireycilik Endeksi

Kaynak: Hofstede: (<http://www.geert-hofstede.com>)'dan derlenmiştir.

Grafiklerden de görüldüğü üzere, güç mesafesinin düşük, bireyciliğin yüksek, belirsizlikten kaçınmanın düşük ve erillik özellikleri yüksek olduğu bölgelerde nispeten gelişmiş ülkelerin toplandığı görülmekte olup bu bölgedeki ülkeler (ABD,

Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere) tarafından PEB sisteminin göreceli olarak başarıyla uygulandığı söylenebilmektedir.

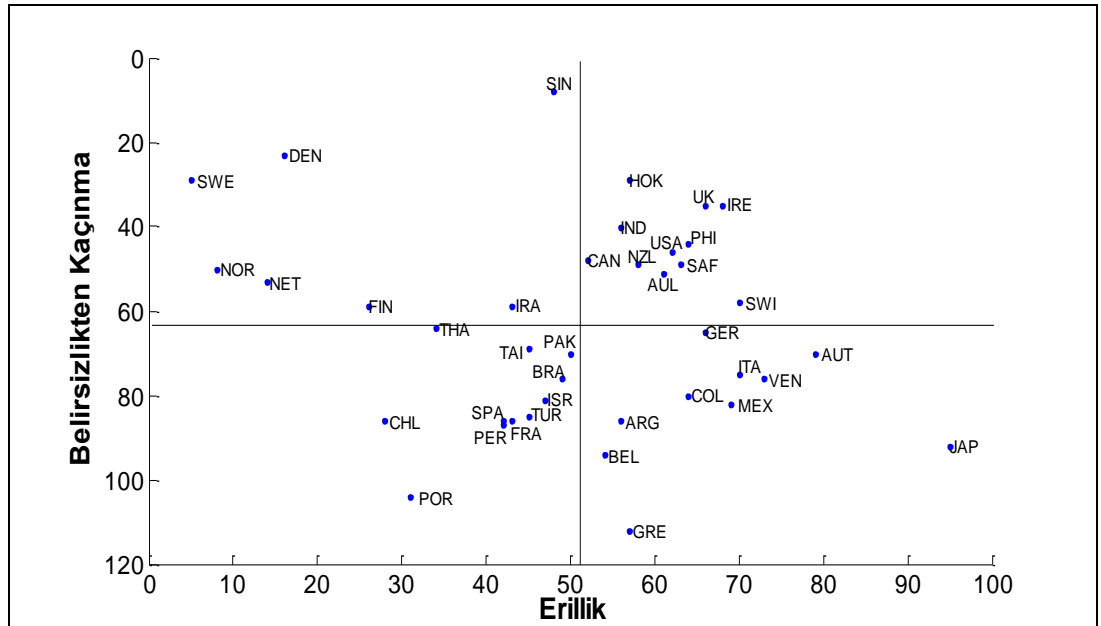
Güç mesafesinin yüksekliği ile ülkelerin gelir dağılımı dengesizliği arasında bir bağlantının varlığından söz edilebilir. Bu çerçevede ABD, Yeni Zelanda ve Kuzey Avrupa ülkelerinde güç mesafesinin düşük olduğu görülmektedir.

Bireycilik, gelişmiş batı ülkelerinde yüksek düzeydedir. Bireyciliğin gelişmesi ile şehir kültürünün gelişmesi arasında bir bağlantı kurulabilir.

Erillğin İngiltere, Amerika, Japonya gibi ülkelerde yüksek; İskandinav ülkeleri ile bazı Latin ve Asya ülkelerinde ise düşük düzeyde olduğu görülmektedir.

Belirsizlikten kaçınma ise Anglo-Sakson ve İskandinav ülkelerinde düşük düzeydedir. Bu durum kabul edilebilir düzeyde bir belirsizlik ortamının olduğu ve mümkün olduğunca az kurala ihtiyaç bulunduğunu göstermektedir.

Grafik 5.3: Erillik ve Belirsizlikten Kaçınma Endeksi



Kaynak: Hofstede: (<http://www.geert-hofstede.com>)'dan derlenmiştir.

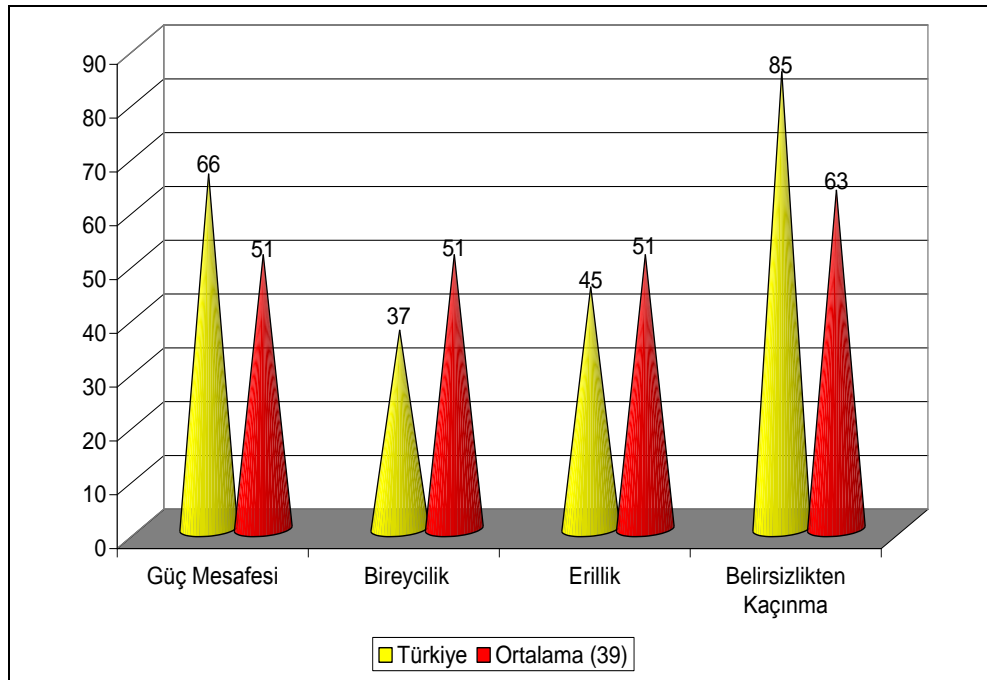
Türkiye'nin durumu incelendiğinde ise;

- Türkiye'de güç mesafesinin yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum; performans kavramına bakışta önemli ipuçları vermektedir. Çünkü güç mesafesinin yüksek olması, hiyerarşik yapılanmanın güçlü olduğunu ve emir

komuta sistemini benimsemiş insanların/personelin çoğunlukta bulunduğunu göstermektedir. Bu yapılanma içinde; alt düzey ile üst düzey personel arasında iletişim sorununun yaşanması, bunun da katılımcı ve birlikte yönetimin önünde bir engel teşkil etmesi ve performanstan ziyade uyuma odaklanılması sonuçları ortaya çıkabilmektedir.

- b) Erilliğin az da olsa ortalamanın altında olduğu görülmektedir. Hofstede'ye göre dişliliği yüksek olan toplumlarda performanstan ziyade yaşam kalitesine, paradan ziyade insanlar arasındaki ilişkilere önem verilmektedir.
- c) Toplumun menfaatinden ziyade kişisel menfaate önem veren bireyciliğin savunucuları eşitlik kaygısına daha az özen gösterir. Çünkü bireyciler insanların farklı olduklarını ve her bir aktörün kendisi için en iyiyi bileceğini savunur. Türkiyede bireyciliğin ortalamanın altında kalması performansa dönük bir kültürel yapının şekillenmesi için olumsuzluk yaratabilecek bir husus olarak değerlendirilebilir.

Grafik 5.4: 39 Ülke Ortalaması ve Türkiye



Kaynak: Hofstede: (<http://www.geert-hofstede.com>)'dan derlenmiştir.

2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 95 kamu idaresinde daire başkanı ve üstü pozisyonda 2241 yöneticiyi içeren “Stratejik Yönetim Araştırması”

gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmanın bulguları incelendiğinde Hofstede'nin 1980 yılında yapmış olduğu araştırmanın sonuçlarının Türkiye'deki kamu idareleri için de geçerli olduğu söylenebilir. Stratejik yönetim araştırması sonuçlarına göre:¹⁹⁶

- a) Yöneticilerin %90'ından fazlası kuruluş kanununun kısmen de olsa değişmesi gerektiğini düşünmektedir. Son üç yılda kuruluşların %32'sinde kuruluş kanunu değişmesine rağmen, yenilenen kuruluş kanunları da yeterli görülmemektedir.
- b) Ayrıca, yöneticilerin %46'sı kuruluş faaliyetlerinin tamamının kuruluş kanunu tarafından kapsanmadığını düşünmektedir. Bu durum faaliyetlerle mevzuat konusunda örtüşmenin tam olmadığı yönünde bir algılama olduğunu göstermektedir.
- c) Birimler arası görev ve yetki çakışması bulunduğunu belirten %13, kısmen bulunduğunu belirten yöneticiler %45 düzeyindedir. Bu durum, görev ve yetki paylaşımının kuruluşların kendi içinde dahi sorun oluşturduğunu göstermektedir.
- d) Yöneticilerin %41'i yönetimde süreksizliğin, %59'u kısa vadeli düşünme ve çalışma biçiminin, %50'si değişime direncin, %50'si katı ve karmaşık mevzuatın, %38'i katı organizasyon yapısının ve %42'si ise iş tanımlarındaki belirsizliğin kuruluşları için geçerli olduğunu belirtmişlerdir.
- e) Kuruluşlarda kuruluşun çalışmaları ve işleyişi hakkında %68 oranında geri bildirim alındığı ifade edilmiştir. Ancak bu geri bildirim önemli bir bölümü toplantılar ve bilgi notları ile alınmaktadır. Geri bildirimleri sistematik bir biçimde alan, düzenli olarak çalışan memnuniyeti anketi gerçekleştiren kuruluşların oranı ancak %4'tür.

Hofstede'nin araştırmasına¹⁹⁷ göre Türkiye ortalamadan en çok belirsizlikten kaçınma konusunda saptmaktadır. Stratejik yönetim araştırmasının yukarıdaki sonuçları da “kısa vadeli düşünme biçimi”, “yenilenen mevzuatın tekrar değişikliğe

¹⁹⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, 2006b

¹⁹⁷ Son yıllarda yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında bu araştırmanın günümüzde geçerliliği sorgulanabilir. Ancak Douglass C. North'un “Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans” adlı eserinde belirttiği üzere kültürlerin izlek bağımlı (path-dependency) olması yani kültürlerin tarihsel olarak üzerinde buldukları yolun izleyecekleri yol üzerindeki etkisi göz önünde bulundurulduğunda bu veriler anlamlılığını koruduğu söylenebilir. Ayrıca Hofstede'nin bu dört kriter seti kültürlerin performansa yaklaşımı ve PEB sistemi üzerinde nasıl bir etkisinin olabileceğini görmek açısından da son derece faydalıdır.

ihtiyaç duyması” ve “iş tanımlarında belirsizlik” gibi nedenlerle kamu idarelerindeki belirsizlik ortamını doğrulamaktadır. Bu belirsizlik ortamı da gerek yöneticiler gerekse çalışanların risk alma eğilimini zayıflatabilmektedir.

Gerek Hofstede'nin gerekse de stratejik yönetim araştırmasının sonuçları incelendiğinde Türkiye'deki ulusal ve kurumsal kültürel ortamın performans esaslı bütçeleme sistemine geçişte direnç noktaları oluşturacağı görülmekte; destekleyici reformların ve kamu personelindeki zihinsel dönüşümün PEB sisteminin başarısında önemli rol üstleneceği düşünülmektedir.

Yukarıda bahsedilen hususların yanı sıra ulusal ve kurumsal kültür, PEB'in diğer bütün bileşenleri ile etkileşim halinde olması nedeniyle ayrıca önemlidir. TBMM'nin işlevi, reform yönetimi, idari kapasite, bütçe yapısı, bütçe süreci değerlendirme ve derecelendirme aracı, iç kontrol ve iç denetim, stratejik planların ölçülebilirliği alanlarına ilişkin radikal kararlar alınması ile zamanla bazı gelişmeler sağlanabilir. Ancak bu gelişmeler uzun vadede ulusal ve kurumsal kültürde, gerek vatandaş gerekse de çalışan düzeyinde performans kavramına bakış açısında, hesap verebilirliğin yanı sıra hesap sorma kültüründe bir değişimi ve gelişimi sağlamaz ise PEB, kendisinden beklenen nihai faydaları tam anlamıyla gösteremeyecektir.

5.2. Performans Esaslı Bütçeleme Çerçevesinde TBMM'nin İşlevi

Kaynak tahsis etkinliğinin sağlanması ve operasyonel etkinliğin iyileştirilmesi olmak üzere temelde iki ana amacı bulunan performans esaslı bütçeleme girişimi bağlamında,¹⁹⁸ Hükümetin Meclise karşı hesap verebilirliği bütçe aracılığıyla gerçekleşmektedir. Hesap verebilirlik için, diğer faktörlerin yanında bütçenin Mecliste görüşülme sürecinin de her yönüyle etkili işlemesi gerekmektedir. Bu açıdan, Türkiye'de bütçeye ilişkin meclis sürecinin geliştirilmesi gereken yönleri bulunmaktadır. Yasamanın bütçe üzerindeki rolünün etkisizliği, bütçenin TBMM'de görüşülme süresinin kısıllığı ile bağımsız ve objektif bir bütçe analiz biriminin eksikliği olmak üzere üç açıdan bütçenin TBMM süreci aşağıda incelenmektedir.

¹⁹⁸ Sterck and Bouckaert, 2006:1

i. Yasamanın Bütçe Üzerindeki Rolünün Etkinsizliği: Parlamentolar, esasen bütçe politikaları üzerindeki etkileri bakımından farklılaşmakta olup, en güçlü yasama meclisleri bütçe yapabilme gücü bulunan meclislerdir. Amerikan Kongresi bunun en iyi örneği olup Kongre bazen bütçe yapan yasama meclisi olarak işlev görmektedir.¹⁹⁹ Ancak yürütmenin önerdiği bütçe teklifi, çoğu yasama meclisi tarafından küçük değişikliklerle kabul edilmektedir.²⁰⁰ Bu durum, küçük değişikliklerin katkısının önemsiz olduğu anlamına gelmemekle birlikte, bütçe yapma pratiğinin yasama gücünün değil yürütmenin marifetiyle gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır. Bu husus, Türkiye için de geçerli olup TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulan ve kanunlaşan bütçe rakamları Tablo 5.1’de gösterilmektedir.

Tablo 5.1: Plan ve Bütçe Komisyonuna Sunulan Tasarı ve Kanunlaşan Bütçe

Yıl	Plan ve Bütçe Komisyonuna Sunulan Teklif	Bütçe Kanunu (Bin TL)	Yıl	Plan ve Bütçe Komisyonuna Sunulan Teklif	Bütçe Kanunu (Bin TL)
1996	3.511.000	3.510.989	2004	150.508.000	149.945.082
1997	6.255.000	6.254.921	2005	155.472.000	155.627.544
1998	14.793.000	14.789.475	2006	174.339.990	174.321.617
1999	23.650.000	27.143.467	2007	204.902.263	204.988.546
2000	46.968.000	46.713.341	2008	222.312.617	222.553.217
2001	48.360.000	48.360.006	2009	262.110.000	259.155.933
2002	98.071.000	98.131.000	2010	286.928.000	286.981.000
2003	145.629.000	145.950.000			

Kaynak: Yıllık Programlar; Bütçe Kanunları; Bütçe Gereçekçeleri

Not: 1999 Yılı Yıllık Programı ile Bütçe Kanunu’ndaki rakamın ciddi oranda farklılaşması transferlerde yapılan artıştan kaynaklanmaktadır.

Plan ve Bütçe Komisyonundaki milletvekili dağılımının yürütme lehine olup kararların istenildiği biçimde çıkarılması da yasamanın bütçe üzerindeki rolünün etkisizliğini göstermektedir.

TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan TBMM İçtüzük Teklif Taslağına göre;²⁰¹

“Bütçe ve Kesinhesap Alt Komisyonları

¹⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için: Lienert, 2005:23

²⁰⁰ Krafchik, Wehner, 2004:4

²⁰¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Teklif Taslağı, 2009

MADDE 40- Plan ve Bütçe Komisyonunca; bütçe kanunu tasarısı ve ekleri ile daimi ihtisas komisyonları tarafından idare bütçelerine ilişkin olarak hazırlanan raporları görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere Bütçe Alt Komisyonu; kesinhesap kanunu tasarısı ve ekinde yer alan belgeleri, Genel Uygunluk Bildirimini, Sayıştay raporlarını ve kesinhesaplar ve faaliyet raporları hakkında daimi ihtisas komisyonlarınca hazırlanan raporları görüşmek, incelemek ve değerlendirmek üzere Kesinhesap Alt Komisyonu kurulur.

Alt Komisyonların üye sayısı Plan ve Bütçe Komisyonunca belirlenir. Alt Komisyonların üyelerinin belirlenmesinde, siyasi parti grupları ile grubu olmayan milletvekilleri Plan ve Bütçe Komisyonundaki temsil oranları dikkate alınır. Alt Komisyonların görev süresi, Plan ve Bütçe Komisyonunun görev süresi ile sınırlıdır. Alt komisyon başkanları iktidar; başkanvekilleri sırasıyla muhalefet gruplarınca belirlenir. Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanı gerek gördüğü takdirde Alt Komisyonlara başkanlık edebilir.

Alt Komisyonlar görüş, inceleme ve değerlendirme sonuçlarını, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığına rapor halinde sunarlar.

Bütçe Alt Komisyonunun bütçeye ilişkin raporu, Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçenin tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında değerlendirilir.

İdarelerin kesinhesapları, genel uygunluk bildirimini, dış denetim genel değerlendirme raporu ile faaliyet raporları hakkında, Kesinhesap Alt Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, kesinhesap görüşmeleri sırasında Plan ve Bütçe Komisyonunda ayrı bir birleşimde görüşülür.

Alt Komisyonlar, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı aracılığı ile kamu idarelerinden inceleme ve değerlendirmelerine konu olan hususlarda bilgi ve belge isteyebilirler.

Alt Komisyonların çalışmalarında, bu maddede hüküm bulunmayan hallerde, İçtüzüğün diğer hükümleri uygulanır.”

Bu içtüzük değişikliği ile alt komisyonların üyelerinin seçiminde, siyasi parti grupları ile grubu olmayan milletvekillerinin TBMM'deki temsil oranları dikkate alınmayıp Plan ve Bütçe Komisyonundaki temsil oranlarının dikkate alınması yine yürütmenin bütçe sürecindeki hakimiyetinin devam edeceğinin göstergesidir.

TBMM ihtisas komisyonları arasında komisyonda bulunan tasarı ve teklifler açısından en yoğun komisyon Plan ve Bütçe Komisyonudur. Bunun nedeni bütün mali konulara ilişkin düzenlemelerin Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmesidir. Bütçe dengesinin gözetilmesi açısından önemli olan bu uygulama PEB çerçevesinde

etkili bir denetimin gerçekleştirilmesi bağlamında zorluklara neden olması beklenmektedir.

Ayrıca, 03/04/2007 tarihli ve “Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları” konulu Başbakanlık Genelgesi’ne göre 17/02/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24’üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17/02/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için düzenleyici etki analizi yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede ilgili mevzuat düzenlemelerinin bütçeye olan etkisinin hesaplanması gerekmektedir. Nisan 2010 tarihine kadar hazırlanan düzenleyici etki analizi sayısı 12’dir.²⁰² Bu hesaplamanın yapılmaması durumunda PEB’e ilişkin olumsuz bir etki doğması ve yasamanın etkililiğinin azalması ihtimali bulunmaktadır.

ii. Bütçenin TBMM’de Görüşülme Süresinin Kısılgı: Bütçeye ilişkin ayrıntılı analizlerin yapılabilmesi için Mecliste ve komisyon/komiterlerde yeterli zamana ihtiyaç bulunmaktadır. OECD’nin “Bütçe Şeffaflığı İçin İyi Uygulamalar” adlı dokümanında, taslak bütçenin yeterince gözden geçirilmesine izin veren bir sürede Parlamenteoya sunulması ve bu sürenin hiçbir şekilde üç aydan aşağı olmaması gerektiğinden bahsedilmektedir.²⁰³ Bu husus performans esaslı bütçeleme sistemi ve bu sistemin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi asli dokümanlarının incelenmesinin etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi bakımından ayrıca önem arz etmektedir.

Tablo 5.2: OECD Üyesi Ülkelerde Bütçenin Parlamenteoya Sunulma Süresi

Süre	2 Aya Kadar	2 Ay ile 4 Ay Arası	4 Ay ile 6 Ay Arası	6 Ay ve Sonrası
Ülke	9	19	1	1
Yüzde	%30	%64	%3	%3

Kaynak: OECD, 2007b

²⁰² Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğündeki ilgili uzmanlarca 15.04.2010 tarihinde gerçekleştirilen telefon görüşmesi.

²⁰³ OECD, 2002:8

“OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Anketi” 2007 yılı sonuçlarına göre; 30 OECD ülkesinin %94’ünde bütçe, mali yılın başlangıcından önceki dört ay içerisinde sunulmaktadır. Türkiye’de ise mali yılın başlangıcından 75 gün önce sunulmakta olup, OECD’deki genel yapıya uymaktadır. Ancak, Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün ağırlığı, Komisyon’daki milletvekili dağılımının muhalefeti etkisizleştirilmesi, doküman bolluğuna rağmen kullanışlı bilgilerin tam anlamıyla Komisyon’a sunulmaması, TBMM’nin bütçe analiz kapasitesinin yetersizliği ve günlük ortalama 10 kamu idaresinin bütçesinin görüşülmesi sonucu meclis denetimi yeterince gerçekleşmemektedir. Bu hususta bütçenin TBMM’de görüşülme süresinin kısalığının önemli bir etkisi bulunmaktadır.

iii. Bağımsız ve Objektif Bir Bütçe Analiz Biriminin Eksikliği: Teoride yasamanın, pratikte ise yürütmenin gücünün fazla olduğu ve bütçenin yürütme tarafından istenildiği gibi çıkarılabildiği bir parlamenter sistemde bağımsız ve objektif bir bütçe analiz biriminin olması, yürütme ile yasama arasında bir denge unsuru oluşturabilmektedir. Böyle bir birim, parlamenterlerin karmaşık bütçe süreci içerisinde yararlı, bilgilendirici, rafine, iyi hazırlanmış performans bilgisine olan ihtiyaçlarının karşılanması, parlamenter gözetimin etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi, bütçeye ilişkin karar alma sürecinin etkinleştirilmesi için güvenilir performans bilgisinin üretilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu birimin performans bilgisi sağlamanın yanında başka faydaları da bulunmaktadır.²⁰⁴

- a) Karmaşıklığı sadeleştirme: Yürütme tarafından sunulmayan ya da karmaşık biçimde sunulan bütçe bilgisinin yasama tarafından anlaşılması zordur. Bu nedenle bağımsız bir birimin karmaşık bütçe bilgisinin yasama tarafından anlaşılmasını sağlayacak uzmanlığa sahip olması gerekir.
- b) Şeffaflığı destekleme: Bağımsız birimde bulunan tecrübe ve uzmanlık, bütçeyle ilgili hilelerin önüne geçilmesini sağlayıp şeffaflığı artırmaktadır.
- c) Güvenilirliği artırma: Bağımsız bir birim tarafından bütçe bilgisinin sadeleştirilmesi ve şeffaflığın desteklenmesi üretilen bilgiyi de güvenilir kılmaktadır.

²⁰⁴ Anderson, 2005:38-39

- d) Bütçe sürecini iyileştirme: Daha basit, şeffaf, güvenilir ve hesap verebilir bir bütçe, bütçenin doğruluğu, anlaşılmasının ve izlenmesinin kolaylığı açısından bütçe sürecini desteklemektedir.
- e) Hesap verebilirliği destekleme: Bütçe sürecinde kullanılan tahminler ve kamu idarelerinin amaç ve hedeflerine ilişkin gerçekleştirmelerin izlenmesi sonucu yürütmenin hesap verebilirliği artırılmaktadır.
- f) Çoğunluğa ve azınlığa hizmet verme: Eğer bütçe birimi gerçekten tarafsız ve bağımsız ise bütün tarafların ihtiyaçlarını karşılayan bilgileri üretmesi gerekmektedir.
- g) Hızlı bilgiler sağlama: Yasamanın bir parçası olan bağımsız bütçe birimi, yasama tarafından yapılan bütçeyle ilgili sorulara yürütmenin bütçe biriminden daha hızlı cevaplar sağlayabilmektedir.

“OECD Bütçe Uygulamaları ve Süreçleri Anketi” 2007 yılı sonuçlarına göre 30 OECD üyesi ülkenin 11’inde yasamaya bağlı uzmanlaşmış bir bütçe araştırma birimi bulunmaktadır. Bunlardan en eski ve en büyük olan Amerikan Kongre Bütçe Ofisi’dir. Diğerleri ise İngiltere, Güney Kore, İtalya, Japonya, Meksika, Hollanda, Kanada, Macaristan, Polonya ve Portekiz’dedir. Türkiye’de ise siyaset yapma biçiminin, siyasi kutuplaşmaları aşip iyi yönetişime, sonuç odaklılığa, performansa odaklanması için muhalefetin elini güçlendiren, iktidarın da daha iyi yönetimi için bilgiler sağlayan bağımsız ve tarafsız bir bütçe biriminin eksikliği, PEB sisteminin başarısını olumsuz etkileyen faktörlerden biri olarak görülmektedir.

5.3. Reform Yönetimi

Reform (stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş) yönetiminde, siyasi destek ve sahipliğin bulunması, bürokratik anlamda süreci yönetecek ve yönlendirecek reform liderinin belirlenmesi, reformu kamu idarelerine yaygınlaştırma ve hayata geçirme sürecinde yönlendirici ve destekleyici rolü üstlenecek idarelerin koordineli çalışmaları reformun başarısı için en öncelikli ve en önemli konulardır. Bu hususlar açısından Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinde reform yönetimi bağlamında geliştirilmesi gereken yönler

bulunmaktadır. Bu çerçevede, merkezi kamu idareleri açısından ortaya çıkan ve PEB sürecini olumsuz etkilediği/etkileyeceği düşünülen hususlar şunlardır:

- a) 5018 sayılı Kanun, mali yönetime ilişkin çok sayıda yenilik ve yükümlülük getirmekte olup, reform bileşenleri farklı idareler tarafından yönetilmektedir. Ancak, bunlar arasındaki orkestrasyon görevini gören bir kurum ya da birim bulunmamaktadır.
- b) Örgütsel yapılar, bütçe esnekliği, hizmetlerin ölçülebilirliği, idare ve personel büyüklüğü, taşra teşkilatının mevcudiyeti ve bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük, üniversite, belediye, il özel idaresi gibi yerine getirilen fonksiyonlar açısından farklılaşan kamu kurum ve kuruluşları için standart bir performans esaslı bütçeleme modelinin belirlenmesi reform yönetimi anlamında kamu idarelerine yeterli desteğin sağlanmadığını ve alternatifin sunulmadığını göstermektedir. Örneğin; belediye ile bakanlığın, bakanlık ile de üniversitenin aynı formatta stratejik plan hazırlaması, idare türüne göre geliştirilecek formata kıyasla muhtemelen daha az etkili sonuçlar doğuracaktır.
- c) “Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme” çalışmaları kapsamında çıkarılan 20/09/2005 tarihli “Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Yönetmeliği” yükseköğretim kurumları için stratejik plan yapmayı zorunlu hale getirmiştir. 26/05/2006 tarihli “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te de benzer yükümlülük aynı kurumlar için bu kez “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” gereğince getirilmiştir. Kamuda yönetsel süreçlerin iyileştirilmesi, hizmetlerin yararlanıcı talepleri doğrultusunda şekillendirilmesi ve sunulması, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması ve politika-bütçe bağlantısının kurulması temel amaçlarıyla getirilen yükümlülük ile yükseköğretim kurumlarında kalite geliştirme amacıyla getirilen yükümlülük sonucunda iki ayrı koldan yürütülen çalışmaların birbirleriyle entegrasyonunun sağlanmaması neticesinde yükümlülüğü haiz kuruluşlar için birtakım karmaşık sonuçlar doğmaktadır. Bu durum yükseköğretim kurumlarında iki ayrı stratejik plan hazırlanmasına neden olabildiği gibi, ortaya çıkan çalışmaların kalitesini de düşürmektedir.

d) Performans programlarının hazırlanması ve bu kapsamda maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı hususunda kamu idareleri tatmin edici bir biçimde bilgilendirilmemektedir. Aralık 2004 tarihli “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kuruluşlar İçin Taslak)”nde faaliyet bazlı maliyetlendirmeden bahsedilmekte, ancak bu kapsamda verilen bilgiler kamusal hizmetlerin niteliği düşünüldüğünde kamu idarelerinin ihtiyacını karşılamamaktadır. Temmuz 2008 tarihli “Performans Programı Hazırlama Rehberi”nde ise faaliyet-proje maliyetlerinin belirlenmesinde idarelerin faaliyet-projelerin niteliğine göre farklı yöntemler kullanabileceği, faaliyet esaslı maliyetlendirme ve geçmiş dönemler maliyet bilgilerini esas almak suretiyle maliyetlendirme seçilebilecek yöntemlerden bazıları olduğu belirtilmekte ancak “nasıl” sorusu cevaplandırılmamaktadır. Aynı durum yeni versiyonu 21/05/2009 tarihinde yayımlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi” için de geçerlidir. Ayrıca, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik”in 05/07/2008 tarihinde, “Performans Programı Hazırlama Rehberi”nin 17/07/2008 tarihinde yayımlanması ilk performans programlarının 2007 yılından itibaren yapıldığı düşünüldüğünde reform yönetimi anlamında olumsuz bir izlenim vermektedir.

Ayrıca, bütüncül bir reform yönetiminin gerçekleştirilememesi de PEB’in başarısını olumsuz etkileyen/etkileyecek hususlardan birisidir. Bu konu, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 8-9 Ekim 2008 tarihlerinde Afyonkarahisar’da düzenlenen "Bütçe Sürecinde Parlatonun Değişen Rolü" konulu uluslararası sempozyumda ayrıntılı olarak tartışılmıştır. Katılımcıların büyük çoğunluğu tarafından yeni kamu mali yönetim sisteminin etkili bir biçimde işlemesi için siyasi partiler yasası ve anayasanın değişmesi gerektiği; performans gözetim bir personel rejimine ihtiyaç bulunduğu ve performans denetimlerinin başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi gerektiği, ancak bu değişikliklerden sonra saydamlık, şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının işlevini gösterebileceği nihai görüş olarak belirtilmiştir.

5.4. İdari Kapasite Eksikliği

İdari kapasite, politikaların etkili bir biçimde uygulanmasında, fonksiyonların tam anlamıyla icra edilmesinde kritik husus olup uygulamanın kalitesini doğrudan etkileyen önemli bir faktördür. İdari kapasite, temelde yönetsel ve kaynak kapasitesi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Türkiye'deki kamu idarelerinde genel olarak, stratejik yönetim ve PEB sürecini de destekleyen kapsamlı bir insan kaynakları yönetiminin olmaması, süreci sahiplenip yönlendirecek stratejik liderlik kapasitesinin eksikliği ile amaç, hedef ve faaliyetlerin uygulanabilirliğini artırmak üzere kurumsal düzeyden bireysel düzeye indirgeme çabalarının bulunmaması genel kapasite eksiklikleri olarak ele alınabilir. Bununla birlikte yönetsel ve kaynak kapasitesi açısından stratejik yönetim bileşenlerinin ve PEB sisteminin uygulanabilirliğini önemli ölçüde etkileyen eksiklikler üç temel açıdan incelenebilir. Bu hususlar; strateji geliştirme birimlerinin fonksiyonu, kamu idarelerinde süreç yönetimi ile veri yönetimi bağlamında aşağıda ele alınmaktadır.

i. Strateji Geliştirme Birimlerinin Fonksiyonu

5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kamu idarelerinde strateji geliştirme birimleri kurulmuş, bu birimlerin çalışma usul ve esasları da “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre strateji geliştirme birimlerinin PEB sistemi kapsamındaki fonksiyonları ve görevlerinden bazıları şunlardır:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak,
- b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek,
- c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek ve yorumlamak,
- d) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek,

- e) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak,
- f) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak; üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmaktır.

Bu görevler incelendiğinde, strateji geliştirme birimleri bütçeyle ilgili işler dışında günlük işlerden uzak, orta ve uzun vadeli politikalar üreten birimler olarak tasarlandığı görülmektedir. Bu görevlerden bazılarının bir birimin uhdesine verilmesi doğru olmadığı gibi bu görevlerin çoğu, strateji geliştirme birimleri tarafından yerine tam anlamıyla getirilememektedir. Bunun sebepleri olarak aşağıdaki hususlara yer verilebilir:

- a) KMYKK'nin getirdiği yeniliklerin, kurumsal kapasite farklılıkları dikkate alınmadan ve bir takvime bağlanmadan kamu idarelerince uygulanmasının zorunlu kılınması,
- b) Araştırma, planlama ve koordinasyon (APK) birimlerinin kaldırılmasıyla birlikte gerekli altyapı oluşturulmadan strateji geliştirme birimlerinin kurulması,
- c) Strateji geliştirme birimlerinin idare içindeki konumunun ve birim yöneticilerinin üst yönetici ve harcama birimleri yöneticileriyle iletişiminin zayıflığı,
- d) İdare personeli tarafından bu birimlerin günlük işler icra edilen birimler olarak algılanması ve bu birimce koordine edilen çalışmalara karşı bir direncin oluşması,
- e) Bu birimlerin yöneticilerinin yaklaşık yarısının önceki görev yerinin APK, idari mali işler dairesi, bütçe dairesi ve yardımcı hizmetler birimi olması;²⁰⁵ bu birimlere atanan mali hizmetler uzmanlarının ise yukarıdaki birimlerde çalışan, mevzuat bilgisi iyi olan ve aslen mali konularda uzmanlaşmış kişiler olması ve bu kişilerin stratejik plan, performans programı, performans raporlaması gibi

²⁰⁵ Başbakanlık tarafından Nisan 2007 tarihinde 66 kamu idaresinde gerçekleştirilen ve yayımlanmayan "Strateji Geliştirme Birimleri Kapasite Araştırması"na göre 66 idaredeki 34 birim yöneticisinin önceki görev yeri APK, idari mali işler dairesi ve bütçe dairesidir.

alanlardaki bilgilerinin yeterli olmaması sonucu strateji geliştirme birimlerinde bir kapasite sorununun bulunması,

- f) Üst yöneticinin asli görevi olması gerekip matriks örgütlenme, çalışma grupları ve birimlerin aktif katılımı ile hazırlanması gereken stratejik plan ve performans programı gibi dokümanlara ilişkin koordinasyon görevinin bu birime verilmesinin başta üniversiteler²⁰⁶ olmak üzere bazı kamu idarelerinde ilgili dokümanların hazırlanması görevi olarak algılanıp kurumsal sahipliğin çok zayıf düzeyde kalmasıdır.

Yukarıda sayılan hususlar, idari kapasite açısından PEB sistemine en hazırlıklı olması gereken strateji geliştirme birimlerinin mevcut halleriyle kendine verilen görevleri etkinlikle yerine getirmelerinde engel teşkil etmektedir.

ii. Süreç Yönetimi

Türkiye'deki kamu idarelerinde iç kontrol çerçevesinde süreçlerin belirlenmesi çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede bazı münferit çalışmalar yapılmakla birlikte genel olarak bu yöndeki girişimler, tatmin edici bir seviyede değildir. Süreçlerin belirli olmaması, süreçlerin değerlendirmeye tabi tutulmayıp yönetilmediğini de göstermektedir. Etkili işleyen iş süreçlerinin olmaması, stratejik plan ve performans programlarındaki amaç, hedef, faaliyet ve projelerin gerçekleştirilmesinde; elde edilen çıktı ve sonuçların kalitesi, maliyeti vb. unsurlar üzerinde ve performansın geliştirilmesinde olumsuz etkide bulunmakta; müdahale gereken durumlarda nerelere müdahale edileceğinin ve sorumluların belirlenmesini zorlaştırmakta ve genel itibarıyla PEB sürecinin etkililiğini azaltmaktadır.

iii. Veri Yönetimi

Stratejik yönetim bileşenlerinin ve bütçeleme etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi için verilerin toplanıp analiz edildiği, değerlendirilip raporlandığı

²⁰⁶ Kamu idareleri stratejik planlarını hazırlamaya başlamadan önce planın planlanması olarak da adlandırılan hazırlık programlarını yapmakla mükelleftir. İlk stratejik planlar için yapılan hazırlık programları incelendiğinde özellikle üniversitelerden bazılarının hazırlık programlarının birbirlerine çok benzemekte olduğu ve planın planlanması amacının asıl hedefinden saptığı görülmektedir. Bu durum, hazırlık programlarının ekip çalışmasının sonucu değil bir veya iki kişilik çalışmaların ürünü olarak değerlendirilmektedir.

bir veri yönetim süreci ve bunu destekleyen bilgi teknolojileri altyapısının bulunması gerekmektedir. Ancak, Türkiye'deki kamu idarelerinin genelinde kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş veri toplama ve yönetimi sistemi bulunmamaktadır. Bu durum, veri eksikliği problemini doğurmaktadır. Kamu idareleri tarafından ilk stratejik planlarda veya performans programlarında ölçülebilir hedef/performans hedefi ya da performans göstergesi belirlenmesinde güçlük çekilmesinin temel nedeni güncel ve sistematik verinin mevcut olmamasıdır. Bu durum, izleme-değerlendirmenin etkili bir biçimde gerçekleşmesini engelleyip yetersiz izleme yapılarının doğmasına neden olmakta ve raporlamanın performans temeline dayanmasını engellemektedir.

Verinin toplanması yanında doğruluğunun ve kalitesinin kontrolü, gösterilen performansın gerçekliği ile amaç ve hedeflere ulaşma dereceleri hakkında güvenilirliği artırmaktadır. Bu konuda Türkiye'deki "Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi" örnek olarak ele alınabilir. BEPER projesi, Dünya Bankasından alınan hibe ile 2002 yılında başlatılan, 7 pilot belediye ve nüfusu 100.000 ve üzerinde olan belediyeler ile bazı küçük belediyeler olmak üzere toplam 129 belediyeyi kapsayan ve belediyelerin sunduğu mal ve hizmetler için temel performans kriterleri oluşturarak performans göstergelerinin tespit edilmesi ve belediyeler arasında karşılaştırmalar yapılmasını mümkün kılan bir model geliştirmeyi amaçlayan bir projedir.²⁰⁷ Bu proje kapsamında verilerin toplanmasında güçlükler yaşanmış, bunun da ötesinde bu verilerin doğruluğu ve kalitesi kontrol edilmemiştir. BEPER sisteminde veri girişinin ilgili belediyelere bırakılması, tecrübesizlik ve koordinasyon eksikliğinden dolayı yanlış veri girişi yapılması veya politik kaygılar nedeniyle verilerin saptırılması gibi sonuçlar doğurmuştur.²⁰⁸ Ayrıca, veriler işlenerek belediyelere ilişkin analiz ve değerlendirmeler yapıp raporlar yayımlanmamıştır. BEPER projesinin web adresi (<http://www.beper.gov.tr>) uzun süredir güncellenmemiş olup projeye ilgili gelişmeler konusunda kamuoyunun bilgilendirilmemesi de projenin yönetilmesine ilişkin bir başarısızlık olarak görülmektedir. Projeye ilişkin bu gelişmeler çerçevesinde veri toplamanın, kontrolünün ve yönetiminin önemi daha da iyi anlaşılmaktadır.

²⁰⁷ BEPER Projesi web sitesi, 2008

²⁰⁸ Bilge, 2007

5.5. Program Bütçe Yapısının Eksikliği

Performans esaslı bütçeleme çerçevesinde Türkiye'deki kamu idarelerinin, yön verici, orta/uzun vadeli, ölçülebilir nitelikte hedefleri içeren stratejik planlar ve bu planların yıllık düzeyde faaliyet ve projelerle detaylandırılmasıyla bütçe bağlantısını kurmak üzere performans programları hazırlaması gerekmektedir. Bu süreçte kamu idarelerinin kalkınma planı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan (OVMP), sektörel ve tematik strateji belgeleri gibi üst politika belgeleriyle yönlendirilmesi ve planların bu belgelerle uyumlu olması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanması amaçlanan PEB sistemi ve bu kapsamda kamu idarelerince hazırlanan performans programları düşünüldüğünde, bu programlardaki yıllık faaliyet ve projelerin, kalkınma planı ve OVP gibi belgelerde belirlenen politikaların kurumsal düzeye indirgenmiş hali olması arzu edilen durumdur.

Yıllık programlardaki politika öncelikleri ve tedbirler ile sorumlu idarelerin belirlenmesi ve kamu idarelerinin performans programı hazırlıklarında yıllık programı da esas almak zorunda olmaları üst politika belgelerinin performans programları aracılığıyla uygulamaya geçmesi ihtimalini güçlendirmektedir. Ancak, Türkiye'de program bütçe yapısının olmaması ülke genelinde belirlenen üst düzey politikaların kurumsal düzeye yansımaları ve özellikle bütçeyle bağlantısının ölçülmesi bağlamında güçlükler neden olmaktadır.

Dünya uygulamaları incelendiğinde, PEB girişimleri genel olarak ya program bütçe yapısının üzerine inşa edilmiş ya da PEB'e yönelik çalışmalar başlatılmadan program bütçe yapısı da kurulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede program bütçe yapısından daha gelişmiş bir bütçeleme sistemi olan PEB'in, Türkiye'deki başarısız program bütçe girişiminden sonra uygulanan program bütçe görünümlü klasik bütçe uygulamasının üzerine inşa edilmesi, politikaların kurumsal düzlemde yansımalarının görülmesinden ziyade politika bütçe bağlantısının kurulması ve ülke düzeyinde izlenmesi hususunda güçlükler neden olması beklenmektedir. Ayrıca, mevcut sistemde stratejik plan-bütçe bağlantısı performans programları aracılığıyla kurulmaya çalışılsa da performans programları, hem kurumsal düzlemde hem de ülke düzeyinde bütçenin tam anlamıyla nereye harcandığını gösteren bir yapıda değildir.

Bu durum özellikle birden fazla kamu idaresini ilgilendiren politikaların sonuçlarını görmek açısından daha zordur.

5.6. Yeni Bütçe Enstrümanlarının Bütçe Sürecine Entegrasyonunun Sağlanamaması

5018 sayılı Kanuna göre Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu’nun Mayıs ayı sonuna kadar toplanarak Kalkınma Planı, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde DPT Müsteşarlığınca hazırlanan OVP’yi kabul etmesiyle başlamaktadır. Bundan sonraki süreçte; OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise DPT Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayı sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bu çerçevede kamu idarelerince hazırlanan bütçe teklifleri Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına; yatırım teklifleri de değerlendirilmek üzere DPT Müsteşarlığı’na gönderilmektedir.

Bundan sonraki süreçte; Eylül ayı sonuna kadar kamu idareleriyle karşılıklı müzakereler gerçekleştirilmekte; makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulu’nda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulmaktadır. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu 55 gün içerisinde bütçe kanun tasarısını görüşüp genel kurula sevk etmektedir. Genel Kurul 20 gün içerisinde bütçe kanun tasarısını görüşüp karara

bağlamakta, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

Yukarıda ayrıntılı bir biçimde belirtilen bütçe sürecinin performans esaslı olabilmesi, gerek Maliye Bakanlığı gerek DPT Müsteşarlığı tarafından stratejik plan ve performans programı gibi PEB sisteminin en temel enstrümanlarının etkili bir biçimde kullanılmasına bağlıdır. Ancak şu ana kadarki uygulamada bu enstrümanların bütçe sürecinin etkili bir parçası haline geldiğini söylemek mümkün değildir.

2009-2011 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde "İdare stratejik planını hazırlamış olan kuruluşlar, 2009 yılı yatırım tekliflerinde, Orta Vadeli Programda yer alan politika ve önceliklerle uyumlu olmak kaydıyla, stratejik planlarında ve performans programlarındaki amaç, hedef ve performans göstergelerini dikkate alacaklardır." hükmü yer almakta ve kamu idarelerinden 2009 yılı yatırım projelerinin stratejik plan ve performans programı ile ilişkisinin ortaya konulduğu bir tablo istenilmektedir. Ancak uygulamanın ilk yılında çok az sayıdaki kamu idaresi bu ilişkiyi kurabilmiş, idarelerin büyük çoğunluğu istenen bilgileri sağlayamamıştır. Dolayısıyla yatırım görüşmelerinde stratejik plan ve performans programı yeterince belirleyici olamamaktadır. Bu durum stratejik plan ile performans programının yatırım bütçesi ile bağlantısının zayıf düzeyde kalmasına neden olmaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikte ise "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığına ve DPT Müsteşarlığına gönderirler. Performans programları kamu idarelerinin bütçe tekliflerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ve DPT'de yapılan bütçe görüşmelerinde değerlendirilir." "Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, performans programlarını Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmasını müteakiben Tasarıda yer alan büyüklüklere göre revize ederek, idare bütçe tasarısının görüşülmesinden en geç üç gün önce Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgisine sunarlar." hükümleri yer almaktadır. Ancak uygulamada gerek stratejik plan

gerekse performans programı yeterince karar destek unsuru olarak kullanılmamaktadır. Bütçe tavanının aşılmaması, halen en önemli amaç olarak ele alınmaktadır.

5018 sayılı Kanunla birlikte değişen bütçe sürecinde; bütçe sürecinin asli dokümanları olması gereken stratejik plan ve performans programının Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından bütçe müzakereleri sırasında etkili bir biçimde karar destek unsuru olarak kullanılmaması durumunda, bu dokümanların kamu idarelerince sahipliğinin azalması, başarılı bir biçimde uygulanamaması ve sonuçlar üretememesi ihtimali güçlü olup, bu durum aynı zamanda reformun başarısı açısından son derece kritiktir.

5.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine İlişkin Değerlendirme ve Derecelendirme Aracının Olmaması

Stratejik yönetim ve PEB sürecinde kamu idarelerince stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlanmakta ve bu dokümanlar yönetim ve bütçe sürecinin belirli aşamalarında kullanılmaktadır. Ancak, PEB sisteminin optimal sonuçlar sağlayabilmesi için bu dokümanların kalitesinin, kurallara uygunluğunun değerlendirildiği; diğer idarelerle kıyaslamaya imkan veren öz ve kullanışlı bilgilerin sunulduğu bir değerlendirme ve derecelendirmenin gerçekleştirilmesine ve kurumsal karnelerin üretilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'deki PEB sistemindeki bu eksiklik, özellikle ilgili dokümanların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kullanılabilirliğini azaltmakta ve kamu idarelerinin yıllar içindeki gelişme seyrinin izlenmesini engellemektedir.

Değerlendirme ve derecelendirme aracı, ABD'de ve Güney Kore'de olduğu gibi program bütçe yapısında anlamlı ve kullanışlı sonuçlar üretmektedir. Ancak, Türkiye'de program bütçe yapısının olmaması bu ihtiyacı ortadan kaldırmamaktadır. Çünkü kaynak kullanımının bütün yönleriyle (planlama-bütçeleme-raporlama) ilgili olan dokümanların (stratejik plan-performans programı-faaliyet raporu) nihai halleri üzerinden sistematik bir değerlendirme ve derecelendirme yapılıp kamuoyuna sunulmamakta ve kamu idareleri bu açıdan kıyaslanmamaktadır.

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”e göre DPT tarafından kamu idarelerinin taslak stratejik planları “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”na, üst politika belgelerine uyum ve performans programına temel teşkil etmesi çerçevesinde incelenmekte ve idarelere geri bildirimde bulunularak destek olunmaktadır. Bu süreçte DPT tarafından plana bir onay verilmemekte, planın nihai hali ilgili idarece oluşturulmaktadır. Bu durumda nihai stratejik planların tekrar bir değerlendirmesi yapılmamaktadır.

Performans programları ise Maliye Bakanlığı ile DPT’ye iletilmekte ve bütçe sürecinde destek doküman olarak işlev görmektedir. Performans programları ile kaynak tahsisi arasında net bir ilişki olmadığından idarelerin performans ölçümlerini, veri kalitesini geliştirmeleri ve yeni veri üretmeleri hususunda motive edici ve yıllar itibarıyla gelişmeleri görmeye imkan veren sistematik değerlendirmeler yapılmamaktadır. Faaliyet raporları için de aynı husus söz konusudur. Sayıştay tarafından kurum bazlı performans denetimleri yerine konu bazlı performans denetimleri gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, faaliyet raporları aracılığıyla hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediğine ve bu raporlarda sunulan performans bilgisine dair ayrıntılı değerlendirmeler yeterince yapılmamaktadır.

Sonuç olarak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin sistematik bir değerlendirme ve derecelendirme sisteminin olmaması ve sonuçların kamuoyuna açıklanmaması, idareleri plan-bütçe-raporlama aşamalarını geliştirmeleri hususunda bir motivasyonsuzluğa yöneltmektedir. Ayrıca parlamenterlere güvenilir ve öz bilgilerin sunulamaması parlamenterlerin ilgili belgeleri ayrıntılı incelemelerini gerektirmekte, bu da genellikle söz konusu belgelerin yeterince incelenmemesine ve kaynak tahsis süreçlerinin bir aracı olarak kullanılmamasına neden olmaktadır.

5.8. İç Kontrol ve İç Denetim Sistemine İlişkin Zaaflar

İç kontrol ve iç denetim sistemlerinin kamu idarelerinde kurulması ve etkili bir biçimde işlemesi, PEB sisteminin başarısı ile kaynakların etkili ve etkin bir biçimde yönetilmesi açısından çok önemlidir. Ancak, Türkiye’deki kamu idareleri için yeni olan bu sistemlerin tasarım, yönetim ve kurulum aşamalarına ilişkin önemli

problemler bulunmaktadır. Bu problemlere ilişkin değerlendirmeler aşağıda sunulmaktadır:

a) İç kontrol, mali alanla sınırlı olmayıp; ilgili kurumun faaliyet gösterdiği bütün süreçlere ilişkin idari alanı da kapsamaktadır. Bu hususa ilişkin 5018 sayılı Kanun ve “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” kapsamında bazı belirsizlik ve çelişkiler bulunmaktadır. Bunlar:

- 5018 sayılı Kanunun 1. maddesinde “Bu Kanunun amacı ve mali kontrolü düzenlemektedir.”, 55. maddesinde ise “İç kontrol mali ve diğer kontroller bütünüdür.” denilmektedir.
- “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 4. maddesinde “strateji geliştirme birimlerinin görevleri, aşağıda belirtilen fonksiyonlar kapsamında yürütülür” denilmekte ve iç kontrole, mali hizmetler fonksiyonu kapsamında yer verilmektedir.

Ayrıca ilgili yönetmeliğin 9. maddesi kapsamında “1) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak, 2) İdarenin görev alanına ilişkin konularda standartlar hazırlamak” görevleri strateji geliştirme birimlerine verilmiştir. Bu hususlar çerçevesinde; iç kontrolün sadece mali alanla sınırlı olarak algılanması ve iç kontrole ilişkin çalışmaların bütün idarenin ortak çalışmasını gerektirirken bu görevin adeta bir birimin görevi gibi ilgili yönetmelikte yer alması, iç kontrolün kapsamının belirlenmesi ve idarelerin iç kontrole yönelik çalışmaları hususunda önemli sorunlara yol açması beklenmektedir.

b) 5018 sayılı Kanun’da iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmakta olup, yeni kamu mali yönetimine uygun bir denetim sistemidir. Ancak halihazırda teftiş kurulları tarafından gerçekleştirilen görevler, bu kurulların sahip olduğu yetkiler ve teftiş kurulları ile ilgili herhangi bir hüküm getirilmediği düşünüldüğünde, iç denetim sisteminin kamu idarelerinde

tamamen oturmaması nedeniyle henüz meydana gelmeyen çakışmaların gelecekte yaşanma olasılığı yüksektir. Teftiş ve iç denetim ayrımının net bir biçimde ortaya konulmaması, teftiş ve iç denetimin yetki ve görev sınırlarını belirleyen bir çerçeve kanunun bulunmamasının bu alandaki muhtemel çakışmaları doğuracak önemli faktörler olduğu düşünülmektedir. Örneğin, belirli bir konuda iç denetçinin mi yoksa müfettişin mi yetkili olduğu, iki tarafın da rapor hazırlaması durumunda hangi raporun göz önünde bulundurulacağı vb. sorular net değildir. Ayrıca, Avrupa Komisyonu 2008 Yılı İlerleme Raporu 32 no'lu Mali Kontrol faslı kapsamında iç denetim ile teftiş kurullarının rol ve sorumluluklarına odaklanılması; kontrol, denetim, teftiş görevlerinin açıkça belirlenmesi gerektiği belirtilmekte olup bu hususa 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda da yer verilmektedir.

- c) Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 2008 yılı Haziran ayı sonuna kadar, kamu iç denetim sistemini geliştirmek ve koordine etmek üzere İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Birimi fonksiyonunu 5018 sayılı Kanun'da belirtildiği gibi, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılacağı, 2008 Yılı Programında belirtilmiştir. 2008 yılı İlerleme Raporu'nda ise, modern kamu iç denetiminin en uygun ve siyasi olmayan koşullarda gelişimi için, Merkezi Uyumlaştırma Birimi'nin yeri hususunda mümkün olan en kısa sürede karar verilmesi ve iç denetim için daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Ancak bu alanda bir gelişme sağlanamamış ve aynı hususlara 2010 Yılı Programı ve 2009 Yılı İlerleme Raporu'nda da yer verilmiştir. Yani, işlerini yaparken bağımsız olarak karar verebilen, fonksiyonel bağımsızlığa sahip, daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulamamış olması ve mevcut geçici uyumlaştırma biriminin yeterli kapasiteye sahip olmaması nedeniyle iç denetime ilişkin mevzuat çerçevesinde uyumlaştırma birimine verilen çok sayıda önemli görevin tam anlamıyla yerine getirilememesi ve iç denetçilerin atanmasının tamamlanmamış olması gibi hususlar, iç denetim açısından önemli sorun alanlarını oluşturmaktadır.

- d) Son olarak, iç kontrol ve iç denetime ilişkin hazırlanan ikincil ve üçüncül mevzuatın teknik bakımdan yeterince desteklenmemesi de özellikle iç kontrol sistemlerini kurmakla görevli kamu idareleri için yeterli yönlendirmenin yapılmadığını göstermektedir.

6. STRATEJİK PLANLARIN VE PERFORMANS PROGRAMLARININ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

6.1. Stratejik Planların Performans Esaslı Bütçeleme Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye’de stratejik yönetim sisteminin bütçeleme tekniği olan performans esaslı bütçeleme temelinin stratejik planların oluşturması nedeniyle planların kalitesi ve asgari standartlara uyum derecesi, performans programı ile faaliyet raporu bileşenlerinin ve bu çerçevede gerçekleştirilecek bütçeleme etkin bir biçimde uygulanarak sonuçlar üretmesini doğrudan etkilemesi beklenmektedir.

Stratejik planlarda, idareler tarafından ayrıntılı bir durum analizinin gerçekleştirilmesi, bulunulmak istenilen noktanın belirlenmesi, o noktaya ulaşılabilmesi için sonuç odaklı amaçların ve ölçülebilir hedeflerin ortaya konulması, planın takip edilip uygulanabilirliğinin artırılması için sistematik bir izleme-değerlendirme yapısı kurularak sorumlu birim/kişilerin belirlenmesi, PEB sistemine iyi bir başlangıç için gerekli hususlardır. Ancak Türkiye’de nihai planlar üzerinden bir değerlendirme ve inceleme yapılmaması nedeniyle Türkiye’de uygulanmaya çalışılan PEB sisteminin beklenen sonuçları üretebilmesi için stratejik planlama pratiğinin nasıl ilerlediği ilk planlar için bilinmemektedir. Bu nedenle, stratejik plan uygulamalarının PEB sistemine ne derecede temel teşkil ettiğine ilişkin değerlendirmelerde bulunmak amacıyla ilk kez bu tez kapsamında ayrıntılı bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırmaya ilişkin detaylar alt başlıklarda sunulmaktadır.

6.1.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, kamu idarelerinin nihai stratejik planlarının PEB sistemine ne derece temel teşkil ettiği ve stratejik yönetimin diğer bileşenleri olan performans programı ile faaliyet raporu için ne derece elverişli olduğunun ortaya konulması ve PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için stratejik planlarda geliştirilmesi gereken yönlerin tespit edilmesidir.

6.1.2. Araştırmanın Kapsamı

“Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ekinde bulunan stratejik planlamaya aşamalı geçiş takvimindeki ilk üç grupta yer alan üniversiteler hariç 51 merkezi kamu idaresi, stratejik planını 2009 yılı başı itibarıyla nihai hale getirip yayınlamakla mükelleftir. Ancak araştırmanın yapıldığı Aralık 2008 tarihinde planını nihai hale getiren merkezi idare sayısı 34’tür. Araştırma kapsamında 34 merkezi kamu idaresinden 27’si incelenmiştir. Araştırmada, 27 merkezi idarenin toplam 172 stratejik amacı kapsamında 686 hedef ve 807 performans göstergesi ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.

Çalışmanın yapıldığı merkezi idarelerin listesine Ek’te yer verilmektedir.

6.1.3. Yöntem

Araştırma ile stratejik planların bütün yönleriyle incelenmesi amaçlanmamakta olup planlar, PEB sistemine altyapı oluşturup oluşturmaması açısından değerlendirilmiştir. Bu nedenle planlar, genel olarak ölçülebilirlik düzeyinde incelenmiş olup, ilgili kriterlerin belirlenmesinde “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”ndan yararlanılmıştır. Bu çerçevede planlar;

- a) Hedeflerin açıklığı, anlaşılabilirliği ve sonuç odaklılığı,
 - b) Hedeflerin ölçülebilirliği (miktar-maliyet-kalite-zaman),
 - c) Performans göstergelerinin ölçülebilirliği, açıklığı, niteliği (girdi-çıktı-sonuç-verimlilik-kalite),
 - d) Hedef ifadesine ve performans göstergesine ilişkin mevcut durumun varlığı (niceliksel),
 - e) Beş yıllık maliyet ve kaynak tablosunun mevcudiyeti,
 - f) Sistematik bir izleme-değerlendirmenin mevcudiyeti,
- hususları çerçevesinde incelenmiştir.

İnceleme, planların elektronik versiyonları ve basılı versiyonları üzerinden gerçekleştirilmiştir. Planların elektronik versiyonlarına “<http://www.sp.gov.tr>”

internet adresinden ve ilgili kurumların internet adreslerinden, basılı versiyonlarına ise DPT Müsteşarlık arşivinden erişim sağlanmıştır.

6.1.4. Değerlendirme Yöntemi

Stratejik planlara ilişkin gerçekleştirilen inceleme ve değerlendirmenin ayrıntıları aşağıda sunulmaktadır.

- a) Hedeflerin açıklığı, anlaşılabilirliği ve sonuç odaklılığı: Bu kapsamda ilk olarak toplam hedef sayısı içerisinde hedef niteliğinde olan ve olmayan ifadelerin ayrımı yapılmıştır. Belirgin bir biçimde miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilemeyecek türde olan, kapsam itibarıyla çok dar kalıp faaliyet niteliğini haiz olan ve strateji niteliğinde olan ifadeler hedef niteliğinde olmayan ifadeler olarak ele alınmıştır.

Hedef niteliğinde olan ifadeler ise çıktı ve sonuç odaklı olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Ürün ya da hizmetin miktarına odaklanılıp ürün ve hizmetin üretilmesi ile hangi sonuçların elde edileceği belirtilmiyorsa ya da hedef ifadesinden bu sonuç çıkartılamıyorsa o hedef çıktı odaklı olarak ele alınmıştır.

- b) Hedeflerin ölçülebilirliği (miktar-maliyet-kalite-zaman): Hedeflerin ölçülebilirliği dörtlü skalada (%0-%24, %25-%49, %50-%74, %75-%100) ele alınmıştır.

Ölçülebilirlik; hedeflerin miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilmesi, yeterli sayıda performans göstergesinin belirlenmesi ve göstergelerin de miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilerek hedefin ölçülebilir kılınması, hedeflerin ve performans göstergelerinin mevcut/güncel durumlarına yer verilmesi çerçevesinde hesaplanmıştır. Bu kapsamda 27 kamu idaresine ilişkin ölçülebilirlik endeksi oluşturulmuştur. Endeks dörtlü skalada ilgili aralıklara düşen hedef sayılarının aralık üst değeriyle çarpılmasıyla elde edilen toplamın idarenin toplam hedef sayısına bölünmesi sonucu oluşturulmuştur.

Tablo 6.1: Hedeflerin Ölçülebilirliğine Yönelik Değerlendirme Kriterleri

Ölçülebilirlik	Kriterler
%0-%24	Hedef ifadesi ilgili kriterler açısından ölçülebilir olmayan muğlak bir ifadeyse, performans göstergeleri belirlenmesi gerekirken belirlenmemişse, hedef ifadesinin güncel durumuna yer verilmemişse.
%25-%49	Hedef ifadesi ya da performans göstergesi ilgili kriterlerden sadece birini kapsıyorsa, hedefi ölçmeye yönelik performans göstergeleri yetersizse, performans göstergeleri muğlak ve niceliksel olarak ifade edilmemişse, hedef ifadesinin ve performans göstergelerinin güncel durumuna yer verilmemişse.
%50-%74	Hedef ifadesi ya da performans göstergesi sonuç ve kalite hariç ölçülebilir ise, performans göstergeleri orta derecede yeterliyse ve güncel duruma yer verilmemişse.
%75-%100	Hedef ifadesi, ilgili kriterler açısından büyük ölçüde ölçülebilir durumda ise ya da yeterli sayıda performans göstergesi ilgili kriterler çerçevesinde belirlenmesi sonucu hedef, performans göstergeleri ile büyük oranda ölçülebilir kılınyorsa, hedef ve performans göstergelerinin güncel durumuna yer veriliyorsa.

Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

- c) Performans göstergesinin ölçülebilirliği, açıklığı, niteliği (girdi-çıktı-sonuç-verimlilik-kalite): Bu kapsamda ilk önce performans göstergelerinden muğlak olanlar belirlenmiştir. Performans göstergesi faaliyet niteliğinde olup miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilmemişse, gösterge olarak yer verilen ifadeler anlaşılabilir değilse ve en önemlisi göstergelerin niceliksel değerlerine yer verilmemişse gösterge muğlak bir gösterge olarak ele alınmıştır.

İkinci olarak, ölçmeye aracılık eden göstergeler girdi-çıktı-sonuç-verimlilik-kalite açısından sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu göstergelere ilişkin ayrıntılı bilgiler Tablo 2.3'te yer almaktadır.

- d) Hedef ifadesine ve performans göstergesine ilişkin mevcut durumun varlığı (niceliksel): Hedef ifadesine ilişkin mevcut duruma, durum analizi kapsamında ya da hedef ifadesinin açıklamasında yer verilip verilmemesine göre idarelere 1-3 arası puan verilmiştir. Buna göre, 1: yetersiz, 2: orta derecede yeterli, 3: yeterli'dir.

e) Beş yıllık maliyet ve kaynak tablosunun mevcudiyeti: İlgili tablo varsa 1, yoksa 0 değeri verilmiştir.

f) Sistematik bir izleme-değerlendirmenin mevcudiyeti: Sadece izleme değerlendirme öneminden bahsedilip, idarede bunun işleyiş biçimine ilişkin sistematik bir yapı kurulmamış ve bu kapsamda görevlendirmelerde bulunulmamışsa 0,

Sistematik bir izleme-değerlendirme yapısı kurulmuş ya da buna ilişkin eylem planı hazırlanacağı güçlü bir biçimde planda ifade edilmiş ve plandan da bu anlaşılır durumda ise 1,

Sadece sorumlu birim ve kişilerin belirlenmesi ve izleme-değerlendirmenin nasıl yapılacağına dair açıklamada bulunulmaması durumunda izleme-değerlendirme sisteminin kısmen var olduğu kabul edilmiş ve 2 puan ile idare puanlandırılmıştır.

6.1.5. Araştırmanın Sonuçları

Araştırma, hedeflerin niteliğine ilişkin sonuçlar, hedeflerin ölçülebilirliği ile performans göstergelerine ilişkin sonuçlar ve maliyet/kaynak tablosu ile izleme-değerlendirmeye ilişkin sonuçlar olmak üzere üç başlıkta ele alınmaktadır.

6.1.5.1. Hedeflerin Niteliğine İlişkin Sonuçlar

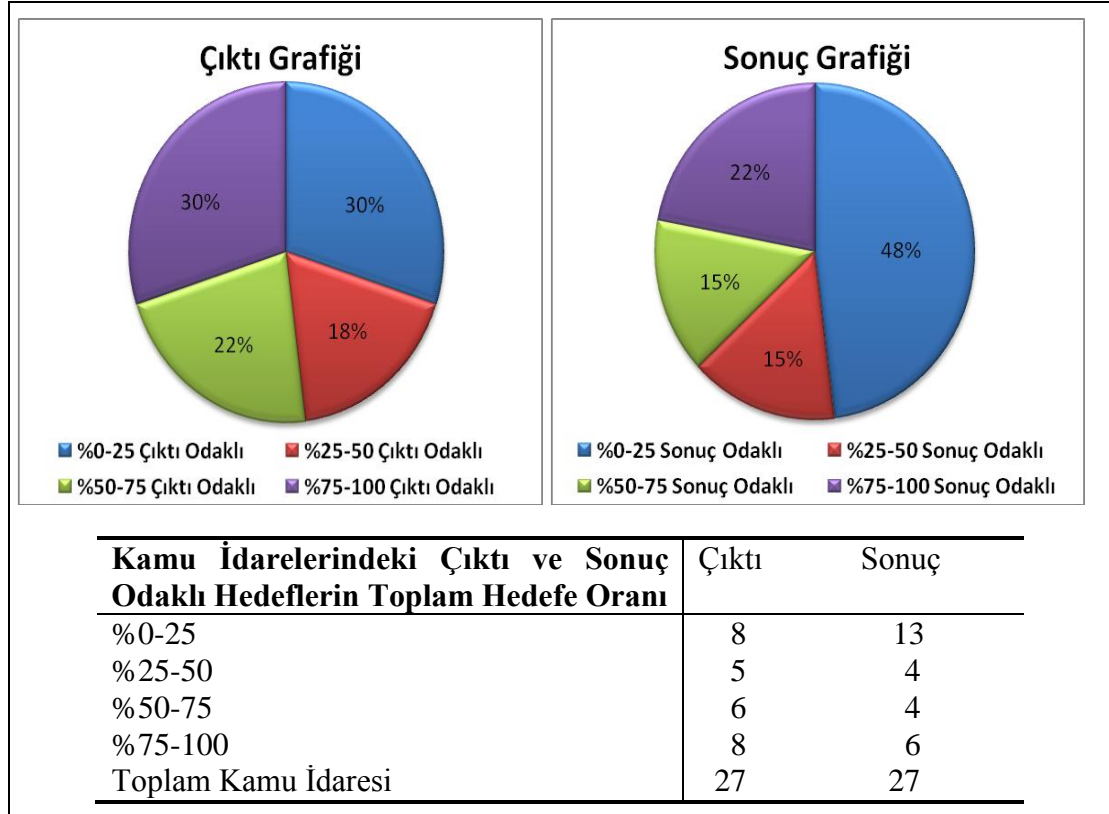
27 merkezi idareden iki idaredeki tüm hedefler, hedef niteliğini taşıyamamakta olup hedef niteliğine dönüştürülemez ifadelerdir. Yani bu hedefler, ölçülemez nitelikli olmasından ziyade miktar-maliyet-kalite-zaman cinsinden ifade edilemeyecek türde, kapsam itibarıyla çok dar kalan faaliyet ve strateji niteliğinde ifadelerdir. Bu sorun, altı idaredeki hedeflerin yaklaşık %25'i için de geçerlidir. 14 idaredeki hedeflerin tümü ise hedef niteliğini taşımaktadır.

27 merkezi idaredeki hedefler çıktı ve sonuç odaklı olması bakımından incelendiğinde çıktı odaklı hedeflerin sonuç odaklı hedeflerden fazla olduğu görülmektedir. 14 idaredeki hedeflerin yarısından fazlası çıktı odaklı iken, hedeflerin yarısından fazlası sonuç odaklı olan idare sayısı 10'dur.

Sonuç odaklılık esasen, üretilen ve sunulan ürün ile hizmetlerin katma değer yaratması ve nihai bir amaca hizmet etmesidir. Bu açıdan 13 idaredeki hedeflerin, dörtte bir ve daha az bir oranda sonuç odaklı nitelikte olup bu hedeflerin de ölçülebilirliğinin tatmin edici düzeyde olmaması olumsuz bir durumdur. Bu husus performans göstergelerinin sonuç odaklılığının zayıflığından da görülebilmektedir.

Hedeflerin sonuca odaklanmış, yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda ifade edilmemesi, hedefler çerçevesinde gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler için yeterli kapsamın oluşmaması açısından olumsuz sonuçlara yol açması beklenmektedir.

Tablo 6.2: 27 İdarede Hedeflerin Açıklığı ve Sonuç Odaklılığına İlişkin Bilgiler



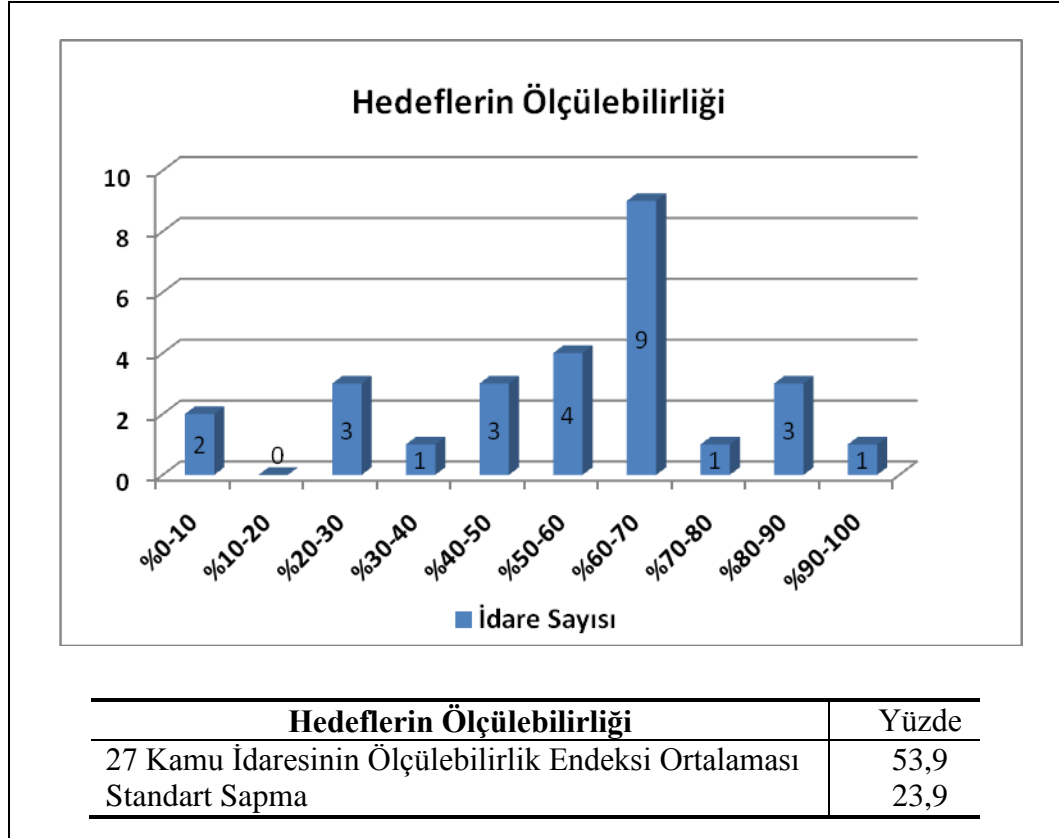
Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

6.1.5.2. Hedeflerin Ölçülebilirliği ve Performans Göstergelerine İlişkin Sonuçlar

Stratejik planların PEB'e temel oluşturup oluşturulmaması açısından en önemli gösterge hedeflerin ölçülebilirliğidir. Hedeflerin ölçülebilir bir biçimde ifade edilmesi ve yeteri kadar performans göstergesi belirlenip göstergelere ilişkin de niceliksel hedeflerin oluşturulması durumunda; idareler tarafından performans

programlarının daha doğru hazırlanması ve plan-bütçe bağlantısının sağlam bir temelde kuvvetli bir biçimde kurulması sağlanacaktır. Bu açıdan hedeflerin ölçülebilirliği kritik bir husustur.

Tablo 6.3: 27 İdarede Hedeflerin Ölçülebilirliğine İlişkin Bilgiler



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

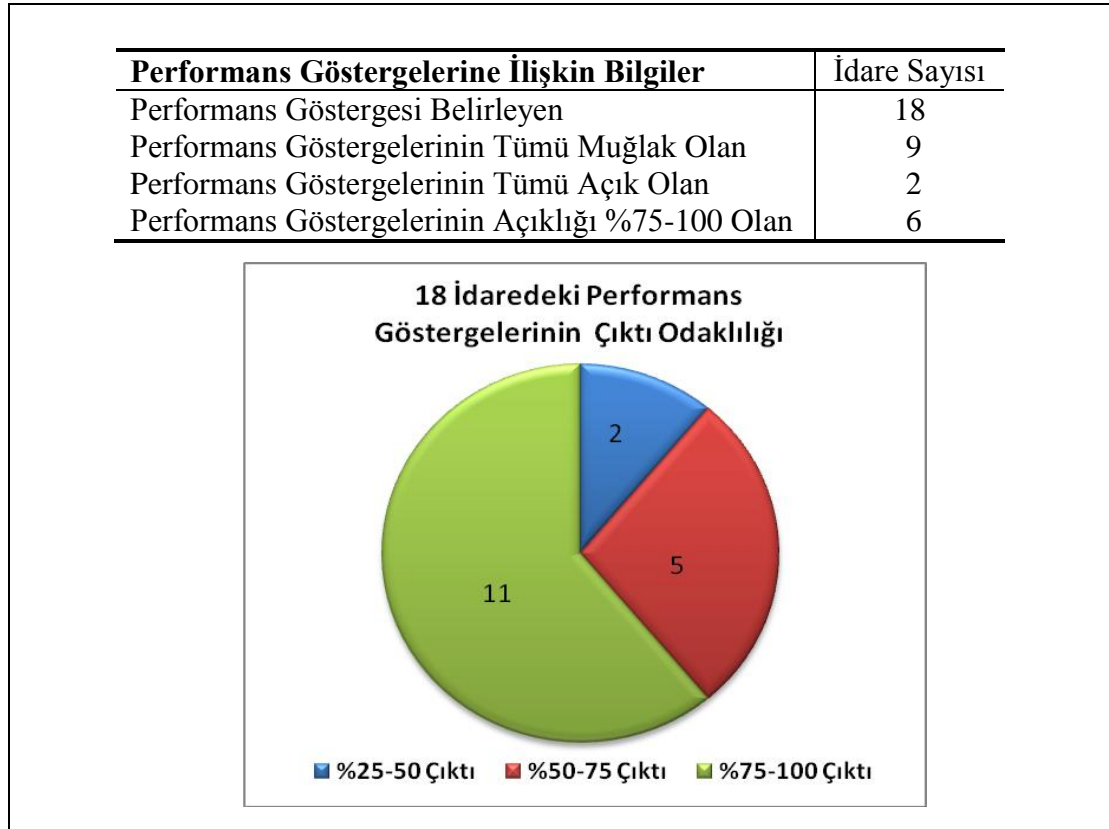
27 idarenin ortalama ölçülebilirlik endeksi %53,9'dur. Bu ortalamanın belirgin bir biçimde üzerinde olan sadece dört idare bulunmaktadır. Bunlar:

- Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu: 92,9
- TÜBİTAK: 89,2
- Savunma Sanayii Müsteşarlığı: 86,5
- Karayolları Genel Müdürlüğü: 81,7

Yukarıdaki dört idarede ölçülebilirlik tatmin edici düzeyde olmakla birlikte genel görünüm böyle değildir. 27 merkezi idarenin 100 üzerinden ortalama ölçülebilirlik endeksi 53,9'dur. Hedeflerin %53,9 oranında ölçülebilir olması, ölçülebilirlik açısından olumsuz bir durumu yansıtmakta olup aşağıdaki diğer veriler de bu hususu desteklemektedir.

- a) Hedef ifadesi ya da performans göstergesi, çok büyük oranda ilgili kriterlerden (miktar-maliyet-kalite-zaman) sadece biri tarafından ölçülebilmektedir. Örneğin, 18 idareden 11'inde performans göstergelerinin %75'inden fazlası çıktı odaklıdır. 16 idarede ise göstergelerin %50'sinden fazlası çıktı odaklıdır. Girdi, sonuç ve kalite göstergeleri ise idarelerin performans göstergeleri içerisinde son derece düşük bir orana sahiptir. Sonuç ve kalite göstergelerinin toplam göstergeler içindeki oranı %10'un üzerinde olan sırasıyla iki ve üç idare bulunmakta, bu göstergeler çoğunlukla %10'un altında kalmaktadır. Toplam göstergeler içindeki girdi göstergeleri %25-50 aralığına düşen idare sayısı ise yalnızca beş olup girdi göstergeleri çoğunlukla %25'in altında kalmaktadır.

Tablo 6.4: 27 İdarede Performans Göstergelerine İlişkin Bilgiler



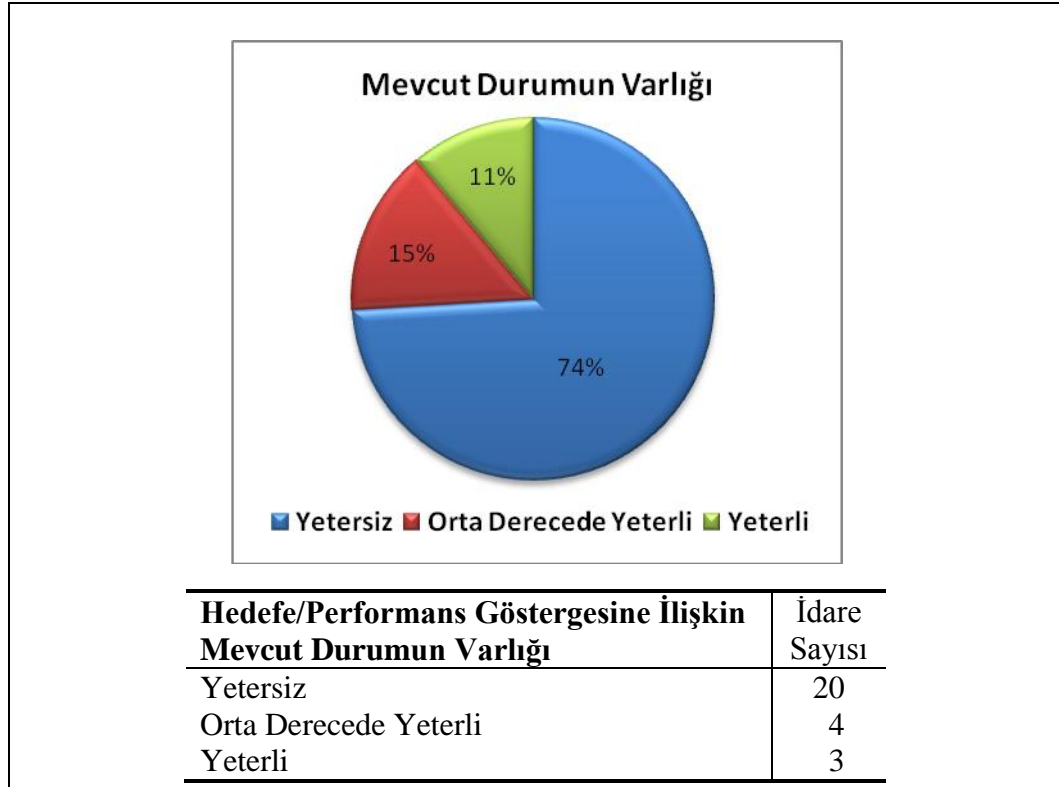
Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

- b) Performans göstergesi belirleyen 18 kamu idaresinde hedefi ölçmeye yönelik performans göstergelerinin sayısal açıdan kısmen yeterli olmasına rağmen, dokuz kamu idaresindeki göstergelerin tümünün muğlak ifade edilip niceliksel değerlerine yer verilmemiş olması ölçülebilirlik açısından önemli bir eksikliklerdir.

Gösterge olarak yer verilen ifadelerin anlaşılabilir olmamasının ve faaliyet niteliğinde olmasının göstergelerin muğlaklığı açısından az bir etkisi bulunmakla birlikte, muğlaklığa büyük ölçüde göstergelerin niceliksel değerlerine yer verilmemesi sebep olmaktadır.

- c) Karşılaştırmanın yapılarak ölçülebilirliğin tam olarak gerçekleşebilmesi için hedeflerin ve performans göstergelerinin güncel/mevcut durumunun bilinmesi gerekmektedir. Tablo 6.5'te görüldüğü üzere 27 idareden sadece üçü tarafından mevcut duruma yeterli düzeyde yer verilmiştir.

Tablo 6.5: 27 İdarede Hedefe/Performans Göstergesine İlişkin Mevcut Durumun Varlığı



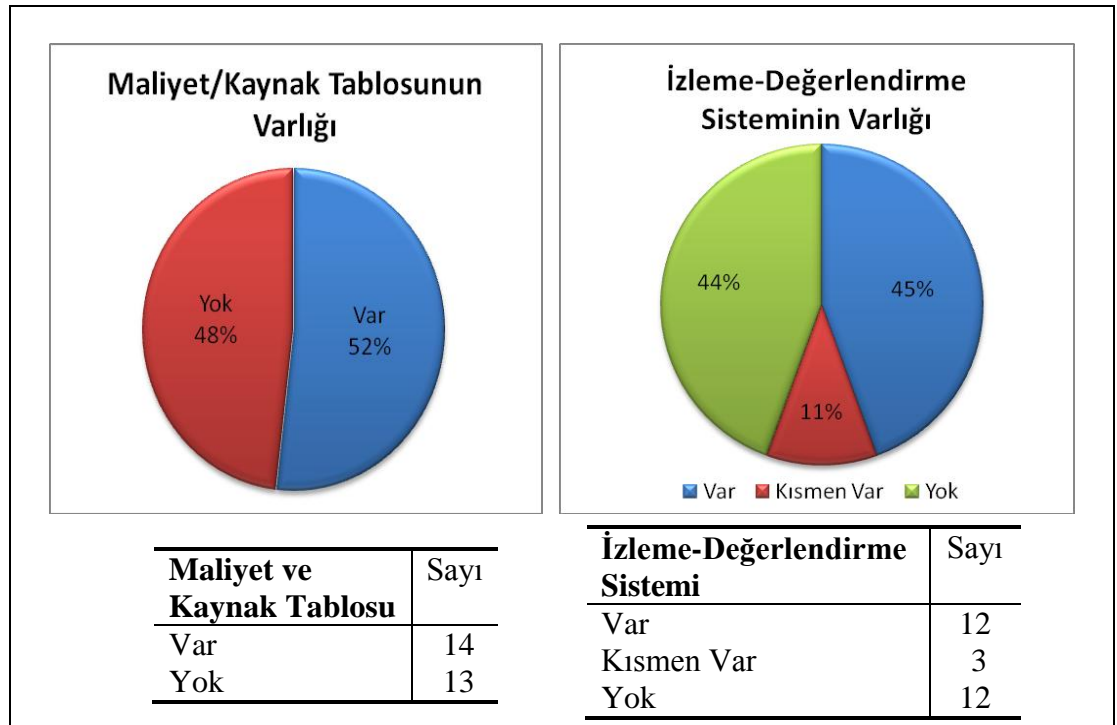
Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

6.1.5.3. Maliyet/Kaynak Tablosu ve İzleme-Değerlendirmeye İlişkin Sonuçlar

Stratejik plan-bütçe bağlantısının güçlendirilmesi, politika oluşturma ile alternatifler arasındaki karar verme sürecinin rasyonelleştirilmesi ve harcamaların önceliklendirilebilmesi için tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık maliyet ve

kaynak tablolarına planda yer verilmesi gerekmektedir.²⁰⁹ Ancak, hiç performans programı hazırlamamış olup maliyetlendirme çalışması yapmamış idareler tarafından ilk planlarda en çok sıkıntının yaşandığı kısım, ilgili tablonun oluşturulmasıdır. Ayrıca, stratejik planda yer verilecek mali rakamların idareler için bağlayıcı olacağı düşüncesi nedeniyle bütçe sürecinde problem yaşanılmaması için idareler ilgili tabloyu vermekten kaçınmaktadır. 27 merkezi idareden 13'ünde ilgili tabloya yer verilmemesi yukarıdaki hususları doğrulamaktadır. Ancak, hedeflerin genel ölçülebilirliğinin %53,9 olduğu düşünüldüğünde 14 idarede oluşturulan maliyet tablolarının oluşturulmasında ayrıntılı hesaplamalar yerine tahminlerin kullanıldığı söylenebilir.

Tablo 6.6: 27 İdarede Maliyet/Kaynak Tablosu ve İzleme-Değerlendirmeye İlişkin Bilgiler



Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

Amaç ve hedeflerin planlandığı biçimde yürütülüp yürütülmediğinin kontrolü, performansın izlenerek başta üst yönetim olmak üzere ilgili taraflara gerekli bilgilerin iletilmesi ve bu çerçevede planın uygulanabilirliğinin artırılması için sistematik bir izleme-değerlendirmeye ihtiyaç bulunmaktadır. 27 stratejik

²⁰⁹ Devlet Planlama Teşkilatı, 2006a:41

plandan 12'sinde izleme-değerlendirmenin nasıl yapılacağına dair bilgilere yer verilmemiştir. Bu sistemin zamanla kurulma ihtimali güçlüdür. Burada önemli olan nokta, idarelerin bilgi yönetim sistemlerini stratejik yönetimin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için hangi etkililikte kullanacaklarıdır. Bu çerçevede eğer idareler gerekli verileri üretmez, bilgi yönetim sistemlerini yeni ihtiyaçlar çerçevesinde uyumlaştırmazlarsa izleme-değerlendirme sistemi de beklenen sonuçları üretemeyecektir.

6.2. Performans Programlarının Performans Esaslı Bütçeleme Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'de PEB sisteminin temelini stratejik planlar oluşturmakta, bütçe bağlantısı ise stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programları vasıtasıyla kurulmaya çalışılmaktadır. Ancak bu bağlantının kurulması açısından bazı problemler yaşanmakta ve bu durum PEB sisteminin kurulması ile sonuçlar üretmesi açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Bu problemlerin bir kısmı performans programının bütçe sürecine entegrasyonu bir kısmı da uygulamalar bağlamında ortaya çıkmaktadır.

Performans programlarının bütçe sürecine entegrasyonu bağlamında ortaya çıkan sisteme ilişkin bazı problem alanları aşağıda sunulmaktadır:

- a) Performans programlarının çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, her yıl hazırlanması ve bütçeye temel teşkil etmesi gerektiği düşünüldüğünde 2010-2012 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi'nin performans programı açısından yönlendiriciliğinin son derece zayıf kaldığı ve rehberde performans programının analitik bütçeyle nasıl bir ilişki içinde olacağına dair herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmektedir. Bu durum, önemli bir eksiklik olup performans programının analitik bütçe yapısıyla uyumunun tam anlamıyla sağlanmadığının da bir göstergesidir. Ayrıca, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile de üç yıllık bütçe tahminlerini içeren performans programları artık sadece yıllık tahminleri içerecektir. Bu durum, Türkiye'de uygulanmaya çalışılan yeni kamu

mali yönetimi yaklaşımına, orta vadeli sisteme ve bütçelemeye uygun düşmemektedir.

- b) Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans esaslı bütçeleme; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir. Ancak uygulamada performansın ölçümü ile hedeflere ulaşma derecesinin izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından mevcut analitik bütçe kod yapısı yetersiz kalmaktadır. Örneğin, mal ve hizmet alımlarına ilişkin 10 milyon TL bütçesi olan bir kurum ya da harcama birimi yıl sonunda 8 milyon TL harcaması durumunda, bu harcamanın hangi performans hedefine ya da faaliyet ve projeye ilişkin olduğu mevcut analitik kod yapısıyla takip edilememektedir. Bu durumda hangi performans hedefinin ya da faaliyetin hangi maliyetle gerçekleştiği de bilinmemekte olup, bu husus performansın ölçülmesi açısından önemli bir engel oluşturmaktadır.
- c) OVMP’de bütçe tavanları ekonomik kodlamanın birinci düzeyinde belirtilmekte olup kamu idareleri bu tavanlara riayet etmek zorundadır. Bu durumda kamu idareleri faaliyet, proje ya da performans hedeflerinin maliyetlerini analitik bütçe yapısında dağıtırken aynı zamanda hem ekonomik kodlamaya göre belirlenmiş bütçe tavanlarını hem de toplam tavanı göz önünde bulundurmak zorunda kalmaktadır. Bu durum bütçeleme yukarıdan aşağı bütçeleme olma özelliğini güçlendirmekte, aşağıdan yukarı etki çok zayıf düzeyde kalmaktadır.
- d) Performans Programı Hazırlama Rehberinde maliyetlendirmeye ilişkin ayrıntılı bilgiler sunulmadığı ve kamu idareleri bu açıdan yeterince desteklenmediği için maliyetlendirme büyük çoğunlukla personel sayısı esas alınarak gerçekleştirilmektedir. Maliyetlendirmenin ayrıntıları tam anlamıyla bilinmediği için bütçe müzakerelerinin hangi temelde gerçekleşeceği belirli olmamakta ve analitik bütçe çerçevesinde tavanların aşılması birincil öncelik almaktadır.

Kamu idarelerinin performans programı uygulamaları açısından Ek’te yer alan 15 merkezi idarenin performans programı genel itibarıyla incelendiğinde tespit edilen bazı hususlar şunlardır:

- a) Performans programlarında genelde stratejik plandaki hedef sayısına yakın sayıda performans hedefi belirlenmiştir. Bununla birlikte hedef sayısının dört ile yedi katı performans hedefi belirleyen iki kurum bulunmaktadır. Üç kurumda ise performans hedefi belirlenmemiş olup, performans hedefi olarak performans göstergelerinin ilgili yıl değerlerine yer verilmiştir.
- b) İncelemeler sonucunda performans programında performans hedefine yer verilmemesinin daha doğru bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, hedef eğer ölçülebilir nitelikteyse performans hedefi hedefle aynı ifade olup, sadece niceliksel değer değişmektedir. Bu niceliksel değer kamu idarelerince zaten performans göstergesinin ilgili yıl değerinde yer almaktadır. Hedef eğer ölçülebilir nitelikte ifade edilememişse performans hedefi Performans Programı Hazırlama Rehberinde yer alan tanıma uyamamakta, bu durumda performans hedefi olarak yer verilen ifadeler genellikle ölçmeye uygun olmayan faaliyet/strateji düzeyinde kalmakta ve yine performans hedefinin performans göstergeleriyle desteklenmesi gerekmektedir. Sonuç olarak performans göstergelerinin ilgili yıl değerlerine yer verilmesi ve göstergelere ilişkin açıklamaların yapılmasının yeterli olacağı performans hedefi gibi ara bir kademeye ihtiyaç bulunmadığı düşünülmektedir. Maliye Bakanlığı'nın 2009 Yılı Performans Programı ve Hazine Müsteşarlığı'nın 2010 Yılı Performans Programı'nda performans hedefi olarak performans göstergelerinin ilgili yıl değerine yer verilmiş olması da bu düşüncüyü desteklemektedir.
- c) Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olarak performans programlarında misyon, vizyon, yetki görev ve sorumluluklar, teşkilat yapısı, insan kaynakları ve fiziksel kaynaklar gibi ayrıntılara yer verildiği görülmektedir. Stratejik plarlarda ayrıntılı bir biçimde yer verilmesi gereken bu bilgiler performans programlarında da değinilmesi gereksiz tekrarlara ve muhtemel uyumsuzluklara/tutarsızlıklara yol açmakta, stratejik planlar ile performans programlarının bir bütünlük teşkil etmesi fikrine karşı bir durum ortaya çıkarmaktadır.

Stratejik plan ile bütçe bağlantısının sağlanması açısından performans programına ilişkin yukarıda zikredilen hususların performans programının

kendisinden beklenen fonksiyonları tam anlamıyla yerine getirmesi bakımından önemli ve kısa sürede önlem alınması gereken hususlar olduğu düşünülmektedir.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu harcama yönetiminin en önemli bileşenlerinden biri olan bütçe, mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi ile hizmetlerin etkili ve etkin bir biçimde sunulması açısından kritik bir araçtır. Bütçenin bu fonksiyonları yerine getirmesi ve modern kamu yönetiminin ihtiyaçlarının karşılanması için performansın ölçülmesi ile yönetilmesine aracılık etmesi, hükümetlerin en önemli politika aracı olan bütçeleri daha da önemli kılmaktadır. Geleneksel bütçe ve plan-program/program bütçe sistemi ile bu ihtiyaçlar karşılanamamıştır. Bu nedenle; uzun dönem perspektifinin yansıtıldığı, kapsayıcı nitelikli, esneklik sağlayan, sonuçlara odaklanan ve performans hesap verebilirliğini gözeterek performans esaslı bütçeleme, son yıllarda çoğu ülke tarafından kabul görmekte ve bu çerçevede performans bilgisi bütçe sürecine dahil edilmeye çalışılmaktadır.

Çeşitli ülkelerde farklı biçimlerde, farklı enstrümanlar kullanılarak uygulanan PEB, kaynak tahsislerinin ölçülebilir çıktı ve sonuçlar doğrultusunda yapılmasını, bütçe sürecinde performans bilgisinin içerilmesini, hesap verebilirliğin performans çerçevesinde gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Temel olarak performans bilgisinin kaynak tahsis sürecinde kullanımındaki farklılıktan kaynaklanan uygulama modellerindeki farklılaşma, performans esaslı bütçe reformunun tetikleyicileri, amaçları, beklenen faydaları ve uygulama stratejilerinden de etkilenmektedir. Bu çerçevede, dünya çapında PEB'e ilişkin tek bir uygulama modelinden bahsetmek doğru değildir.

PEB bazı ülkelerde tedrici bir biçimde uygulamaya geçirilirken bazılarında, ani gelişmelerin ve krizlerin sonucu hızlı bir biçimde uygulamaya konulmaktadır. Tedrici uygulamada, reformlar adım adım birbirlerini besleyerek ve destekleyerek yapılıp uygulayıcı idareler tarafından özümsemekte, yapılan hatalar ve uygulama tecrübeleri sonraki reformlara ışık tutmaktadır. Reformların çok hızlı bir biçimde gündeme getirilmesi ve kamu idareleri için zorunlu kılınması yönündeki uygulamalarda, reformun gereklerinin yapılması için kamu idarelerine yönelik bir baskı oluşturulması, kamu idarelerince değişime daha az direnç gösterilmesini

sağlamaktadır. Ancak bu uygulama yüksek seviyede bir politik taahhüdü, politik ve bürokratik düzeyde reform liderliğini ve bu reformların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak yeterli kaynakların tahsisini gerektirdiğinden başarılması büyük çaba ve koordinasyon gerektirmektedir.

Performans bilgisinin üretilmesinin yanında bu bilginin bütçe süreçlerinde kullanılması ve kaynak tahsis kararlarında göz önünde bulundurulması açısından da PEB, farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Ancak, PEB'in politik sürecin yerini alabilecek mekanik bir sistem olarak değerlendirilmesi doğru değildir. Gerçekleşen performansın kaynak tahsisini doğrudan ve açık bir biçimde etkilemesi biçimindeki gerçekçi olmayan beklentiler, pek çok kişinin bu bütçeleme sisteminin uygulanabilirliğine olan inancını zayıflatma sebebidir. Nitekim, sadece üç OECD ülkesinde (Polonya, Güney Kore, Slovakya) bütçe tahsisleri, performans bilgisinden ciddi oranda etkilenmektedir. Diğer OECD ülkelerinde performans bilgisi-bütçe tahsisi bağlantısı zayıf kalmakta ya da hiç bulunmamaktadır.

PEB sisteminin uygulandığı ülkelerde farklı uygulama yapıları görülmekle birlikte bu sistem ile temel olarak;

- a) Etkili bir bütçesel önceliklendirmenin yapılması,
- b) Maliye politikası ve politika öncelikleri göz önünde bulundurularak bütçe tahsis süreçlerine bilgi sağlanması,
- c) Performans hesap verebilirliği ile idarelerin performansının iyileştirilmesine ve performans denetimine imkan sağlanması,
- d) Performansa ilişkin kaliteli ve güvenilir bilgilerin sağlanması sonucu karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için ülkelerin politik ve idari yönetim sistemlerindeki farklılıklar ile kamu örgütlenmesi gözetilerek PEB'in uyumlaştırılması gerekmektedir. Bu uyumlaştırma, PEB'e ilişkin yasal düzenlemeler ile sınırlı kalmayıp ABD ve Güney Kore'deki programlara ilişkin değerlendirme ve derecelendirme aracı ile İngiltere'deki yeterlilik gözden geçirmeleri gibi ülke özelinde enstrümanların geliştirilmesiyle bütçe sürecinin desteklenmesini gerektirmektedir.

Türkiye’de PEB sistemine ilişkin temeller, esas olarak Türkiye ve Dünya Bankası işbirliğiyle 2001 yılında hazırlanan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme” raporundaki reform önerileriyle atılmıştır. Bu rapor ile temel olarak mali yönetimin, stratejik karar oluşturmanın zayıflığı, politika ve planların bütçe ile bağlantısızlığı ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı etkisizlik ortaya konulmuştur.

5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle de PEB’e ilişkin detaylar oluşturulmuştur. Bu çerçevede, kamu idarelerinin stratejik planlama süreci DPT’nin yönlendiriciliğinde, performans programı ve faaliyet raporuna ilişkin süreç ise Maliye Bakanlığı’nın yönlendiriciliğinde yürütülmektedir.

PEB’in yasal zeminini oluşturan 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, Kanunun adından da anlaşıldığı üzere mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Bu değişikliklerle bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü/denetimi süreçlerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede; KMYKK ile bütçenin kapsamının genişletilmesi, çok yıllık bütçeleme anlayışının getirilmesi, tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesi, katı harcama süreçleri terk edilerek yetki ve sorumluluk dengesinin kurulması, uluslararası standartlara uygun bütçe sınıflandırma sistemine geçilmesi, iç kontrol ve iç denetim sistemiyle birlikte Sayıştay denetiminin genişletilmesi ve performans denetimlerine altyapı oluşturulması açısından bütçe sürecinin her açıdan etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi, politik ve bürokratik düzeyde reform liderliğini ve yönetimini, bu reformların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak yeterli kaynakların tahsisini ve en önemlisi birçok düzenleme getiren 5018 sayılı Kanunun uygulamaya geçirilmesi sürecinde ilgili kamu idareleri arasında güçlü bir koordinasyon mekanizmasının kurulmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de program bütçe görünümlü klasik bütçe uygulamasından performans esaslı bir bütçeleme sistemine geçilmeye çalışılması, kamu mali yönetimi açısından önemli ve riskli bir reform girişimi olup, bu reformun orta ve uzun vadede

kamu idarelerince başarılı bir biçimde uygulanabilmesinde aşağıdaki hususların önemli rolü olacağı beklenmektedir:

- a) Kamu idarelerindeki kurumsal kültürel ortam iyileştirilmelidir.
- b) TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliği artırılmalıdır.
- c) Reform yönetiminde eksik olan koordinasyon ve etkililik sağlanmalıdır.
- d) Strateji Geliştirme Birimlerinin kapasitesi güçlendirilmelidir.
- e) Kamu idarelerindeki süreçler belirlenmeli, yönetilmeli ve sistematize edilmiş veri yönetim sistemleri kurulmalıdır.
- f) Program bütçe yapısı geliştirilmelidir.
- g) Orta vadeli çerçeve güçlendirilmeli ve üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisi artırılmalıdır.
- h) Stratejik plan ve performans programı bütçe müzakerelerinde etkili bir biçimde kullanılmalıdır.
- i) Stratejik yönetim bileşenlerini ve PEB sistemini değerlendiren, kamu idarelerine yönelik değerlendirme ve derecelendirme sistemi geliştirilmelidir.
- j) İç kontrol ve iç denetim sistemi PEB sürecinin etkililiğini artıran bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- k) PEB sisteminin temeli olan stratejik planlar özellikle ölçülebilirlik açısından iyileştirilmelidir.

a) Kamu idarelerindeki kurumsal kültürel ortam iyileştirilmelidir:

2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından gerçekleştirilen "Stratejik Yönetim Araştırması" sonuçlarına göre yöneticilerin %41'i yönetimde süreksizliğin, %59'u kısa vadeli düşünme ve çalışma biçiminin, %50'si değişime direncin, %50'si katı ve karmaşık mevzuatın, %38'i katı organizasyon yapısının ve %42'si ise iş tanımlarındaki belirsizliğin kuruluşları için geçerli olduğunu belirtmişlerdir. Yöneticilerin %90'ından fazlası kuruluş kanununun kısmen de olsa değişmesi

gerektiğini düşünmekte, %13'ü birimler arası görev ve yetki çakışması bulunduğunu, %45'i ise kısmen bulunduğunu belirtmektedir.²¹⁰

Bu durum, performans kültürünün Türkiye'deki kamu idarelerinde yerleşmesi için çok daha uzun bir zamanın gerektiğini ve stratejik yönetim ile PEB sisteminin çalışanlar tarafından sadece bürokrasi yaratan bir iş olarak algılanması riskinin bulunduğunu göstermektedir.

Bu nedenle, performansa dayalı bir yönetim kültürünün gelişebilmesi için PEB sistemi, hem bireysel hem de kurumsal anlamda kültürel bir değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu kültürel değişim vatandaşların, yararlanıcıların ve toplumun daha kaliteli, daha hızlı hizmete ulaşabilmesi için eski iş yapma anlayışının ve alışkanlıklarının değiştirilmesini gerektirmekle birlikte, yukarıda bahsedilen yapısal konuların da iyileştirilmesini gerektirmektedir. Bu hususlara ilişkin kültürel bir değişimin yaşanması zor ama zorunludur.

b) TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliği artırılmalıdır: Türkiye'de PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için bütçeye ilişkin meclis sürecinin geliştirilmesi gereken yönleri bulunmaktadır. Yasamanın bütçe üzerindeki rolünün artırılması, bütçenin TBMM'de görüşülme süresinin uzatılması ile bağımsız ve objektif bir bütçe analiz biriminin kurulması, geliştirilmesi gereken önemli alanlardan bazılarıdır.

Türkiye'deki mevcut mevzuat düzenlemeleri çerçevesinde yürütmenin bütçe sürecinde hakimiyeti bulunmakta olup, bütçe yapma pratiği, yasama gücünün değil yürütmenin marifetiyle gerçekleştirilmektedir. TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki milletvekili dağılımının muhalefeti etkisizleştirilmesi bu durumun temel nedenidir.

TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan TBMM İçtüzük Teklif Taslağına göre Plan ve Bütçe Komisyonunda Bütçe ve Kesinhesap Alt Komisyonları kurulmaktadır. Bu komisyonlarda meclis denetiminin etkin bir biçimde gerçekleşebilmesi için komisyon üye dağılımında muhalefetin etkin bir sayıda olması gerekir. Ancak içtüzük teklifine göre, alt komisyonların üyelerinin seçiminde, siyasi

²¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı, 2006b

parti grupları ile grubu olmayan milletvekillerinin TBMM'deki temsil oranları yerine Plan ve Bütçe Komisyonundaki temsil oranlarının dikkate alınacak olması bütçe yapma pratiğinin yürütmenin marifetiyle gerçekleşmeye devam edeceğine dair bir başka örneği oluşturmaktadır.²¹¹

Bütçeye ilişkin ayrıntılı analizlerin yapılabilmesi ve bütçenin yeterli düzeyde tartışılabilmesi için Meclis Genel Kurulunda ve komisyonlarda yeterli zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçe süreci, OECD üyesi ülkelerin yaklaşık %50'sinin merkezi bütçe idarelerinde mali yılın başlangıcından 12 ay ve üzeri bir süre önce başlatılmakta; yine yaklaşık %50'sinde bütçe genelgesi, mali yılın başlangıcından 10 ay ve üzeri bir süre önce ilgili kamu idarelerine gönderilmekte ve yaklaşık %60'ında ilgili kamu idareleriyle bütçe müzakereleri mali yılın başlangıcından dört ay ve üzeri bir süre önce tamamlanmaktadır.²¹² Türkiye'de program bütçe görünümlü klasik bütçe uygulamasından PEB sistemine geçilmesi sonucu stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi dokümanların etkili bir biçimde incelenebilmesi bakımından bütçe hazırlama sürecinde değişikliğe gidilerek TBMM Genel Kurulu'nda ve komisyonlarda bütçenin görüşülme süresinin daha uzun bir zamanı kapsar hale getirilmesi gerekmektedir. Bu husus, bütçe hazırlık sürecinin daha erken bir tarihte başlamasıyla mümkün hale gelebilecektir.

Yürütme ile yasama arasında bir denge unsuru oluşturabilmesi amacıyla TBMM'ye hizmet edecek bağımsız ve objektif bir bütçe analiz biriminin kurulması faydalı olacaktır. Böyle bir birimin varlığı, parlamenterlerin rafine ve iyi hazırlanmış performans bilgisine olan ihtiyaçlarının karşılanması, TBMM'nin denetim fonksiyonunun etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi ve bütçeye ilişkin karar alma sürecinin etkinleştirilmesi açısından önem arz etmektedir. Ayrıca, karmaşık bütçe bilgisinin yasama tarafından anlaşılmasının sağlanması, şeffaflığın desteklenerek bütçe bilgisine olan güvenilirliğin güçlendirilmesi, yürütmenin hesap verebilirliğinin artırılması ve yasama tarafından yapılan bütçeyle ilgili sorgulara hızlı yanıtlar sağlanması açısından da bağımsız ve objektif bir bütçe analiz biriminin varlığı çok

²¹¹ Ayrıntılı bilgi için: Sayıştay Denetçiler Derneği, 2008

²¹² OECD, 2007b

önemli görülmektedir. Bu tarz bir birime Türkiye'nin ihtiyacı bulunmakla birlikte bu birimin kurulması uzun vadede gerçekleştirilebilecek bir iştir.

c) Reform yönetiminde eksik olan koordinasyon ve etkililik sağlanmalıdır: PEB sistemine geçiş sürecinde Türkiye'de etkili ve bütüncül bir reform yönetiminin gerçekleştirildiğinden bahsedilmesi oldukça güçtür. PEB sisteminin kamu idarelerine yaygınlaştırılması ve uygulamaya geçirilmesi sürecinde belediyeler ve il özel idareleri açısından İçişleri Bakanlığı, merkezi idareler açısından Maliye Bakanlığı ile DPT, üniversiteler açısından Yükseköğretim Kurulu ve performans denetimleri bağlamında Sayıştay arasında yeterli koordinasyonun sağlanmadığı, reformun bütüncül ve etkili yönetilmediğine ilişkin bazı hususlar aşağıda sunulmaktadır;

- a) Mahalli idarelerin ilgili kanunlarındaki hükümleri çerçevesinde ilk stratejik planlarının bir yıl içinde hazırlanmasının istenmesi ve bu idarelere desteğin yetersiz kalması,
- b) Politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması ve politika-bütçe bağlantısının kurulması temel amaçlarıyla getirilen stratejik plan yükümlülüğü ile yükseköğretim kurumlarında kalite geliştirme amacıyla getirilen stratejik plan yükümlülüğü sonucu yükseköğretim kurumlarında iki ayrı stratejik plan hazırlanmasının ortaya çıkan çalışmaların kalitesini düşürmesi,
- c) Kamu kurum ve kuruluşları için standart bir PEB modeli belirlenerek belediye ile bakanlığın, bakanlık ile de üniversitenin aynı formatta stratejik plan hazırlamak zorunda bırakılması sonucu idarelere farklı alternatiflerin sunulmaması,
- d) Performans programlarının hazırlanması ve bu kapsamda maliyetlendirmenin nasıl yapılacağı hususunda kamu idarelerinin tatmin edici bir biçimde bilgilendirilmemesi,
- e) Sayıştay tarafından kurum bazlı performans denetimleri yerine konu bazlı performans denetimlerinin gerçekleştirilmesinin hesap verebilirliğin faaliyet raporlarıyla sağlanması açısından bir risk oluşturması.

Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında yapılması gereken, PEB sisteminin kamu idareleri açısından asgari yükü getirip en etkili sonuçları doğuracak bir yapıya

kavuşturulması için DPT, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sayıştay ve gerekirse Yükseköğretim Kurulu arasında geç kalınmış olsa da güçlü bir koordinasyon mekanizmasının kurulması ve düzenli görüş alışverişlerinde bulunularak sürecin etkili bir biçimde yönetilmesidir.

d) Strateji Geliştirme Birimlerinin kapasitesi güçlendirilmelidir:

“Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile Strateji Geliştirme Birimleri bütçeyle ilgili işler dışında günlük işlerden uzak, orta ve uzun vadeli politikalar üreten birimler olarak tasarlandığı görülmektedir. Ancak, bu görevlerin çoğu, strateji geliştirme birimleri tarafından yerine tam anlamıyla getirilememektedir. APK birimlerinin kaldırılmasıyla birlikte gerekli altyapı oluşturulmadan strateji geliştirme birimlerinin kurulması, bu birimlerde çalışan personelin büyük bir bölümünün önceki görev yerinin APK, idari mali işler dairesi, bütçe dairesi ve yardımcı hizmetler birimi gibi mali işlerle uğraşan birimler olması gibi nedenlerle strateji geliştirme birimlerinin idare içindeki konumu, birim yöneticilerinin üst yönetici ve harcama birimleri yöneticileriyle iletişimi zayıf düzeyde kalmaktadır. Bu, reformun başarısı açısından yapısal düzeyde önemli bir problem olup iyileştirilmesi kısa vadede mümkün görülmemektedir. Kısa ve orta vadede strateji geliştirme birimleri açısından geliştirilmesi gereken en önemli husus ise, bu birimlerin uzmanlık kapasitesinin güçlendirilerek nitelik ve nicelik açısından güçlü bir personel yapısına kavuşturulmasıdır.

e) Kamu idarelerinde süreçler belirlenmeli, yönetilmeli ve sistematize edilmiş veri yönetim sistemleri kurulmalıdır: Türkiye’deki kamu idarelerinde PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla stratejik planlarda veya diğer dokümanlarda belirlenen amaçların, hedeflerin ve icra edilen diğer fonksiyonların başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi için tüm idarelerde işlerin süreçler bazında tanımlanması, güncelleştirilmesi, iyileştirilmesi ve bunun bir yönetim fonksiyonu olarak sürekli hale getirilmesi gerekmektedir. Böylece;

a) Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programlarındaki amaç, hedef, faaliyet ve projeleri etkili işleyen iş süreçleri sayesinde uygulanıp başarılı sonuçlar verecek,

- b) Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için belirlenen ancak etkisiz ve gereksiz hale gelmiş faaliyetler tespit edilebilecek,
- c) Elde edilen çıktı ve sonuçların kalitesi, maliyeti vb. unsurlar süreçlerin tasarımı ve etkili yönetimiyle geliştirilecek,
- d) Sürece odaklı bir kurum kültürü gelişecek ve çalışanlar sadece sonuçlara odaklanmak yerine sonuçların üretildiği süreçlerin geliştirilmesi için de teşvik edilecektir.

En az süreç yönetimi kadar önemli ikinci bir husus veri yönetimidir. Türkiye'deki kamu idarelerinin genelinde kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş veri toplama ve yönetim sistemi olmaması nedeniyle yeterli veri de bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, örtük bilgi açığa çıkarılmayıp kayıt altına alınamamakta, açık bilgi, dolaşımının sağlanamaması sonucu kurumun verimine katkı yapacak doğru kişilere en uygun biçimde ulaştırılmamakta ve yönetim kademelerine performansla ilişkin zamanında ve kaliteli bilgi sunulmamaktadır. Burada önemli olan ve yapılması gereken husus, idarelerin bilgi yönetim sistemlerinin stratejik yönetimin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için etkili bir biçimde kullanılmasıdır. Bu çerçevede idareler, gerekli verileri üretme yönünde azami gayreti göstermeli ve bilgi yönetim sistemlerini yeni ihtiyaçlar çerçevesinde uyumlaştırarak yeterli düzeyde izleme-değerlendirme yapılarını kurmalıdır.

f) Program bütçe yapısı geliştirilmelidir: Türkiye'de program bütçe yapısının geliştirilmesi, üst politika belgeleri ile bütçe arasındaki bağlantıyı güçlendirecektir. Türkiye'de program bütçe görünümlü klasik bütçe uygulamasından performans esaslı bir bütçeleme sistemine geçilmeye çalışılması cesur ve riskli bir girişimdir. Çünkü dünya uygulamaları incelendiğinde örneğin, ABD ve Güney Kore'de olduğu gibi PEB girişimleri genel olarak ya program bütçe yapısının üzerine inşa edilmekte ya da İngiltere'deki gibi orta vadeli bütçelemeye temel teşkil eden resmi belgelerde hükümet öncelikleri net bir biçimde belirtilmekte, kamu idarelerinin ve dolayısıyla hükümetin gelecek dönemlerde gerçekleştireceği hedef ve ulaşmayı planladığı sonuçlar ortaya konulmakta ve idarelerin gerçekleştireceği stratejik hedefler idarelerle birlikte tespit edilip taahhüt edilmektedir. Bu unsurlar, üst politika

belgeleriyle bütçe arasında daha güçlü bağlantılar kurulmasını sağlamakta ve idareler için güçlü bir hesap verebilirlik çerçevesi oluşturmaktadır.

Taahhüt edilen politikaların uygulamaya yansımaları ve sonuçlarının görülmesi ile bütçe bağlantısının kurulması; harcanan bütçenin alternatif maliyetlerinin görülmesi ile politikaların önceliklendirilmesinin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi için Türkiye'deki bütçenin programlar çerçevesinde oluşturulması gerekmektedir.

g) Orta vadeli çerçeve güçlendirilmeli ve üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisi artırılmalıdır: Program bütçe yapısının geliştirilmesi, koordineli ve etkili bir biçimde uygulanması, PEB açısından çok faydalı olacaktır. Ancak kamu idarelerinin sorumluluğunda çok sayıda programın belirlenmesi, bu programların yönetilmesi, programlar arası tutarlılığın sağlanması, programların analizi ve izlenmesi kolay değildir. Türkiye için uygulanabilirliği daha yüksek ikinci bir seçenek yüksek öncelikli daha az sayıda programa üst politika belgelerinde yer verilmesidir.

Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program (OVP) ve Yıllık Program gibi üst politika belgeleri incelendiğinde uzun vadede orta vadeye ve yıllık düzeye inildikçe genel amaç ve hedeflerden somut hedeflere doğru bir geçiş beklenmektedir. Bu çerçevede; Dokuzuncu Kalkınma Planının eksen bazlı ve stratejik bir doküman niteliğinde olması ve beş ana gelişme ile 28 alt gelişme eksenine sahip olması, programlar için üst çerçeveyi oluşturabilecek yapının mevcut olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama sürecinde Kalkınma Planı aracılığıyla daha somut bir biçimde yönlendirilebilmesi için kurumsal ve sektörel anlamda kendilerine düşen görevleri Kalkınma Planında görebilmesi gerekir. Stratejik plan yaklaşımının Kalkınma Planına yansıtılıp, somut hedeflere ve performans göstergelerine de yer verilmesi ile Kalkınma Planının kamu idarelerinin gerekli yönlendirme ve girdiyi aldığı bir yapıya kavuşması beklenmektedir.

OVP'de belirtilen politika ve önceliklerin daha somut hale indirgenmesi ile kamu idarelerinin politika ve strateji belirlemelerinde yönlendiriciliğin kuvvetlendirilmesi için az sayıda yüksek öncelikli programa OVP'de yer verilmesi

ve OVP'nin mevcut sistemdeki yapısının daha güçlü hale getirilmesi gerekmektedir. Eksenlerin altında yer verilecek programlar ölçülebilir hedeflere, zaman çerçevesine ve maliyet bilgisine sahip olması ve program kapsamında sorumlu ana ve yardımcı idarelere yer verilmesi çok önemlidir. Ayrıca, politikalar kamu idarelerinin ortak çalışmasını gerektirdiğinden kurulacak ortaklıkların da Kalkınma Planı ve OVP'de tanımlanması gerekir.

Analitik bütçe kod yapısındaki fonksiyonel sınıflandırmanın OVP'deki sektörel analiz ve eksen yapısı ile uyumlaştırılması gerekmektedir. OVP'deki ve bütçedeki uyumsuz sınıflandırma yüzünden OVP'de öngörülen politikalarla bütçe tahsisleri arasındaki bağlantıyı takip etmek zorlaşmaktadır. OVP'deki eksen yaklaşımı ile bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasının uyumlaştırılması ve bu çerçevede bütçenin fonksiyonel sınıflandırmasında gerekli değişikliklerin yapılması OVP'deki kararların bütçe tahsislerine yansıtılmasını kolaylaştıracaktır. Bu durum, kamu kaynaklarının eksen bazlı izlenmesine de imkan sağlayacaktır.

İdare düzeyinde performansın izlenebilmesi için analitik bütçe kod yapısının ek bir koda ihtiyacı bulunmaktadır. Mevcut durumda eski bütçe yapma biçimi devam etmekte ve performans programında yer alan performans hedefi ile faaliyetlerin maliyet tahminlerine yer verilmektedir. Ancak performans hedefi ve faaliyetlerin hangi maliyetle gerçekleştiği mevcut kod yapısıyla bilinmemektedir. Kamu idarelerinin hangi performans hedefi ya da faaliyete ilişkin ne kadar harcama yaptığının bilinebilmesi için kuruma özgü ek bir kod yapısı geliştirilmesi gerekmektedir.

Hazırlanan stratejik planlar OVP ve Kalkınma Planına önemli girdi sağlayabilir durumdadır. Nitekim, 5018 sayılı Kanun OVP'nin stratejik planlar doğrultusunda hazırlanması gerektiğini belirtmektedir. Üst politika belgelerinin hazırlanmasında stratejik planların da dikkate alınacak olması, genel olarak yukarıdan aşağı bir planlama yaklaşımı olan ülkemizde aşağıdan yukarı planlama yaklaşımını güçlendirecektir.

h) Stratejik plan ve performans programı bütçe müzakerelerinde etkili bir biçimde kullanılmalıdır: Türkiye'de PEB sisteminin başarıyla

uygulanabilmesinde ve bütçe sürecinin performans esaslı olmasında, gerek Maliye Bakanlığı gerek DPT Müsteşarlığı tarafından stratejik plan ve performans programı gibi PEB sisteminin en temel enstrümanlarının etkili bir biçimde kullanılmasının önemli bir rolü vardır.

5018 sayılı Kanunla birlikte değişen bütçe sürecinde; bütçe sürecinin asli dokümanları olması gereken stratejik plan ve performans programının Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından bütçe müzakereleri sırasında etkili bir biçimde karar destek unsuru olarak kullanılması ve bütçe müzakerelerinde belirleyici bir unsur olarak ele alınması, bu dokümanların kamu idarelerince sahipliğini artırıp başarılı bir biçimde uygulanması ve sonuçlar üretmesi ihtimalini güçlendirecektir. Bu durum reformun başarısı açısından da son derece önemlidir.

i) Stratejik yönetim bileşenlerini ve PEB sistemini değerlendiren, kamu idarelerine yönelik değerlendirme ve derecelendirme sistemi geliştirilmelidir:

“Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu”nun ABD’de yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte; Kanun’un getirdiği sistemin düzenli performans bilgisi sağlamasına rağmen bu bilgiye politika yapıcılar ve program liderleri tarafından güçlü bir talep olmadığı ABD Sayıştay tarafından tespit edilmiştir. 2001 yılında hükümet değişikliğinden sonra bütçelerin performans bilgisini içermesi ve bu bilginin ilgili tarafların dikkatini çeken bir biçimde sunulması amacıyla ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından program performansını değerlendirmeye yönelik iyi bir teşhis aracı ve yönetim kontrol süreci olan “Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı” geliştirilmiş ve 2002 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

Yukarıda ABD için geçerli olan durum, çok yüksek ihtimalle kısa süre içerisinde Türkiye için de söz konusu olacaktır. 5018 sayılı Kanunun getirdiği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlama yükümlülüğü, kamu idareleri tarafından yerine getirilmekte ancak, bu dokümanların nihai halleri üzerinden sistematik bir değerlendirme ve derecelendirme yapılmamaktadır. Bu nedenle, ilgili dokümanların kalitesi ve kurallara uygunluğunun değerlendirilmesi, idareler arası kıyaslama yapılabilmesi, kamusal hesap verebilirliğin güçlendirilmesi amacıyla stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu kapsamında kamu

idarelerinin etkililiğinin ölçüldüğü bir değerlendirme ve derecelendirme sistemi geliştirilmelidir. Bu değerlendirme ve derecelendirme stratejik plan ile ilgili yılın performans programını ve önceki yılın faaliyet raporunu içerecek bir biçimde DPT, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay işbirliğinde gerçekleştirilmelidir. Değerlendirme ve derecelendirme sonuçları, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulurken parlamenter gözetimin güvenilir ve öz bilgiler kapsamında gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

j) İç kontrol ve iç denetim sistemi PEB sürecinin etkililiğini artıran bir yapıya kavuşturulmalıdır: Türkiye’de stratejik yönetim bileşenlerinin ve bu süreçte PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanıp sonuçlar doğurması;

- a) İç kontrolün mali kontrolle sınırlı tutulmayıp tüm süreçleri kapsamı,
- b) Bağımsız, nesnel bir iç denetim sisteminin kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilmesini teşvik etmesi için teftiş ve iç denetimin çerçeve bir kanunla sınırlarının belirlenmesi,
- c) İşlerini yaparken bağımsız olarak karar verebilen, fonksiyonel bağımsızlığa sahip, daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulmasına bağlıdır.

Yukarıda bahsedilen hususların yanında, iç kontrol bileşenleri kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programlarındaki amaç, hedef ve performans hedeflerinin gerçekleştirilebilirliğini artırmak için kullanılmalıdır. Kamu idareleri aşağıda verilen örnekte olduğu gibi kendi amaç, hedef ve performans hedefleri için iç kontrol bileşenlerini kullanabilir. Örneğin; DPT tarafından “Nitelikli, diğer planlarla uyumlu ve uygulanabilir stratejik planların hazırlanması için 2010 yılında 41 kamu idaresi için değerlendirme raporu hazırlanacaktır.” gibi bir hedef ya da performans hedefinin belirlendiği varsayımı çerçevesinde hedef ya da performans hedefinin uygulanabilirliğinin artırılması ve izlenebilirliğinin kolaylaştırılması için bir öneri, Tablo 7.1’de gösterilmektedir.

DPT için Tablo 7.1’de iç kontrol bileşenleri kullanılarak verilen basit düzeydeki örnek, tüm kamu idareleri tarafından amaç, hedef ve performans hedefi düzeyinde kullanılabilir ve böylelikle güçlü bir izleme yapısı kurulabilir.

Tablo 7.1: Amaç, Hedef ve Performans Hedeflerinin İç Kontrol Bileşenleri ile İzlenmesine İlişkin Bir Öneri

Performans Hedefi: “Nitelikli, diğer planlarla uyumlu ve uygulanabilir stratejik planların hazırlanması için 2010 yılında 41 kamu idaresi için değerlendirme raporu hazırlanacaktır.”	
Kontrol Ortamı	Stratejik plan değerlendirme raporlarının üç ay içerisinde ilgili idareye gönderilebilmesi için DPT içerisindeki organizasyonun yapısını, değerlendirme raporuna katkı verecek birimlerin görüşlerini koordinasyon birimine iletcekleri süreyi belirten bir genelgenin yayımlanması.
Risk Değerlendirmesi	Muhtemel riskler: Sorumlu kamu idaresinin planı geç göndermesi ya da göndermemesi, DPT içinde değerlendirme raporuna görüş verecek birimlerin görüşlerini koordinasyonu yapan birime zamanında göndermemesi vb.
Kontrol Faaliyetleri	Önleyici kontrol: DPT'nin sorumlu kamu idareleriyle irtibat halinde olması ve plan hazırlık süreçlerini izlemesi, Koordinasyon birimindeki uzmanın, değerlendirme raporunun ilgili idareye gönderilmesine bir ay kala, stratejik plana görüş verecek DPT'nin diğer birimlerindeki uzmanlar ile irtibata geçmesi, sonuç alınamaması durumunda birim amirlerinin irtibata geçmesi.
Bilgi ve İletişim	Koordinasyon ve görüş verecek birimlerin stratejik planın hangi aşamada olduğu, görüş verilmesi için ne kadar zaman kaldığı gibi hususları elektronik ortamda takip edebilmesi, görüş verilecek taslak stratejik planların elektronik versiyonlarına ulaşım sağlanması.
İzleme	www.sp.gov.tr internet adresinde kamu idarelerinin stratejik planlarına ilişkin durumun gösterilmesi ile planların DPT'ye zamanında gönderilmesinin amaçlanması ve kamusal izlenebilirliğe imkan verme, Kamu idareleri tarafından değerlendirme raporunun dikkate alınma oranının belirlenmesi için değerlendirme raporu ile nihai stratejik planın karşılaştırılması sonucu raporların dikkate alınma oranının izlenmesi.

Kaynak: Yazarı tarafından oluşturulmuştur.

k)PEB sisteminin temeli olan stratejik planlar özellikle ölçülebilirlik açısından iyileştirilmelidir: Türkiye’de stratejik yönetim sisteminin bütçeleme tekniği olan performans esaslı bütçelemenin temelini stratejik planların oluşturması nedeniyle planların ölçülebilirliği, performans programı ile faaliyet raporu bileşenlerini ve bu çerçevede gerçekleştirilecek bütçelemeyi doğrudan etkilemesi beklenmektedir. Bu vesileyle bu tez kapsamında gerçekleştirilen ve 27 merkezi

idarenin toplam 172 stratejik amacı altındaki 686 hedef ve 807 performans göstergesini içeren araştırma sonucunda;

- a) İdarelere ilişkin ortalama ölçülebilirlik endeksi %53,9'dur.
- b) Hedef ifadesi ya da performans göstergesi, çok büyük oranda ilgili kriterlerden (miktar-maliyet-kalite-zaman) sadece biri tarafından ölçülebilmektedir.
- c) Hedefi ölçmeye yönelik performans göstergeleri sayısal açıdan kısmen yeterli olmasına rağmen, büyük bir kısmı muğlak ifade edilip niceliksel değerlerine yer verilmemiştir.
- d) Hedeflerin ve performans göstergelerinin güncel/mevcut durumlarına yeterli düzeyde yer verilmemiştir.

Yukarıdaki hususlar çerçevesinde stratejik planların özellikle ölçülebilirlik açısından iyileştirmesi gerektiği görülmektedir. Bu iyileştirme için ilk seçenek stratejik planların DPT tarafından onaylanmasıdır. DPT, mevcut durumda taslak stratejik planları incelemekte ve istişari mahiyette görüşte bulunmakta, plana nihai hali kamu idareleri tarafından verilmektedir. Planların onaylanması durumunda kamu idareleri tarafından planların hazırlanmasına daha çok odaklanılması ve kurallara uyulması sağlanabilir. Ancak;

- a) Yeni kamu mali yönetim ve kontrol yaklaşımının temel felsefesine ve Dokuzuncu Kalkınma Planının temel politikalarına aykırı olması,
 - b) Sorumluluk konusunda belirsizlik doğması,
 - c) Onay verildikten sonra planın içeriğinin tümüyle DPT'ce kabul edildiği anlamı doğma ihtimali nedeniyle planların DPT tarafından değerlendirme sürecinin uzaması ya da tamamen işlemez hale gelmesi,
 - d) DPT'nin planı onaylamadığı takdirde nihai planın oluşturulmasının çıkmaza girme ve kurum bütçesinin oluşturulamaması ihtimali,
 - e) Hem bürokratik hem de siyasi düzeyde çıkabilecek çatışmalar,
- nedeniyle onay mekanizmasının çok işlevsel olmayacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede,

- a) Sadece bakanlıkların ve bazı önemli yatırımcı kuruluşların stratejik planlarının Yüksek Planlama Kurulu veya Bakanlar Kurulunca onaylanabileceği,
- b) Onay olmasa bile DPT'nin görüşlerinin etkisinin artırılması için Plan-Bütçe görüşmeleri sırasında Komisyon'a rapor sunulabileceği düşünülmektedir.

Stratejik planların ölçülebilirlik açısından iyileştirilmesi için ikinci seçenek,

- a) DPT'nin taslak stratejik planlar için hazırlamış olduğu değerlendirme raporlarının kamuoyuna açılması,
- b) Nihai stratejik planların uygunluğu ve kalitesi konusunda DPT tarafından kamuoyuna özet bilgi sunulması,
- c) Değerlendirme ve derecelendirme sisteminin geliştirilmesi ile nihai stratejik planların etkinliklerinin ölçülerek kamuoyuyla paylaşılması sonucu idarelerin standartlara uygun stratejik planlar hazırlaması açısından teşvik edilmesidir.

Sonuç olarak;

Türkiye'de stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesi ve bu kapsamda performansı öne çıkaran çıktı/sonuçlara odaklanan bir bütçeleme sistemine geçilmeye çalışılması uzun vadede iş süreçlerinin ve sonuçların iyileştirilmeye çalışıldığı, stratejik özelliği ağır basan bir reformdur. Ancak gündelik işlerin genellikle stratejik işlerin önüne geçmesi dolayısıyla günü kurtaran teknik konulardan ziyade geleceği inşa eden stratejik konulara gerek politik ve bürokratik yönetim düzeyinde gerekse de çalışanlar düzeyinde yeterince önem verilmemektedir. Bu husus da göz önünde bulundurularak reformları yöneten ve yönlendiren idareler tarafından reformun başarısını artıracak tedbirler, bütüncül bir reform yönetimiyle en kısa sürede alınmalıdır.

EK: ARAŞTIRMANIN YAPILDIĞI İDARELER

- 1) Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü 2007-2011 Stratejik Planı
- 2) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 3) Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 4) Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı
- 5) Emniyet Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı
- 6) GAP Bölge Kalkınma İdaresi 2008-2012 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 7) Gelir İdaresi Başkanlığı 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 8) Hazine Müsteşarlığı 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 9) Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 10) İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi 2008-2012 Stratejik Planı
- 11) Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü 2008-2012 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 12) Karayolları Genel Müdürlüğü 2007-2011 Stratejik Planı
- 13) KOSGEB 2008-2012 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 14) Maliye Bakanlığı 2008-2012 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 15) Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 16) Özürlüler İdaresi Başkanlığı 2008-2012 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 17) Petrol İşleri Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı
- 18) Savunma Sanayi Müsteşarlığı 2007-2011 Stratejik Planı
- 19) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 2008-2012 Stratejik Planı
- 20) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2009-2013 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı
- 21) TÜBİTAK 2008-2012 Stratejik Planı
- 22) Türk Patent Enstitüsü 2007-2011 Stratejik Planı, 2009 Performans Programı

- 23) Türkiye Adalet Akademisi 2008-2012 Stratejik Planı
- 24) Türkiye İş Kurumu 2008-2012 Stratejik Planı,
2009 Performans Programı
- 25) Ulaştırma Bakanlığı 2009-2013 Stratejik Planı
- 26) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü 2008-2012 Stratejik Planı
- 27) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu 2009-2013 Stratejik Planı,
2009 Performans Programı

KAYNAKÇA

- AGE, Johnsen, "What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?" *Public Money & Management*, Vol. 25, No. 1, pp. 9-17, January 2005.
- AIRMIC, ALARM, IRM, "A Risk Management Standard", 2002, (çevrimiçi), http://www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_030820.pdf, 03.07.2008.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Sekizinci Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002.
- ANDERSON, Barry, "The Role of Parliaments in the Budget Process", Edited by Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, The World Bank, 2005.
- ARAS, Arzu Akçal, *Sürdürülebilir Süreç Yönetimi*, KalDer, 2005.
- ARISOY, İbrahim, "Wagner ve Keynes Hipotezleri Çerçevesinde Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi", *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, 2005, ss. 63-80.
- ARTLEY, Will, STROH, Suzanne, "Establishing an Integrated Performance Measurement System", *The Performance-Based Management Handbook*, Volume Two, Performance-Based Management Special Interest Group (PBM SIG), 2001, (çevrimiçi), <http://www.orau.gov/pbm/pbmhandbook/Volume%202.pdf>, 27.06.2008.
- ATİYAS, İzak, SAYIN, Şerif, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", TESEV, 2000.
- Australian National Audit Office, "Performance Auditing in The Australian National Audit Office", 2008.
- BACON, Richard, "Accountability of Government and Fiscal Transparency, Scrutiny and Monitoring Functions of Parliament: The British Experience", Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Konulu Uluslararası Sempozyum, Afyonkarahisar, 8-9 Ekim 2008.
- BARZELAY, Michael, "Performance Auditing and New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, OECD, 1996, pp. 15-56.
- BERMAN, Evan M., *Performance And Productivity In Public And Nonprofit Organizations*, M.E. Sharpe, Second Edition, 2006.
- BEPER Projesi Web Sitesi, (çevrimiçi), <http://www.beper.gov.tr/index.php?id=2>, 14.11.2008.
- BİLGE, Semih, "Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi", *e-akademi İnternet Dergisi*, Ocak 2007, (çevrimiçi), <http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm>, 14.11.2008.

- BRUIJN, Hans de, “Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With the Risks of Performance Measurement”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 5 No. 7, 2002, pp. 578-594, (çevrimiçi),
<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=256245261&sid=1&Fmt=4&clientId=68768&RQT=309&VName=PQD>, 27.06.2008.
- BRYSON, John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Third Edition, Jossey-Bass, 2004.
- BULUTOĞLU, Kenan, KURTULUŞ, Erciş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları*, İstanbul, 1981.
- BÜLBÜL, Duran, EJDER, Haydar L., ŞAHİN, Özgür, *Devlet Bütçesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2005.
- CANDAN, Ekrem, *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2007.
- Civil Service, The Cabinet Office, “Capability Reviews”, (çevrimiçi),
<http://www.civilservice.gov.uk/about/accountability/capability/>, 15.10.2008.
- Civil Service, The Cabinet Office, “Capability Reviews Refreshing The Model of Capability”, (çevrimiçi),
http://www.civilservice.gov.uk/Assets/Model%20report%20final_tcm6-8285.pdf, 17.02.2010.
- CURRISTINE, Teresa, “Experience of OECD Countries with Performance Budgeting”, *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, International Monetary Fund, Edited by Marc Robinson, Palgrave Macmillan, 2007.
- ÇARPAR, Bengü, “Bilgi Yönetimi: Nasıl Bir İnsan Gücü”, (çevrimiçi),
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=257, 29.05.2008.
- ÇİFTEPINAR, Remzi, *Yasama Sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonunun Yeri ve Etkinliği*, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No:120, Ankara, 2007.
- DEMİRBAŞ, Tolga, “Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması”, Sayıştay, 2001a.
- DEMİRBAŞ, Tolga, “İsveç Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı Teori ve Uygulama”, Sayıştay, 2001b.
- Department for Business & Regulatory Reform, “Departmental Strategic Objectives”, (çevrimiçi),
http://www.berr.gov.uk/aboutus/corporate/performance/performance_Framework/page43603.html, 13.10.2008.
- Department of Transport, “Capability Review of the Department of Transport”, 2007, (çevrimiçi),
<http://www.berr.gov.uk/aboutus/corporate/performance/capability-review/page36002.html>, 15.10.2008.

- Devlet Planlama Teşkilatı, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara, 2000.
- Devlet Planlama Teşkilatı, “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, 2006a.
- Devlet Planlama Teşkilatı, “Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu”, Ankara, 2006b.
- EGELİ, Haluk, “Türkiyede Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), İzmir, 1997.
- ERUZ, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005, (çevrimiçi), <http://malysesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf>, 23.06.2008.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget, “Circular No. A-11”, (çevrimiçi), http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a11/current_year/a_11_2003.pdf, 28.09.2008.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget, “Bulletin No.01-09”, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins/b01-09.html>, 28.09.2008.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget, “Circular No. A-11, Section 230—Preparing And Submitting The Annual Performance Report”, August 2009, p. 1, (çevrimiçi), http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/a_11_2009.pdf, 15.02.2010.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget, “President’s Management Agenda”, 2002, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>, 28.09.2008.
- ExpectMore.gov, “Action Plans For Improving Performance”, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/plans.html>, 04.10.2008.
- FANTONE, Denise M., “U.S. Program Assessment Rating Tool”, *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, International Monetary Fund, Edited by Marc Robinson, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 167-193.
- FÖLSCHER, Alta, “Budget Methods and Practices”, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Edited by Anwar SHAH, The World Bank, 2007.
- GILMOUR, John B., “Implementing OMB’s Program Assessment Rating Tool: Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance”, *OECD Journal on Budgeting* Volume 7 – No.1, 2007.
- GILMOUR, John B., LEWIS, David E., “Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget’s PART Scores”, *Public Administration Review*, 2006, pp. 742-752.

- Government Accountability Office, “Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB’s PART for the Fiscal Year 2004 Budget”, 2004.
- Government of Alberta, “Performance Budgeting”, *Results Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government*, 1998, (çevrimiçi), www.finance.gov.ab.ca/publications/measuring/results_oriented/module5_overview.pdf, 10.05.2008.
- Government of Alberta, “Performance Measurement”, *Results Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government*, 2001, (çevrimiçi), http://www.finance.gov.ab.ca/publications/measuring/results_oriented/index.html, 25.06.2008.
- Government of Western Australia, “Guidelines for Managing Risk in the Western Australian Public Sector”, 1999, (çevrimiçi), www.rdec.gov.tw/DO/DownloadControllerNDO.asp?CuAttachID=17523, 03.07.2008.
- Güney Kore Strateji ve Maliye Bakanlığı Web Portalı, (çevrimiçi), http://www.mpb.go.kr/eng/mpb_data/fiscal_innovation/view03.jsp, 19.10.2008.
- HATRY, Harry P., *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute Press, 1999.
- HEMMING, Richard, “Policies to Promote Fiscal Discipline”, Fiscal Affairs Department, IMF, 24 March 2003, (çevrimiçi), www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Hemming.pdf, 05.06.2008.
- HM Treasury, “Choosing The Right Fabric: A Framework for Performance Information”, 2001, (çevrimiçi), http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.pdf, 23.06.2008.
- HM Treasury, “Long-Term Opportunities and Challenges for the UK: Analysis for the 2007 Comprehensive Spending Review”, 2006.
- HM Treasury, “Management of Risk: A Strategic Overview”, 2001, (çevrimiçi), www.rdec.gov.tw/DO/DownloadControllerNDO.asp?CuAttachID=17519, 03.07.2008.
- HOFSTEDE, Geert, “Motivation, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad”, *Organizational Dynamics*, 1980, pp. 42-63, (çevrimiçi), <http://management.uta.edu/lavelle/Notes/Hofstedearticle.pdf>, 16.06.2008.
- HOFSTEDE, Geert, “Geert Hofstede Cultural Dimensions”, (çevrimiçi), <http://www.geert-hofstede.com>, 07.11.2008.
- House of Commons-Treasury Committee, “The 2007 Comprehensive Spending Review: Prospects and Reviews (Sixth Report of Session 2006-07)”, London, 14.06.2007.

- House of Commons-Treasury Committee, “The 2007 Comprehensive Spending Review (First Report of Session 2007-08)”, London, 20.10.2007.
- HUGHES, Richard, “Performance Budgeting in the UK 10 Lessons from a Decade of Experience”, 2008, (çevrimiçi), <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/1-4RichardHughesFinal.pdf>, 23.12. 2008.
- Improvement and Development Agency (IDEA), “Performance Management: A Cultural Revolution”, 2006, (çevrimiçi), <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/4247616>, 16.06.2008.
- INTOSAI, “Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector”, 2004, (çevrimiçi), <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>, 13.07.2008.
- JAMES, Oliver, “The UK Core Executive’s Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance”, *Public Administration*, Vol. 82. No. 2, 2004, pp. 397-419.
- KALU, Kalu N., “Entrepreneurs or Conservators? Contractarian Principles of Bureaucratic Performance”, *Administration & Society*, Vol. 35, No. 5, November 2003, pp. 539-563, (çevrimiçi), <https://www.swetswise.com/eAccess/viewFulltext.do?articleID=17880496>, 16.06.2008.
- KARASU, Koray, “Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri: İngiltere”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi Basımevi, Aralık 2004, ss. 94-188.
- KELLY Janet M. and RIVENBARK, William C., *Performance Budgeting for State and Local Government*, M.E. Sharpe, 2003.
- KIM, Dong Yeon, “Linking Between Planning and Budget: Korea’s Experience and Lessons”, Ministry of Planning and Budget Republic of Korea, (çevrimiçi), www1.worldbank.org/publicsector/pe/SeoulConference2004/Dong%20Yeon%20Kim.ppt, 15.10.2008.
- KOH, Youngsun, “Reform of the Fiscal Management System: Turkey and Korea”, Korea-Turkey Knowledge Sharing Project Public Dissemination Seminar, Ankara, 2006, pp. 169-233.
- KÖSE, H. Ömer, “Dünyada ve Türkiyede Yüksek Denetim”, Sayıştay, 2000.
- LAWSON, Andrew, GERSTER, Richard, HOOLE, David, “Synthesis Report: Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks for General Budget Support”, 2005, (çevrimiçi), http://www.gersterconsulting.ch/docs/Synthesis_PAF_Report.pdf, 18.10.2008.
- LEE, Robert D., JOHNSON, Jr. Ronald W., JOYCE, Philip G., *Public Budgeting Systems*, Seventh Edition, by Jones and Bartlett Publishers, 2004.
- LIENERT, Ian, “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?”, IMF Working Paper No. 05/115, June 2005, (çevrimiçi), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05115.pdf>, 09.11.2008.

- Maliye Bakanlığı, “Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Çalışmaları”, (çevrimiçi), <http://www.bumko.gov.tr/PEB/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF87C42C67A356329D>, 08.11.2008.
- Maliye Bakanlığı, “Performans Programı Hazırlama Rehberi”, 2009.
- MOYNIHAN, Donald P., “What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, 2005.
- MUTLUER, M. Kamil, ÖNER, Erdoğan, KESİK, Ahmet, *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul, 2006.
- National Audit Office, “Good Practice in Performance Reporting in Executive and Non-Departmental Public Bodies”, 9 March 2000, (çevrimiçi), http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900272.pdf, 16.10.2008.
- National Audit Office, “PSA Targets: Performance Information”, 2006, (çevrimiçi), http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/Acting_on_Information.pdf, 16.10.2008.
- NOMAN, Zafer, “Performance Budgeting in the United Kingdom”, OECD, 2008b.
- NORTH, Douglas C., *Kurumlar, Kurumsal Değişim ve Ekonomik Performans*, çev. Gül Çağalı Güven, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- OECD, “Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 – No.3, 2002, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>, 11.11.2008.
- OECD, “Budget Practices and Procedures Survey”, 2007b, (çevrimiçi), <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>, 16.02.2010.
- OECD, “Enhancing Public Sector Performance”, *Modernising Government: The Way Forward*, 2005.
- OECD, “Performance Budgeting : A Users’ Guide”, Mart 2008a, (çevrimiçi), www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf, 10.05.2008.
- OECD, “Performance Budgeting in OECD Countries”, 2007a.
- Office of Management and Budget, “Fiscal Year 2009 Budget of U. S. Government”, 2008b, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2009/pdf/budget.pdf>, 03.10.2008.
- Office of Management and Budget, “Fiscal Year 2009 Budget of U. S. Government: Analytical Perspectives”, 2008c, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2009/pdf/spec.pdf>, 04.10.2008.
- Office of Management and Budget, “Fiscal Year 2011 Budget of U. S. Government: Analytical Perspectives”, 2010, pp. 73-75, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2011/assets/management.pdf>, 16.02.2010.
- Office of Management and Budget, “Guidance for Completing 2008 PARTs”, January 29 2008a.

- OSBOURNE, David and PLASTRIK, Peter, *The Reinventer's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey-Bass, 2000.
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, AYDIN, Cengiz, "Kurumsal Bilgi Kaynakları ve Bilgi Yönetimi", *Türk Kütüphaneciliği*, 2007, ss. 164-185, (çevrimiçi), <http://www.kutuphaneci.org.tr/>, 27.05.2008.
- ÖZEN, Sibel, "Birleşik Krallıkta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008) (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu), ed. Osman Yılmaz, 1. Baskı, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Ankara, Kasım 2008.
- PARK, No-Wook, "Performance Management in The Korean Public Sector: Self-Assessment of Budgetary Program", Korea Institute of Public Finance, 2005, (çevrimiçi), www.oecd.org/dataoecd/8/48/37508757.ppt, 16.09.2008.
- PARK, No-Wook, "Performance Oriented Budgeting in Korea: Evidence and Lessons", Korea Institute of Public Finance, June 2008.
- PERCZYNSKI, Piotr, "Challenges In Implementing A Performance Framework", 2009, (çevrimiçi), <http://icgfm.blogspot.com/2009/12/challenges-in-implementing-performance.html>, 31.03.2010.
- PERCZYNSKI, Piotr and POSTULA, Marta, "Challenges In Implementing A Performance Framework –Polish Experiences", Ministry of Finance, December 2009, (çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/29/7/44290076.pdf>, 31.03.2010.
- POISTER, Theodore H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, 2003.
- POPOVICH, Mark G., "High-Performance Budgeting System", *Creating High-Performance Government Organizations A Practical Guide for Public Managers*, Jossey-Bass, 1998.
- Republic of Poland, "Convergence Programme 2006 Update", November 2006.
- ROBINSON, Marc, "Best Practice in Performance Budgeting", Discussion Paper No. 124, 2002, (çevrimiçi), <http://ideas.repec.org/p/qut/dpaper/124.html>, 23.06.2008.
- Sayıştay Denetçiler Derneği, "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Değişikliği Teklifi Hakkında Değerlendirme ve Öneriler", Mayıs 2008.
- SCHICK, Allen, "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but Whose Implementation has not", 2002, (çevrimiçi), www.worldbank.com/wbi/governance/govdonors/pdf/schick.pdf, 21.06.2008.
- SHAH, Anwar and SHEN, Chunli, "A Premier on Performance Budgeting", *Budgeting and Budgetary Institutions*, Edited by Anwar SHAH, The World Bank, 2007.
- SHEA, Robert, "Driving Improved Program Performance in the U.S", 4th Annual Meeting of Senior Budget Officials Network on Performance & Results, Washington, 11-12 June, 2007.

- SMITH, Peter C., “Performance Budgeting in England: Public Service Agreements”, *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, International Monetary Fund, Edited by Marc Robinson, Palgrave Macmillan, 2007.
- STEISS, Alan Walter, *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Public Administration and Public Policy/102, 2003.
- STERCK, Miekatrien and BOUCKAERT, Geert, “The Impact of Performance Budgeting on the Role of Parliament: A Four-Country Study”, Public Management Institute, Belgium, 2006, (çevrimiçi), http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Sterck_Bouckaert.pdf, 09.11.2008.
- STRAK, Tomasz, “Performance Budget in Poland for the Year 2008”, (çevrimiçi), siteresources.worldbank.org/POLANDEXTN/.../Min_Lubinska_ang_1.pdf, 31.03.2010.
- The Cabinet Office, “Government Response to the Public Administration Select Committee’s Second Report of Session 2006-2007: Governing the Future”, June 2007.
- The Cabinet Office, “Publication of First Capability Reviews Steps Up Civil Service Reform”, (çevrimiçi), http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2006/060719_capability.aspx, 15.10.2008.
- The Prime Minister and The Minister for the Cabinet Office, “Modernising Government Report”, (çevrimiçi), <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm>, 11.10.2008.
- The University of California, “Understanding Internal Controls: A Reference Guide for Managing University Business Practices”, (çevrimiçi), www.ucop.edu/ctlacct/under-ic.pdf, 16.07.2008.
- The World Bank, “Implementation, Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$62 Million to the Republic of Turkey for a Public Finance Management Project”, June 6 2003.
- The World Bank, “Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe”, Edited by Leszek Kasek and David Webber, 2009.
- The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, 1998.
- The World Bank, “The World Bank in Turkey, 1993-2004 Country Assistance Evaluation”, 2006, (çevrimiçi), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTCOUASSEVA/0,,menuPK:2832099~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:2832047,00.html>, 24.12.2008.
- The World Bank, “Turkey Public Expenditure and Institutional Review- Reforming Budgetary Institutions for Effective Government”, Report No. 22530-TU, August 20, 2001.

- Treasury Board of Canada Secretariat, “Integrated Risk Management Framework”, 2001, (çevrimiçi), http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/rmf-cgr_e.asp, 03.07.2008.
- TÜGEN, Kamil, *Devlet Bütçesi*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Başsaray Matbaası, İzmir, Eylül 2005.
- TÜRK, İsmail, *Maliye Politikası*, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, 2003.
- Twinning Project: Alignment of the Turkish Public Internal Financial Control System with International Standards and EU Practices, “Riski Ölçmek: Etkinlik 4.2.”, 2006.
- Twinning Project: Alignment of the Turkish Public Internal Financial Control System with International Standards and EU Practices, “Risk ve Risk Yönetimi: Etkinlik 4.2.”, 2006.
- Twinning Project: Alignment of the Turkish Public Internal Financial Control System with International Standards and EU Practices, “Kurumsal Yönetişim-İlkelerin Geliştirilmesi: Etkinlik 4.2.”, 2006.
- TYER, Charlie and WILLAND, Jennifer, “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective”, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 9, No. 2, 1997, (çevrimiçi), http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm, 23.09.2008.
- U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, “Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process”, Report No: 2007-P-00033, September 12, 2007.
- United States General Accounting Office, “Performance Budgeting : Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”, March 1997, (çevrimiçi), www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?AIMD-97-46, 07.06.2008.
- United States General Accounting Office, “Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”, March 1997.
- UZUN, Dilek, “Örgüt Kültürünün Bilgi Yönetim Sürecine ve Örgütsel Performansa Etkisi: Beş Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Uygulama”, (Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), İzmir, 2007.
- Victorian Auditor-General’s Office, “Managing Risk Across The Public Sector: Good Practice Guide”, 2004, (çevrimiçi), www.audit.vic.gov.au, 03.07.2008.
- WAAL, ANDRE de, “The Role of Behavioral Factors and National Cultures in Creating Effective Performance Management Systems”, *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 19, No.1, February 2006, pp. 61-79, (çevrimiçi), <https://www.swetswise.com/eAccess/viewFulltext.do?articleID=27516659>, 15.05.2008.
- White House, “Budget of the United States Government”, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2009/>, 28.09.2008.

White House, “Government Performance and Results Act (GPRA)”, 1993, (çevrimiçi), <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>, 25.09.2008.

Workstar Library, “Strategic Planning 101: Why Measure Performance”, (çevrimiçi), <http://workstar.net/library/measure.htm>, 27.05.2008.

DİZİN

A

ABD, xi, 3, 12, 55, 56, 57, 58, 63, 64, 65, 66, 71, 79, 80, 139, 140, 158, 178, 185, 188

Ç

çıktı, 9, 13, 18, 20, 21, 25, 31, 39, 40, 44, 51, 58, 59, 63, 64, 68, 99, 109, 128, 153, 164, 165, 166, 167, 170, 173, 177, 185, 192

D

DPT, xi, 123, 127, 156, 157, 158, 159, 165, 179, 183, 184, 188, 189, 190, 191, 192

F

faaliyet raporu, ii, 1, 52, 131, 132, 146, 158, 163, 182, 188, 190

G

Güney Kore, 3, 55, 57, 58, 60, 96, 97, 98, 99, 102, 104, 105, 107, 108, 148, 158, 178, 185, 198

İ

iç denetim, 2, 18, 52, 62, 125, 136, 143, 159, 160, 161, 179, 180, 189
iç kontrol, 2, 3, 15, 18, 21, 47, 48, 50, 52, 125, 136, 143, 153, 162, 179, 189
İngiltere, ix, 3, 55, 56, 57, 63, 83, 84, 85, 90, 93, 94, 95, 96, 140, 148, 178, 185, 199

K

kamu mali yönetimi, 2, 52, 110, 121, 179
kaynak tahsisi, 6, 8, 22, 23, 70, 80, 115, 159

M

Maliye Bakanlığı, 10, 85, 107, 111, 112, 113, 123, 124, 128, 132, 156, 157, 158, 159, 175, 179, 183, 184, 188, 189, 193, 196, 198, 200, 201
meclis, 6, 143, 147, 181

O

OECD, viii, x, xi, 3, 16, 21, 22, 23, 37, 41, 43, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 71, 83, 85, 97, 98,

99, 100, 107, 108, 114, 146, 147, 148, 178, 182, 195, 196, 197, 200

Ö

ölçülebilirlik, ii, 2, 164, 165, 169, 170, 180, 190, 191, 192
ölçülebilirlik endeksi, 169

P

performans bilgisi, ii, 3, 22, 23, 31, 36, 37, 55, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 71, 94, 100, 101, 107, 108, 109, 114, 115, 147, 177, 178, 188
performans esaslı bütçeleme, ii, 1, 5, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 31, 64, 80, 84, 107, 108, 110, 111, 112, 124, 125, 132, 143, 146, 148, 149, 174, 177
performans göstergesi, 95, 109, 154, 164, 166, 168, 170, 191
performans hedefi, 53, 58, 87, 90, 95, 113, 154, 175, 189
performans ölçüsü, ii, 32
performans programı, ii, 1, 52, 125, 132, 136, 146, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 163, 172, 173, 174, 179, 180, 182, 187, 188, 190
Polonya, 55, 58, 60, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 178
program bütçe, ii, 1, 13, 98, 108, 115, 117, 118, 119, 155, 158, 177, 179, 182, 185

R

risk yönetimi, 3, 15, 26, 44, 45, 46

S

Sayıştay, 52, 53, 54, 94, 96, 125, 145, 159, 179, 182, 183, 184, 189, 196, 199, 201
sonuç, ii, 1, 9, 20, 30, 31, 32, 34, 39, 58, 59, 63, 68, 69, 71, 72, 77, 84, 86, 87, 90, 94, 99, 109, 110, 127, 128, 148, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 173, 190
stratejik amaç, 37, 69, 107
stratejik plan, ii, 1, 24, 30, 46, 51, 52, 53, 66, 67, 123, 124, 125, 127, 132, 133, 134, 135, 136, 146, 149, 151, 152, 153, 155, 157, 158, 159, 163, 182, 183, 184, 188, 189
süreç yönetimi, 51, 151, 185

T

teftiş, 52, 160, 189