PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ TÜRK KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUN ALANLARININ TESPİTİ: ESKİŞEHİR İLİ ÖRNEĞİ

Selma DEMİRTAŞ

T.C.
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı
Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Eskişehir
2011

T.C.
ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTİSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Selma Demirtaş tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği başlıklı bu çalışma 03.08.2011 tarihinde Eskişehir Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddesi uyarınca yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, Jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan
Prof. Dr. Nihat Edizdoğan

Üye
Yrd. Doç. Dr. Semih Bilge
(Danışman)

Üye
Doç. Dr. Erhan Gümüş

Üye
Doç. Dr. Sıtkı Çorbacıoğlu

Üye
Yrd. Doç Dr. Melih Çildir

(ONAY)

…/ …/ 20.…

Prof. Dr. F. Münevver Yılancı
Enstitü Müdürü

ÖZET

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ TÜRK KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUN ALANLARININ TESPİTİ: ESKİŞEHİR İLİ ÖRNEĞİ

DEMİRTAŞ, Selma
Yüksek Lisans - 2011
Maliye Anabilim Dalı
Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE

Dünyada kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de 10 Aralık 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanun kapsamında kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

Bu tez çalışmasının temel amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır. Bu amaçla Eskişehir ili kapsamında bir anket çalışması düzenlenmiştir. Araştırma sonucunda; sistemle ilgili olarak uygulamada çeşitli sorunların yaşandığı ortaya çıkmıştır. PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için; üst yönetici desteğinin sağlanması, nitelikli personel ihtiyacının karşılanması, sistemle ilgili teknolojik alt yapının oluşturulması, kurum içi eğitimler ile çalışanların sistemi yeterince tanıma ve anlamalarının sağlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Programı, Performans Ölçümü, Performans Denetimi

ABSTRACT

PERCEIVED AND DETECTING MATTER OF THE PERFORMANCE BASED BUDGETING PRACTISE IN TURKISH PUBLIC INSTUTION: EXAMPLE OF THE STATE OF ESKİŞEHİR

DEMİRTAŞ, Selma

Master - 2011

Finance Master Discipline

Budget and Fiscal Planing Discipline

Consultant: Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE

The alteration into the world public financial management is parelasied in Turkey with the adoptation of numbered 5018 law of the public financial management and contol at 10 January 2003. To extension of this law is giving the explanation of public financial management, transparency of financial, and the financial discipline, is aimed to pass pefrormance based budgeting.

The main purpose of this thesis; to perceive the performance basic budged system among the actors who are on the progress, the actors who are in the progress have bear what kind problems and how was their attitude on this problems. For this purpose, a survey was held under the province of Eskişehir. Of the research, about the system has emerged as a practice that has a variety of problems.

To being successful progress of the PBB; to support up state manager, to procure superior quality personal, to form technological under ground system**,** employees know and understand the system need to be enough with house trainings**.**

Key Words: Performance Based Budgeting, Planing of the Strategy, The Program of Performance, Performance Counting, Supervision of Performances.

İÇİNDEKİLER

ÖZET ……....i
ABSTRACT …….....ii
TABLOLAR LİSTESİ ……...iii
ŞEKİLLER LİSTESİ …….....v
EKLER LİSTESİ ……vi
KISALTMALAR LİSTESİ …….....vii
ÖNSÖZ……..…viii
GİRİŞ……...……1

1. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

1.1. Performans Kavramının Tanımı……3
1.2. Kamuda Performans Kavramının Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Kavramlar…..4
1.2.1. Mali Saydamlık (Transparency)……..4
1.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu (Accountability)……6
1.3. Kamuda Performans Yönetimi Anlayışı……..12
1.3.1. Performans Yönetiminin Tanımı……..12
1.3.2. Performans Yönetiminin Amacı……...13
1.3.3. Performans Yönetiminin Unsurları……...14
1.3.4. Performans Yönetiminin Özü: Performans Ölçümü.....16
1.3.5. Performans Ölçümü Kavramı.....16
1.3.6. Performans Ölçüm Süreci.....17
1.3.7. Performans Ölçü ve Göstergeleri.....18
1.3.7.1. Performans Ölçüleri.....18
1.3.7.2. Performans Göstergeleri.....22
1.3.8. Performans Ölçümünün Aşamaları.....22
1.3.9. Performans Ölçümü ile Bütçe İlişkisi.....24
1.3.10. Kamu Yönetiminde Performans Ölçümünün Değerlendirilmesi.....26

1.3.11. Kamu Kesiminde Performans Ölçümünde Ortaya Çıkabilecek Güçlükler……..…..27
1.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Doğuşu ve Gelişimi……28
1.5. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı ve Önemi….……...31
1.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Temel Unsurları…….....34
1.6.1. Stratejik Planlama……..34
1.6.1.1. Stratejik Planlama Süreci…….…..37
1.6.1.1.1. Misyon Bildirimi……39
1.6.1.2. Vizyon Bildirimi……39
1.6.1.3. Kurumun İlkeleri……40
1.6.1.4. Stratejik Amaç ve Hedefler……...……41
1.6.2.Performans Programı……42
1.6.3.Faaliyet Raporu……..44
1.6.4.Performans Denetimi……46
1.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları……..50
1.7.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi……..50
1.7.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi……..51
1.7.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması……..53

2. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN OECD ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI

2.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin OECD Ülkelerindeki Uygulamaları.56
2.1.1. ABD'de Performans Esaslı Bütçeleme……....57
2.1.2. Hollanda'da Performans Esaslı Bütçeleme…….....59
2.1.3. İngiltere'de Performans Esaslı Bütçeleme……..……...62
2.2. Türk Kamu Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Yapılan Çalışmalar…….....64

2.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar…….66
2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile Uygulanması Öngörülen PEB Sistemi……..68
2.2.2.1. 5018 Sayılı Kanunla Uygulanması Öngörülen PEB Süreci..71
2.2.3. PEB Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları……....76
2.2.3.1. Bakan ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu…..76
2.2.3.2. Harcama Yetkililerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…..77
2.2.3.3. Gerçekleştirme Görevlilerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…….78
2.2.3.4. Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…….78
2.2.3.5. Muhasebe Yetkililerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…79
2.2.3.6. Mal Yönetiminde Görev Alanların Görev ve Sorumlulukları……....80
2.2.3.7. Muhasebe Mutemetlerinin Görev ve Sorumlulukları…….80
2.2.3.8. Harcama Yetkilisi Mutemetlerinin Görev ve Sorumlulukları……....81
2.2.3.9. Gelirlerin Toplanmasında Görevli/sorumlu Olanlar……..81
2.2.3.10. İç Denetçilerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları…….....81
2.2.3.11. Dış Denetim Yapanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları...82

3. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ TÜRK KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUN ALANLARININ TESPİTİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA: ESKİŞEHİR İLİ UYGULAMA ÖRNEĞİ

3. PEB Sistemiyle İlgili Yapılmış Önemli Çalışmalar……..... 83
3.1. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları……..……..91

3.2. Araştırmanın Yöntemi……..…...92
3.3.Bulgular……..……...93
3.3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri…..…….94
3.3.2. PEB Olgusuna Yönelik Bulgular……..96
3.3.3. PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörlere Yönelik Bulgular……...…100
3.3.4. PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurlarıyla İlgili Bulgular……105
3.3.5. PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışlarına Yönelik Bulgular…….…107
3.3.6. Performans Ölçüm Sistemiyle İlgili Bulgular……....111
3.3.7. Stratejik Planlama Olgusuna Yönelik Bulgular…….……..…113
3.4. Araştırma Sonuçlarının Yorumlanması…….....116
3.3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri……..116
3.3.2. PEB Olgusuna Yönelik Algılar……...117
3.3.3. PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörler….119
3.3.4. PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları…….....121
3.3.5. PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışları……123
3.3.6. Performans Ölçüm Sistemi…….....126
3.3.7. Stratejik Planlama…….……..129
SONUÇ…….131
KAYNAKÇA……...136
EKLER……..147

ÖZET

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ TÜRK KAMU KURUMLARINDA FARKINDALIĞI VE SORUN ALANLARININ TESPİTİ: ESKİŞEHİR İLİ ÖRNEĞİ

DEMİRTAŞ, Selma
Yüksek Lisans - 2011
Maliye Anabilim Dalı
Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE

Dünyada kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de 10 Aralık 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanun kapsamında kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

Bu tez çalışmasının temel amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır. Bu amaçla Eskişehir ili kapsamında bir anket çalışması düzenlenmiştir. Araştırma sonucunda; sistemle ilgili olarak uygulamada çeşitli sorunların yaşandığı ortaya çıkmıştır. PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için; üst yönetici desteğinin sağlanması, nitelikli personel ihtiyacının karşılanması, sistemle ilgili teknolojik alt yapının oluşturulması, kurum içi eğitimler ile çalışanların sistemi yeterince tanıma ve anlamalarının sağlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Programı, Performans Ölçümü, Performans Denetimi

ABSTRACT

PERCEIVED AND DETECTING MATTER OF THE PERFORMANCE BASED BUDGETING PRACTISE IN TURKISH PUBLIC INSTUTION: EXAMPLE OF THE STATE OF ESKİŞEHİR

DEMİRTAŞ, Selma

Master - 2011

Finance Master Discipline

Budget and Fiscal Planing Discipline

Consultant: Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE

The alteration into the world public financial management is parelasied in Turkey with the adoptation of numbered 5018 law of the public financial management and contol at 10 January 2003. To extension of this law is giving the explanation of public financial management, transparency of financial, and the financial discipline, is aimed to pass pefrormance based budgeting.

The main purpose of this thesis; to perceive the performance basic budged system among the actors who are on the progress, the actors who are in the progress have bear what kind problems and how was their attitude on this problems. For this purpose, a survey was held under the province of Eskişehir. Of the research, about the system has emerged as a practice that has a variety of problems.

To being successful progress of the PBB; to support up state manager, to procure superior quality personal, to form technological under ground system**,** employees know and understand the system need to be enough with house trainings**.**

Key Words: Performance Based Budgeting, Planing of the Strategy, The Program of Performance, Performance Counting, Supervision of Performances.

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo-1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri 26
Tablo-1.2. Stratejik Planlama Süreci 38
Tablo-2.1. 5018 sayılı kanun uyarınca Yürürlüğe Konulan İkincil Mevzuat Düzenlemeleri 70
Tablo-3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri 94
Tablo-3.2. PEB Sisteminin Kaynakların Etkili Kullanımı ve Dağılımını sağlama Durumu 97
Tablo-3.3. PEB sisteminin Hesap Verebilirliği ve Mali Saydamlığı Gerçekleştirmeye Yardımcı Olma Durumu 97
Tablo-3.4. PEB sisteminin Kamu Yönetiminde Mali Saydamlığın Sağlanmasına Yardımcı Olma Durumu 98
Tablo-3.5. PEB sisteminin Kurumların Politika Oluşturma Sürecini Güçlendirme Durumu 98
Tablo-3.6. PEB Sisteminin; Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Denetim Süreçlerinin Güçlenmesine Katkı Sağlama Durumu 99
Tablo-3.7. PEB sisteminin, Kaynak Tahsisinde Belirleyici Rol Oynama Durumu 99
Tablo-3.8. PEB Sisteminde Üst Yönetici Desteğinin Etkin Kaynak Kullanımındaki Rolü 100
Tablo-3.9. PEB Sisteminde Üst Yönetici Desteğinin Etkin Kaynak Kullanımındaki Rolü 101
Tablo-3.10. Kurumda PEB Sistemini uygulayacak Nitelikli Personel Mevcudiyeti 101
Tablo-3.11. Sürekli Mesleki Eğitimlerin PEB' in Benimsenmesindeki Rolü 102
Tablo-3.12. PEB Öncesi Süreçte Verilen Eğitimlerin Yeterliliği 102
Tablo-3.13. Kurum İçi Eğitimlerin PEB Sisteminin Başarısını Arttırmasındaki Rolü 103
Tablo-3.14. Teknolojik Uygulamaların PEB' in Başarısındaki Rolü 103
Tablo-3.15. Kurumda PEB Sistemine Uygun Bilişim Sistemlerinin Mevcudiyeti 104
Tablo-3.16. e-Bütçe Sisteminin PEB Uygulamasını Kolaylaştırma Durumu 104
Tablo-3.17. PEB Sistemi için Gerekli Performans Bilgi sisteminin Mevcudiyeti 105
Tablo-3.18. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin PEB' i Kolaylaştırıcı Fonksiyonu 105
Tablo-3.19. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminde Maliyet Muhasebesinin Olmamasının PEB Açısından Sorun Teşkil Etmesi 106
Tablo-3.20. Analitik Bütçe Kod Yapısının PEB sisteminin Başarısındaki Rolü 106
Tablo-3.21. Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışının PEB Sisteminin Başarısındaki Rolü 107
Tablo-3.22. PEB Sisteminin Başarısında İdare ve Yöneticilerin Rolü 107
Tablo-3.23. Kamu Kurumlarında Geleneksel Bütçe Sisteminden Kalma Alışkanlıkların Devam Etme Durumu 108

Tablo-3.24. PEB Sisteminin Yaygınlaştırılmasında Maliye Bakanlığının Rolü 108
Tablo-3.25. Kamu Çalışanlarının PEB Sisteminin Uygulanması/Başarısındaki Rolü 109
Tablo-3.26. Mevcut PEB Sisteminin Başarılı Bir Şekilde Uygulanma Durumu 109
Tablo-3.27. Mevcut İdari Yapılanmanın PEB Sisteminin Başarısındaki Rolü 110
Tablo-3.28. Çalışanların Özlük Haklarının İyileştirilmesinin PEB Sistemine Katkısı 110
Tablo-3.29. PEB Sisteminin Performans Ölçü ve Göstergelerinin Belirlenmesinde 111
Kurumlara Karar Verme Yetkisi Tanıması 111
Tablo-2.30. Performans Ölçü ve Göstergelerinin İdareciler Üzerinde Baskı Oluşturması 111
Tablo-3.31. Performans Ölçüm Sisteminin Önemli Olanın Ölçülmesine Yönelik Olması 112
Tablo-3.32. Kurumda Ölçülebilecek Belirlenmiş Performans Hedeflerinin Mevcudiyeti 112
Tablo-3.33. Performans Ölçü ve Göstergelerinin Kurum İhtiyaçlarıyla Uyumlu Olması 113
Tablo-3.34. Stratejik Planlama Anlayışının PEB Sisteminin Doğru Uygulanmasındaki Rolü 114
Tablo-3.35. Stratejik Yönetim Anlayışının Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Açısından Önemi 114
Tablo-3.36. Stratejik Planlamayı Kamu Mali Yönetiminin Kültürü Haline Getirme 115
Tablo-3.37. Stratejik Planlamanın Mali Kaynakların Verimliliğini Arttırması 115
Tablo-3.38. Stratejik Planlamanın Kendini Kandırma Olarak Görülmesi 116

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil-1.1. Performans Esaslı Bütçelemede Hesap Verme Sorumluluğu Türleri…...11
Şekil-1.2. Performans Yönetiminin Ana Unsurları…….....15
Şekil 1.3. Performans Ölçümünün Aşamaları……..….....23
Şekil-1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci……...33
Şekil- 1.5. Stratejik Plan Performans Programın ve Bütçe İlişkisi……....43
Şekil-2.1. Merkezi Yönetim Bütçe Süreci (t: cari yıl)……..75

EKLER LİSTESİ

Ek 1: Anket Örneği……...…147

KISALTMALAR

ABD	**:**Amerika Birleşik Devletleri
BÜMKO	**:**Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
DPT	**:**Devlet Planlama Teşkilatı
GAO	**:**ABD Sayıştayı
GPRA	**:**Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu
IMF	**:**Uluslararası Para Fonu
INTOSAI	**:**Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı
MB	**:**Maliye Bakanlığı
Md.	**:**Madde
MTEF	**:**Orta Vadeli Harcama Yapısı
OECD	**:**Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OMB	**:**Yönetim ve Bütçe Ofisi
OPPAGA	**:**Florida Eyaleti Program Politika Analizi ve Hükümet Hesap Verebilirliği Birimi
PEB	**:**Performans Esaslı Bütçeleme
PUMA	**:**Kamu Yönetimi Departmanı
s.	**:**Sayılı
ss.	**:**Sayfa Numarası
SWOT	**:**Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar, Tehditler
USA	**:**Amerika Birleşik Devletleri
vb.	**:**Ve Benzeri
Vol	**:**Sayı
WB	**:**Dünya Bankası

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında benimle aynı heyecanı paylaşan, bilgi ve tecrübesiyle her zaman bana destek olan ve benden yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Semih BİLGE ’ye

Çalışmanın anket kısmında yardımlarını benden esirgemeyen Doç. Dr. Murat KİRACI’ ya

Çalışmanın anket uygulama kısmında ilgili birimlere ulaşmamda bana yardımcı olan Anadolu Üniversitesi İç Denetim Birim Başkanı Sedi KAVAK ’a

Çalışmanın hazırlanması sırasında çevirileriyle emeği geçen değerli arkadaşım Onur DAL’ a

İyi bir akademisyen olma yolunda üzerimden maddi manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen ve bu günlere ulaşmamda en büyük pay sahibi olan annem Dilber DEMİRTAŞ ve babam Seyfettin DEMİRTAŞ’ a,

Teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Selma DEMİRTAŞ

19.07.2011

GİRİŞ

Tüm dünyada, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik arayışlar sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişmesine yol açmış ve kamu kurumlarında performans esaslı yaklaşım önem kazanmaya başlamıştır. Ülkemizde de bu arayışlara paralel olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiş olup, bunun en somut örneğini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Söz konusu Kanun ile kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek, kamu kaynaklarında etkili, ekonomik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemeler getirilmiştir.

Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanan performans esaslı bütçeleme; 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren tüm yönleriyle uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir zemine oturtturulmuştur. Ülkemizde uygulanan performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimleri oluşturmaktadır. Ayrıca çok yıllı bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe ve analitik bütçe kod yapısı sistemin başarılı bir şekilde uygulanmasına yardımcı olan tamamlayıcı unsurlar olarak uygulama yer almaktadır.

Bu tez çalışmasının temel amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır. Böylece PEB konusundaki farkındalığın arttırılması ve PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli unsurlar ortaya konulacaktır.

Çalışmamızın ilk bölümünde, Performans esaslı bütçeleme sistemi hakkında tanım, amaç, geçiş nedenleri, temel ve tamamlayıcı unsurlar, işleyiş süreci gibi temel bilgilere yer verilerek teorik bir çerçeve çizilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde; performans esaslı bütçeleme sisteminin OECD ülkelerinde ve Türkiye'deki uygulamalarına değinilecektir. Bu kapsamda OECD ülkeleri olarak; ABD, İngiltere ve Hollanda ülke örnekleri incelenecektir. Daha sonra Türkiye'de uygulanan PEB sistemi ve bütçe süreci incelenecektir. Ayrıca, PEB sisteminde rol alan aktörler ve bunların görev, yetki ve sorumluluklarına değinilecektir.

Çalışmamızın üçüncü ve son bölümünde; performans esaslı bütçe uygulamasının Türk kamu kurumlarında algılanması ve sorun alanlarının tespitine yönelik Eskişehir ilindeki PEB sürecinde yer alan kamu çalışanlarına uyguladığımız yaptığımız anket sonuçları ve yorumları yer almaktadır. Ayrıca, araştırma bulgu ve yorumlarından önce PEB uygulamaları ile ilgili literatür taranarak, akademik düzeydeki çalışmalar ve sonuçları hakkında bilgi verilmiştir.

1. BÖLÜM:

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GENEL YAPISI

1.1. Performans Kavramının Tanımı

Kelime anlamı olarak, belirlenen koşullara göre bir işin yerine getirilme düzeyi veya çalışanın davranış biçimi şeklinde tanımlanan performans kavramı literatürde çeşitli şekillerde tanımlanmıştır.

Akal performans kavramını, "amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edilen sonucun nicel ya da nitel olarak belirlenmesi" (Akal, 1998: 1) şeklinde tanımlarken Falay, "Ma1 ve hizmet üretimine yönelik kişi, kurum ve süreçlerin belirli bir amaca yönelik şekilde yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktaları, yani elde edilenleri nitelik ve nicelik olarak belirten bir kavram şeklinde tanımlamıştır (Falay, 1997: 22). Hem çalışanlar hem de faaliyet ve süreçlerle ilişkilendirilmekte olan performans kavramı (Köseoğlu, 2005: 6) ayrıca, "bir işi yapan bir bireyin, bir gurubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik nereye varabildiğinin, başka bir değişle neyi sağlayabildiğinin nicel (miktar) ya da nitel (kalite) olarak anlatımı" (Songur, 1996: 41) olarak tanımlanmaktadır.

Performans kavramının kamu yönetimi açısından taşıdığı anlam ise; kamu kurumlarının topluma sunmak üzere üstlendikleri mal ve hizmetleri yerine getirmeleri ve sunmaları şeklinde ifade edilmekte ve bu anlamda performans kavramı da; maliyet-hizmet etkinliğini ve kamu kaynaklarının kullanımında tasarruf sağlanmasını ifade etmektedir (Özen, 2008: 25). Kelime olarak; iş, yapma, yerine getirme, başarma gibi anlamları olan "performans" sözcüğünün kamu sektöründe kullanılmasının temelinde, hükümetlerin sunduğu hizmetlerin etkin ve etkili olması gerekliliği ile bunların ölçülebilmesi yer almaktadır (Yılmaz, 2007: 36). Kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde sunulması gereği de kamuda performans kavramının yerleşmesi sonucunu doğurmuştur.

1.2. Kamuda Performans Kavramının Ortaya Çıkmasında Etkili Olan Kavramlar

Dünyada yaşanan gelişmeler kamu yönetimi anlayışında da birtakım değişiklikleri zorunlu kılmaktadır. Özellikle 1980 sonrası dönemde ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda meydana gelen değişim, yeni ekonomik düzen anlayışının benimsenmesini gündeme getirmiştir. Bürokrasi ve otoriteye dayalı politika oluşturma ve uygulama sürecini içeren klasik kamu yönetim anlayışı, yerini vatandaş taleplerine duyarlı, karar alma süreçlerinde vatandaşların aktif katılımına olanak sağlayan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen yönetişim anlayışına bırakmıştır.

Kamusal hizmetlerin kararlaştırılması, planlanması ve sunulması ile ilgili süreçlere halkın demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının temel siyasal bir hak olduğu bilincinin yaygınlaşması; halkın kamu yönetiminden daha nitelikli hizmet beklentilerini artırarak, mevcut yönetim yapısının yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmıştır. Yapılan yeni düzenlemeler, kamu kesiminde performansın arttırılarak halka daha az maliyetle daha iyi hizmetin sunulması ve kıt olan kamu kaynaklarının etkin bir şekilde en öncelikli ihtiyaçlar için kullanılmasını kamu yönetiminin öncelikli amaçları haline gelmiştir. Halkın beklentilerinde meydana gelen değişim ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve tutumlu bir şekilde kullanma gereği kamu yönetiminde saydam ve hesap verebilir bir yapının oluşturulmasını beraberinde getirmiştir.

1.2.1. Mali Saydamlık (Transparency)

Saydamlık terimi, Latince “trans=öte” ile+parere=görünmek yada bir taraftan diğer tarafı görmek kelimelerinin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir. Saydamlık kavramı dilimize İngilizce “Transparency” teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca’da “transpa’rent” olarak ifade edilmektedir (Kızıltaş Uzunali, 2008).

Saydamlık; devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisi ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve hesapların, aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık,

anlaşılır ve düzenli olarak güven tesis edecek şekilde kamuoyunun bilgisine sunulması olarak tanımlanmaktadır (Atiyas ve Sayın, 2001: 28).

Mali saydamlık; kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin bütün kalemler itibariyle (harcama, vergi, borç yönetimi), devletin görev ve fonksiyonlarına göre oluşturulan amaçların, geleceğe yönelik politika hedeflerinin açık, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir şekilde kamuoyuna sunulması olarak da tanımlanmaktadır (Coşkun Can Aktan, 10 Nisan 2011).

5018 sayılı KMYKK' nın yedinci maddesinde mali saydamlık şu şekilde tanımlanmıştır: "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, Zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir" (5018 s. KMYKK, Md.7).

İyi yönetişim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, mali alanda da iyi yönetişimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir (Erüz, 2005: 66). Mali şeffaflığın kamu mali yönetiminde giderek önemli bir hale gelmesi dolayısıyla; Uluslararası Para Fonu (IMF)'in Guvernörler Kurulu Geçici Komitesi üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında şeffaflık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen "Mali Şeffaflık Uygulamaları Tüzüğü"nü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir. Tüzüğün asıl amacı

uzun vadede, sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında da yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmaktır. Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğüne göre, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke tespit edilmiştir. Bu dört temel ilke alt başlıkları ile aşağıda sıralandığı şekildedir (DPT, 2000-a: 83-84):

- **Rollerin ve Sorumlulukların Belirgin Olması:** Kamu sektörünün açıkça tanımlanması, kamu sektörünün ekonominin geri kalan kısmından kesin bir şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika ve yönetim rollerinin açıkça tanımlanması ve de mali yönetim için açıkça tanımlanmış yasal ve yönetsel çerçeve olması gerekmektedir.
- **Bilginin Kamuya Açık Olması:** Hükümet, kamuoyuna geçmiş, şimdi ve gelecek için merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerini de içerecek şekilde bilgi vermeli, gerçekleşmesi muhtemel büyüklükleri de içeren mali riskleri, vergi harcamalarını ve yarı mali nitelikteki faaliyetleri de raporlamalıdır. Ayrıca, mali bilgilerin yayınlanması konusunda açık bir taahhüt bulunmalıdır.
- **Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması:** Bütçe metni, mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermeli, bütçe verileri politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluğu artıracak şekilde sınıflandırılmalıdır. Ayrıca, ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalı ve mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmalı, bütçeden sapmaları tanımlamalıdır.
- **Denetimin ve İstatistiki Veri Yayınlamanın Bağımsız Olması:** Mali bilgiler hem kamuoyuna açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir.

Devleti topluma karşı daha sorumlu ve hesap verebilir bir hale getirmenin en önemli araçlarından biri olarak görülen mali saydamlık; devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için uygulayacağı politikaları ve uygulama sonuçlarını izlemek için gerekli ve düzenli bilginin sağlanması anlamına gelmektedir. Kamu kesiminde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik yapılan en önemli düzenleme olarak da performans esaslı bütçeleme sistemi karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu (Accountability)

Yönetim alanında hesap verebilirliğin ortaya çıkışı, ilk kez İngiltere'de gerçekleşmiştir. Hesap verebilirlik kavramının ortaya çıkışındaki temel etken

finansal (mali) açıdan "hesap verebilmek" olmuştur. Feodal toplum düzeninin son dönemlerinde ticari sınıflar, kralın aşırı harcamalarından dolayı hesap vermesi yönünde baskıda bulunmuşlar böylece kralı, harcamaları dolayısıyla hesap verebilir kılmayı amaçlamışlardır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 206).

Günümüzde hesap verebilirlik kavramının giderek önemli bir hale gelmesinin arkasında yatan sebepleri açıklamaya çalışan birçok görüş olmasına karşın konuyla ilgili iki temel yaklaşım karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birisi "ekonomik yaklaşım", olarak nitelendirilmekte ve performansın en üst seviyeye çıkarılmasını, beklenmedik durumların ise en alt seviyede bırakılmasının amaçlanmasını ifade etmektedir. Bir diğeri ise "kurumsal yaklaşım" şeklinde nitelendirilmektedir ve hesap verebilirliğin yükselişinde sosyal ve ekonomik birtakım dış aktörlere vurgu yapmaktadır. Ekonomik yaklaşımda denetim, kontrol unsurları ön plana çıkarken; kurumsal yaklaşımda sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişmeler, hesap verebilirliğin yükselmesinde etkili rol oynamıştır (Michael, 2005: 100-101).

Hesap verme sorumluluğu INTOSAI (International Supreme Audit Institutions) tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır: "Kamusal hesap verme sorumluluğu, bir hükümet/ devlet programını veya bir bakanlığı yönetenlerin, yürürlükteki programın veya bakanlığın verimli ve etkin çalışmasından sorumlu tutulması anlamına gelir. Hesap verme sorumluluğu, öncelikle ilgili programın ve bakanlığın faaliyetlerinde toplumsal anlayışın bulunmasını gerektirir" (INTOSAI, 7 Ekim 2010).

5018 sayılı KMYKK 8. maddede hesap verme sorumluluğu; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde tanımlanmıştır (5018 s. KMYKK Md.8).

5018 sayılı kanunun 10. maddesinde bakanların, 11. maddesinde üst yöneticilerin, 32. maddesinde harcama yetkililerinin hesap verme sorumlulukları tanımlanmıştır. Kanundaki düzenlemeye göre; "Bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve

uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler" (5018 s. KMYKK Md.10).

"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler" (5018 s. KMYKK Md.11).

"Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur" (5018 s. KMYKK, Md.32).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlaması, kamu sektöründe geleneksel idareci kavramı yerine yönetici kavramını zorunlu kılmıştır. Genel olarak yönetici, sorumluluk alanındaki tüm işlemlerden dolayı hesap verebilir kılınmaktadır. Yönetici için temel hesap verebilirlik göstergesi ise kamusal kaynak kullanımı sonucunda elde ettiği performanstır (Özen, 2008: 41). Yukarıdaki maddeler incelendiğinde belirtilen sorumluluğun siyasi, idari ve hukuki sorumluluğu kapsadığını görmekteyiz. Ve buradaki sorumluluğun daha çok performans sorumluluğuyla ilgili olduğunu söyleyebiliriz.

Hesap verme sorumluluğunun düzenlenmesi sürecinde bu prensiplerin her biri süreçte ne kadar çok yer alırsa hesap verme sorumluluğunun etkinliği de o kadar yüksek olacaktır.

Hesap verme sorumluluğu özünde bir yönetim sorumluluğu olup kendi içerisinde siyasi sorumluluk, yönetim sorumluluğu, mali sorumluluk, performans sorumluluğu ve cezai sorumluluğu barındırmaktadır. Hesap verme sorumluluğunun siyasi, idari ve mali boyutları olup bunları aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür.

Siyasi Hesap Verme Sorumluluğu: Siyasi hesap verme sorumluluğunda iki taraftan söz edilebilir: Parlamento ve hükümet. Parlamentonun sorumluluğu halka karşı iken hükümetin sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi, bir taraftan hesapların Sayıştayca incelenmesi yoluyla gerçekleştirilirken diğer taraftan; soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması araçları kullanılarak yerine getirilir (Abdulsamet Alkış, 9 Mayıs 2011). Politik hesap verebilirlikte "yatay" ve "dikey" olmak üzere iki boyut söz konusudur. Bunlardan yatay hesap verebilirlikte yasama organının denetimi söz konusu iken, dikey hesap verebilirlikte halkın (seçmen) denetimi söz konusudur (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 209).

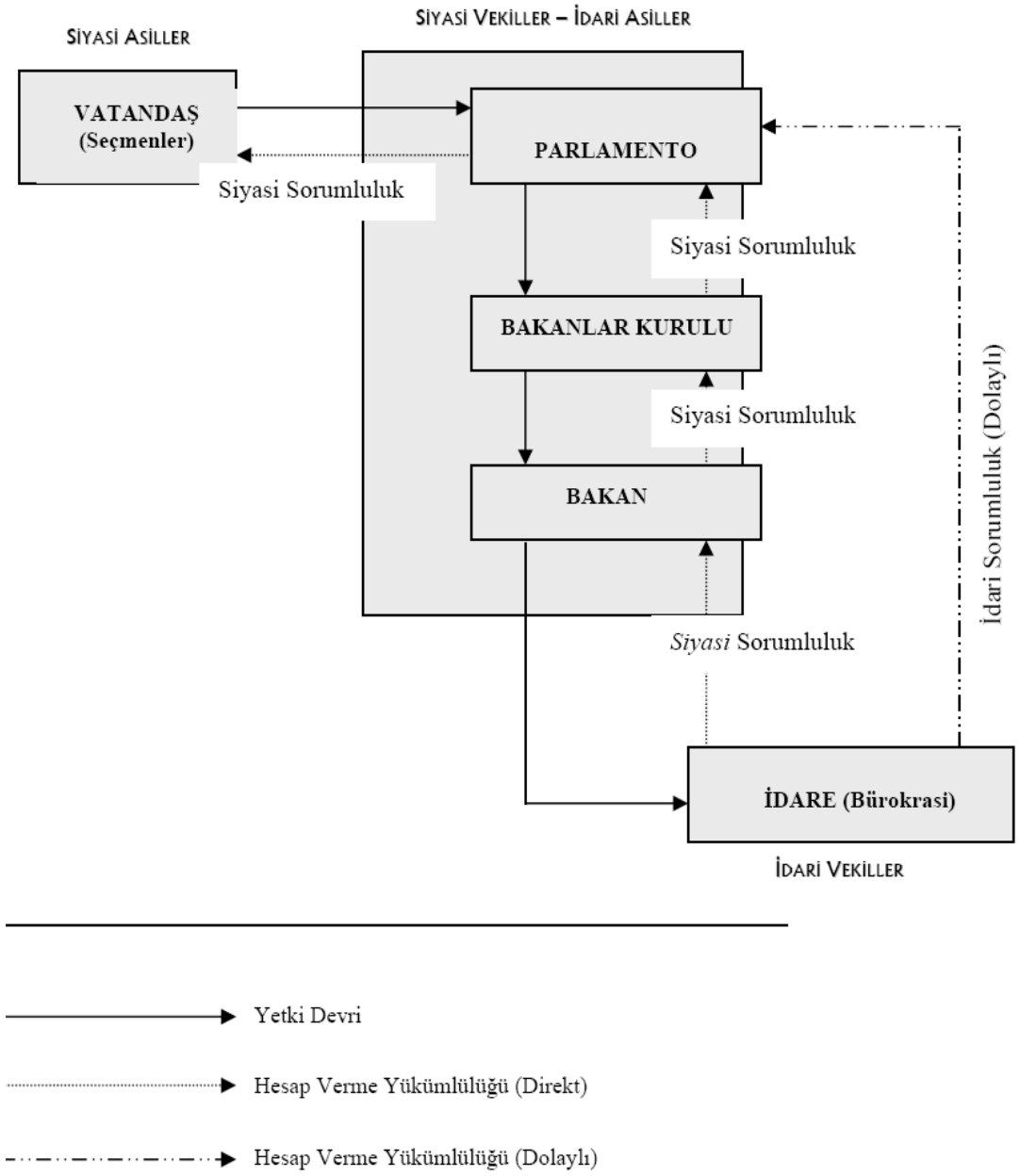
İdari (Yönetsel) Hesap Verme Sorumluluğu: Bu hesap verme sorumluluğu türü, hiyerarşik bir çerçevede ele alınmaktadır. İdari hesap verme sorumluluğunun çerçevesi kanuni düzenlemelerle belirlenmiştir. Hiyerarşik açıdan her ast üstüne karşı sorumludur. İdari sorumluluğu kısaca; teşkilatın sevk ve idaresi noktasında doğan sorumluluk olarak tanımlayabiliriz. 5018 sayılı Kanun üst yöneticilerin ve bürokratik kademelerde görevli kişilerin sorumluluklarını idari sorumluluk çerçevesinde ele alınmıştır (Abdulsamet Alkış, 9 Mayıs 2011).

İdari hesap verebilirlikte dikey ve yatay olmak üzere iki boyut söz konusudur. Dikey hesap verebilirlik bir üstün bir astı denetlemesi, yanı hiyerarşik bir denetim şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Yatay hesap verebilirlikte ise kamusal hizmetlerden yararlanan vatandaşlara karşı ya da denetçi, müfettiş, gözlemci, o konuyla görevlendirilmiş bir mahkeme, kamu denetçisi (ombudsman) gibi dış kaynaklı birtakım organlara karşı idarenin hesap verebilirliği söz konusu olmaktadır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 208).

Mali Hesap Verme Sorumluluğu: Mali sorumluluk; kişinin gerek hazineye gerekse başka bir kişiye verdiği zararın kendisine ödettirilmesi sonucunu doğuran sorumluluk türüdür. Mali hesap verme sorumluluğu ise kamu kaynağını kullanan, yöneten kişilerin sorumluluğudur. Kendilerine emanet edilen kaynakların ne kadarının nereye, nasıl kullanıldığının hesabının sorulması, mali hesap verme sorumluluğu kavramı ile açıklanabilir (Abdulsamet Alkış, 9 Mayıs 2011).

Demokratik ülkelerde kamu kaynaklarının kullanımında karar sahibi olan seçilmiş veya atanmış olsun her yöneticinin yönetimlerinden ötürü hesap vermesi gerekmektedir. Hesap verme yükümlülüğü, demokratik ülkelerde bir dizi yetki devrinin bir sonucu olarak açıklanabilir (Yardımcıoğlu, 2006: 132). Bu yetki devri aşağıdaki şekilde şu şekilde gösterilmiştir:

Şekil-1.1. Performans Esaslı Bütçelemede Hesap Verme Sorumluluğu Türleri



Kaynak: (Atiyas ve Sayın, 1997:6)

1.3. Kamuda Performans Yönetimi Anlayışı

Özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinde görülen; toplum yaşamındaki sürekli değişim, karmaşıklaşan çevre, gelişen teknoloji, yeni devlet müdahaleleri, iç pazarı dış rekabete açma zorunluluğu, değişen ekonomik şartlar ve bütün bunların etkisinde oluşan yeni birey davranışları yönetim anlayışında çok büyük değişikliklere yol açmıştır. Yaşanan bu değişmeler, örgütlerin yapılarının ve işlevlerinin değişmesine, örgüt içinde iş görenin öneminin artmasına, iş görene bakış tarzının farklılaşmasına ve bununla birlikte iş görenlerin kurumlarına katkısı, katkısının artırılması, mesleki ve kişisel gelişimi gibi konuların önemini artırmıştır. Bu süreç içinde yönetimi en fazla etkileyen değişim, işletmelerde "müşteriye yönelme" şeklinde ifadesini bulan pazarlama devrimidir. Kamu kuruluşlarında ise bu anlayış hizmetten yararlananların tatminine yönelme olarak ifade edilebilir. (DPT, 2000-c:75; Helvacı, 2002:156). İşletmelerde müşteriye yönelme kamu da vatandaş odaklılık olarak ortaya çıkan bu anlayış iş görenin performansının etkin bir şekilde yönetilmesi anlamına gelen performans yönetimini gerekli kılmaktadır.

1.3.1. Performans Yönetiminin Tanımı

Organizasyonun amacını ve görevlerini en iyi biçimde gerçekleştirmek için, organizasyon kaynaklarını seçme ve değerlendirme süreci olarak tanımlanan performans yönetimi kavramına (Akal, 1998: 5). Farklı idari sistemlerde farklı anlamlar yüklenmektedir. Uygulamada, insan kaynakları yönetiminin bir alt sistemi olarak örgüt çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesi sürecine de; bir kurum veya kurulusun en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu öncelikleri örgütün en tepe seviyesinden tabana, örgüt birimlerine ve çalışanlarına kadar indirip yayarak, stratejik çıktılara dönüştürme sürecine de aynı ad verilmektedir (Gören, 2000: 229).

Literatürde "verimlilik yönetimi", "yönetim kontrol sistemi" olarak da adlandırılan performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltme amacıyla örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karsılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli

düzenlemeleri ve etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim süreci olarak tanımlanmaktadır (Akal, 1992: 50). Başka bir tanıma göre performans yönetimi; kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının değerlendirilmesi ve performansın geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır (Şentürk, 2005: 28).

Geniş anlamda performans yönetimi ise OECD tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır: "Performans yönetimi; performans bilgileri üretilmesini, bu bilgilerin değerlendirilmesini, performansın izlenmesini ve performansın raporlanmasını kapsamaktadır. Performans yönetiminde, performans hedefleri ve amaçları tanımlıdır, yöneticiler yönetsel esnekliğe sahiptir, oluşturulan hedef ve amaçlara ulaşmak için performans ölçülüp raporlanmaktadır ve ulaşılan sonuçlar Devlet faaliyetlerinin finanse edilmesi ile kamu yönetiminde bir ödül ceza sisteminin yürütülmesinde kullanılmaktadır" (OECD, 2004: 5).

Performans yönetiminin temelinde, kamu yönetiminde hedefler belirlenmesi, hedefler doğrultusunda performansın ölçülerek izlenmesi ve değerlendirilmesi yatmaktadır (Oral, 2005: 18). Performans yönetimi yoluyla, örgüt, örgütün hedeflerinin iş görenlerin hedefleriyle bütünleşmesi, iş görenlerin bireysel olarak örgüte yaptıkları katkının ayırt edilmesi yönünde önemli yararlar sağlar (Helvacı, 2002: 157).

İnsan kaynakları yönetiminin stratejik bir birimi olarak öngörülen ve geliştirilen performans yönetim sistemi, çalışanların mevcut potansiyellerinin açığa çıkmasını sağlayarak hedeflere ulaşmada daha etkin sonuçlar alınmasını ve hedeften sapmaları en aza indirmeyi sağlar.

1.3.2. Performans Yönetiminin Amacı

Performans yönetim (değerlendirme) sisteminin öncelikli amacı, hedeflerin ve bireysel gelişime yönelik ihtiyaçların belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Performans yönetim sisteminin doğru şartlarda ve adil olarak uygulanması durumunda elde edilen sonuçlar, insan kaynaklarında yer alan diğer alt sistemlere girdi olarak kullanılabilir (Erkan Işığıçok, 17 Ocak 2011).

Akal, performans yönetiminin içeriğini şu şekilde özetlerken aslında performans yönetiminin amaçlarını da ortaya koymuştur (Akal, 1992: 51):

Örgütün geleceğine ilişkin vizyon oluşturmak,

Mevcut durumu inceleyerek geleceğe yönelik stratejileri belirlemek ve planlamak,

Performans gelişimi ile ilgili girişimleri tasarlamak, geliştirmek ve uygulamak,

Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, nasıl gidildiğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemini tasarlamak, geliştirmek, uygulamak,

Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödüllendirme ve özendirme sistemleri kurmak,

Performans yönetimi, iş gören boyutunda, iş görene kendisinden tam olarak ne beklendiğini, uzlaşılan hedeflere ulaşmak için neler yapması gerektiğini, yöneticiyle mevcut durumunu, gelecekteki gelişimini ve hangi noktalarda eğitime ihtiyaç duyduğunu ortaya çıkararak kendini geliştirme fırsatı sunar (Helvacı, 2002: 157).

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere, performans yönetiminin temel amacının kurumun temel hedeflerinin kurum çalışanlarının hedefleriyle bütünleştirilmesi olduğunu söyleyebiliriz. Bu amacı gerçekleştirmek için de performans ölçme ve değerlendirme sistemlerinin tasarlandığı, geliştirilip uygulandığı bir süreç olarak tanımlanabilir.

1.3.3. Performans Yönetiminin Unsurları

Aral'a göre (2001: 1-2) performans yönetimi aşağıdaki unsurlardan meydana gelmektedir ve sürekli tekrarlanan döngüsel bir süreçtir:

1. Strateji: Amaçlar ve hedefler; Performans yönetimi bağlamında "strateji", bir kurumun veya programın amaçlarını ve hedeflerini ifade eder.

2. Performans ölçülerinin belirlenmesi; Performans ölçüsü, belirli bir dönem içindeki faaliyetlerin sayılarla ifade edilmesidir. Kuşkusuz, performansın etkin şekilde yönetimi için sağlam performans ölçülerine sahip olmak gereklidir.

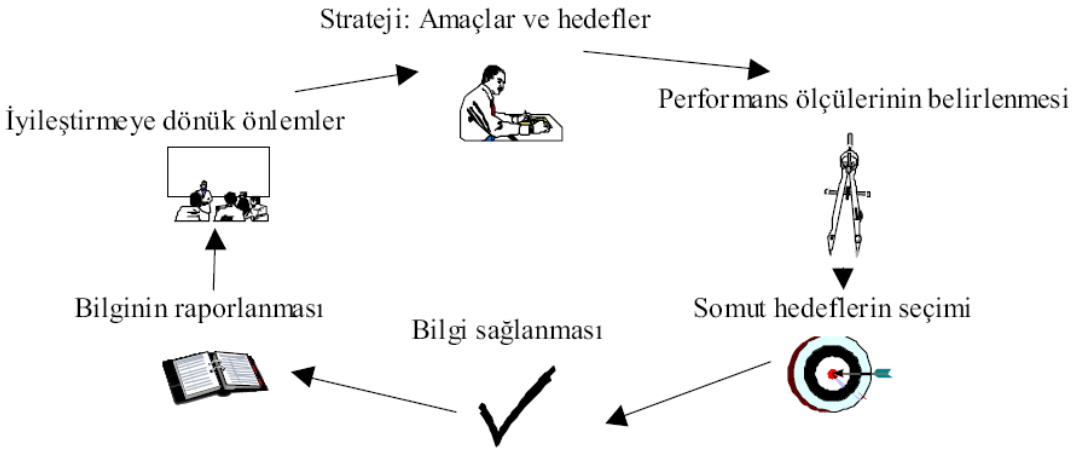
3. Somut hedeflerin seçimi; Somut hedefler, yönetimce belirlenmiş gelecekte ulaşılacak ve sayısal olarak ifade edilmiş amaçlardır. Bunlar ya kurumun tamamı ya da bir program veya başarıyı etkileyen etmenlerle ilgili olabilir ve sorunların önceden belirlenmesine ve çözümüne esas teşkil etmesi gerekir.

4. Performans bilgisinin sağlanması; Bilgi güvenilir ve tutarlı olmalı; organizasyonun amaçladıklarına ulaşıp ulaşmadığı hakkında iyi bir fikir vermelidir.

5. Bilginin raporlanması; Performans bilgisine yönelik raporlama kurum içi yönetimin izlenmesine ve karar almasına esas teşkil etmesinden ve dışa dönük hesap verme sorumluluğunun başarılmasında yararlanılacak araçları sağlamasından dolayı önem arz eder.

6. Performansın iyileştirilmesine yönelik önlemler; Performans aktif ve etkin şekilde yönetilmelidir. Kurum işleri doğru yapmak üzere, gerektiğinde önlemler almalıdır. Eksiksiz bir yönetim süreci için sizden kurumun genel stratejisini değerlendirecek organizasyonel başarılar beklenmektedir

Şekil-1.2. Performans Yönetiminin Ana Unsurları



Kaynak: Aral, (2001:1).

Wholey performans yönetiminin, temelde üç asamadan oluştuğu belirtilmektedir (Wholey, 1999: 289):

Kurumsal misyon ve belirlenen hedeflerde makul bir uzlaşma sağlanması ve bu amaçlara yönelik stratejiler geliştirilmesi,

Performans ölçüm kriterlerini oluşturmak ve oluşturulan bu kriterlere dayanarak performansı belgelemek ve karar vermeyi desteklemek için bilişim teknolojilerinden yararlanarak iç kontrollerin sıklaştırılması,

Elde edilen ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesi, veri tabanın oluşturulması ve çeşitli organizasyonel seviyelerde karar vermede veri tabanının kullanılması.

1.3.4. Performans Yönetiminin Özü: Performans Ölçümü

Performans yönetiminin temelinde, kamu yönetiminde hedefler belirlenmesi, belirlenen hedefler doğrultusunda performansın ölçülerek izlenmesi ve değerlendirilmesi yatmaktadır. Kurumsal performansın etkin şekilde yönetilebilmesi; performans ölçütlerinin tespit edilerek, kurum performansının ölçülmesini zorunlu kılmaktadır. Performans yönetiminde ölçme ve değerlendirme yapmanın zorunluluğu performans ölçmenin de ayrıca üzerinde durulması gereken önemli konulardan biri haline getirmiştir.

Performans ölçümünün gerek performans yönetimi gerekse performans esaslı bütçeleme süreci için çok önemli bir kavram olması nedeniyle çalışmamızda bu konuya geniş olarak yer vermiş bulunuyoruz.

1.3.5. Performans Ölçümü Kavramı

Yenice, Performans ölçümünü "bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik veri toplaması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci" olarak tanımlamaktadır (Yenice, 2006-a: 57).

Yörüker, Performans ölçümünü "bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir" şeklinde tanımlamıştır (Yörüker, 2003: 9).

Demirkaya, performans ölçümünü; "ürünlerin, hizmetlerin veya işlemlerin yerine getirilmesinde, görevlerin nasıl gerçekleştiğinin bir program dâhilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemidir" şeklinde tanımlamıştır (Demirkaya, 2000: 3).

Performans ölçümleri "performansı geliştirmeye yönelik amaçlara ulaşmak için önceden belirlenen performans göstergelerine göre, kurumun kendi içinde gerçekleştirdiği sonuçları/çıktıları ölçmek için kullanılan yöntemlerdir" (Akal, 2003).

Rodriguez ve Bijotat 2003 yılında yaptıkları çalışma performans ölçümünden şöyle bahseder; "Performans Ölçümü; yöneticilere kuruluş öncesi ilerlemenin izlenmesi için hedeflerin oluşturulmasını bununla beraber bütçe kararlarının rasyonel olarak saptanabilmesi için gerekli bilgiyi sağlar" (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 133).

Performans ölçümünü kurumların önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılan girdi, çıktı ve sonuçlar arasında bir ilişki kurarak kurumun daha rasyonel karar alabilmesine imkan sağlayan bir yöntem olarak tanımlayabiliriz.

1.3.6. Performans Ölçüm Süreci

Performansın sistematik olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekir. Bunun için öncelikle amaçların, optimum performans göstergelerinin ve standartların karsılaştırmaya dayalı nesnel bir değerlendirmeye olanak verecek şekilde belirlenmesi gerekir. Daha sonra bunlarla ilgili verilerin toplanması ve bu verilerle ölçme işlemlerinin yapılması önem arz etmektedir. Performansı planlarla karsılaştırarak açık bir şekilde denetleyen ölçüm sistemi aşağıdaki unsurları içermelidir (Akal 2003, 14):

• Organizasyonun stratejik hedefleri, vizyon ve misyonu ile güçlü bir bağı olan göstergeler,

• İç ve dış müşterilerin istek ve ihtiyaçlarına odaklanan ölçütler,

• Üst yönetimin kararlar alabilmesini sağlamak üzere temel süreçlere ilişkin temel performans ölçütleri,

• Kronik boyutlara varan israfı ya da düşük kaliteye bağlı maliyeti tanımlama ölçütleri.

Performans ölçüm süreci aşağıdaki unsurları içerir (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 133):

A). Bir performans planının geliştirilmesi ve hizmet hedeflerinin tanımlanması

B). Hedefe ulaşılmasını ölçmek için karşılaştırmalı verilerin toplanması

C). Hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını raporlayan bir sistem

Performans ölçümünden beklenen sonuçların alınması için performans ölçüm sürecinin yukarıda saydığımız unsurları içermesi gerekir. Performans ölçümlerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilememesi kurumun performansı hakkında yanlış bilgi edinmemize neden olabilecektir.

1.3.7. Performans Ölçü ve Göstergeleri

Performans ölçümü kavramı genellikle hem performans ölçülerini hem de performans göstergelerini içerecek bir şekilde kullanılmasına karşın bu iki kavram birbirinden farklı anlamları ifade etmektedir.

Performans ölçüleri, bir kurumun ne kadar verimli faaliyet gösterdiği ve sağladığı hizmetin kalitesi de dâhil olmak üzere değişik açılardan ne denli iyi çalıştığının sayılarla ifadesidir. Hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren sayısal ifadelerdir (Bilge, 2006: 16).

Göstergeler, dolaylı ölçüler olup doğrudan ölçüm yapmanın zor olduğu, açık ve kesin ölçümlemelerin yapılamadığı veya kesin bir sebep sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda çıktı ve performansla ilgili bir takım bilgiler vermektedir (Özbaran, 2002: 44). Göstergeler, performans ölçütleri gibi güçlü kaynaklar olmayıp performansın değerlendirilmesine yönelik gerekli bilginin elde edilmesini sağlarlar.

1.3.7.1. Performans Ölçüleri

Performans ölçüleri, bir kurumun performansını değerlendirmek için ya kantitatif ya da kalitatif göstergeler olarak kullanılır (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 134). Aşağıda alt başlıklar halinde bu ölçüler yer almaktadır.

Girdi Ölçüleri: Girdiler; işgücü, ekipman, tesis veya çıktı yada sonuç elde etmek için tahsis edilen diğer kaynakların bir ölçüsüdür. Örneğin, bir hükümet iş gücü geliştirme ofisinin işsizliğe karşılık bireylere yararlı olarak sunduğu kariyer geliştirme bilgileri, iş arama kaynakları ve eğitim programları (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 134).

Gerçekleştirilecek bir faaliyet ya da bir hizmet için gerekli olan insan, makine, hammadde, bilgi, enerji, donanım, yer gibi kaynakların yalnızca gerektiği düzeyde kullanılıp kullanılmadığının sınanmasında yararlanılan ölçülerdir. Örneğin, bir mahalleye döşenecek kanalizasyon hattı için, tüm mahallenin ihtiyacını tam olarak karşılayacak boru miktarı-niteliği, çalışacak insan sayısı, taşıt sayısı v.s. gibi hizmetin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakların miktarıdır (Dinç, 2006: 46).

Çıktı Ölçüleri: Çıktılar genellikle bir kurumun faaliyeti sonunda ortaya çıkan ya da nicel ve nitel bir çaba, müşterilere sunulan bir program, bir hizmet, bir işlem, bir ürün olarak kavramlaştırılabilir (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 134). Çıktılar daha çok nicel ve verimlilik oranlarıyla ilgilidir. Çıktılar kısaca sağlanan hizmetin birim olarak ifade edilmesi şeklinde de tanımlanabilir. Örneğin; Ülkede salgın olan bir hastalıkla mücadele amacıyla aşılanan insan sayısı.

Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar. Çıktı göstergeleri belirlenirken ara çıktılar değil, sadece nihai çıktılar göz önüne alınır. Örneğin Karayolları Genel Müdürlüğünü ele aldığımızda, yapılan yolların uzunluğu çıktı göstergesi olarak ele alınabilir (Yenice, 2006-b: 60).

Sonuç Ölçüleri: Sonuç ölçüleri üretilen her türlü ürün ve hizmetin toplumun üzerinde meydana getirdiği etkiler şeklinde ifade edilebilir.

Sonuç göstergeleri uzun vadede elde edildiklerinden ve dışsal faktörlerden önemli ölçüde etkilendiklerinden ölçülmesi çıktı göstergeleri ile karşılaştırıldığında daha zordur. Ancak sonuç göstergeleri ile stratejik amaç ve hedefler arasında doğrudan ilgi kurmak mümkündür. Karayolları Genel Müdürlüğü örneğinde

karayollarında yaşanan kaza oranlarındaki azalış sonuç göstergesi olarak ele alınabilir (Yenice, 2006-b: 60).

Sonuç ölçüleri çıktı ölçülerinden farklı olarak hizmetlerin ve programların etkinliğini yansıtır. İyi tasarlanmış sonuç ölçüleri kurumlara toplumun değişen durumlarına uygun olarak program ve aktivitelerin değerlendirilmesi imkânını sağlar.

Kalite Ölçüleri: Üretilen mal ve hizmetlerin kullanıcılarında uyandırdığı memnuniyet duygusunu ve beklenti tatmin seviyesini test eden ölçülerdir. Örneğin; Yılda kesintisiz elektrik alınabilen gün sayısı, Posta hizmetlerine yönelik müşteri tatmini seviyesi (Köseoğlu, 2005: 20).

Kalite göstergelerinin tek başına kullanılması performans ölçümünden sağlıklı sonuçlar alınması için tek başına yeterli olmamaktadır. Çoğu zaman bu göstergelerin sonuç göstergeleriyle dengelenmesi gerekmektedir. Çünkü kalite göstergeleri hizmetin toplum üzerindeki etkilerini açıklamada yetersizdir.

Hizmet kalitesi, süreçlerin, çıktıların ve sonuçların müşterilerin ihtiyaçlarını karşılama derecesidir. Kalite ölçüleri, müşterilerin ve paydaşların beklentilerinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasındaki etkinliğin ölçülmesinde kullanılır (Bilge, 2006: 25).

Finansal Ölçüler: Bazı kamu işletmelerinin finansal performans ölçüleri bulunabilir. Bu kuruluşun kendi ticari faaliyetleri ve birim maliyet hedefleri için ölçüleri ve oranları vardır. Çoğunun nakit akışının idaresi alacaklılar ile borçlulara vaktinde ödeme yapmak bakımından belirli yükümlülükleri bulunmaktadır. Yaygın olarak kullanılan ölçüler;

• Birim maliyet hedefleri,

• Ticari faaliyetlerden elde edilen kâr (Bilge, 2006: 26).

Verimlilik Ölçüleri: Kısaca girdi ile çıktı miktarı arasındaki ilişkiyi ifade eden verimlilik kavramı mevcut kaynaklarla en çok ürünün elde edilmesi anlamına gelmektedir ve çıktıların girdilere oranlanmasıyla hesaplamaktadır.

Verimlilik ancak, girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin para cinsinden olabildiği durumlarda söz konusu olur. Yani verimlilikten, çıktılar ile girdiler arasındaki oran anlaşılır. Ne var ki, kamu kesiminde üretilen bazı ma1 ve hizmetlerin özellikle parasal değerlerle ifade edilmesi her zaman mümkün olmayabilir (Falay, 1997: 20).

Kamu sektöründe verimlilik ile ilgili yapılan değerlendirmeler, süreçlerin iyileştirilmesine sağlayabileceği katkı açısından önemlidir. Ancak verimlilik hesaplamalarının çıktılara dayalı olduğu ve kamusal faaliyetlerin arzu edilen sonuçları yaratmaktaki başarısını ölçmede yetersiz kalacağı göz önünde bulundurulmalıdır (Oyman, 2009: 16).

Etkinlik Ölçüleri: Etkinlik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri etkinliklerin sonucunda bu amaçlara ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur (Akal, 2003). Özellikle kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmıştır.

Amaçlara yönelik bir kavram olan etkinlik genel anlamıyla "bir genel veya özel amacın gerçekleştirilme derecesi" olarak tanımlanır ve faaliyetlerin yapılmasıyla elde edilen çıktının değerini yansıtır. Dolayısıyla çıktıların parasal değerlerinin ötesinde bir kavram olan etkinlik çıktıların sonuçları ve bunların amaçlarla ilişkisi üzerinde durur (Falay, 1997: 20).

Tutumluluk Ölçüleri: Tutumluluk kavramı bir yandan verimlilik öte yandan da etkinlik kavramıyla ilişkilidir. Çünkü tüm kamu faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve mümkün alternatiflerin ve uygun üretim ölçeklerinin seçilmesi idari ve üretici birimlerinin temel görevlerindendir. Ancak bu yolladır ki, her bir faaliyet açısından ekonomikliğin ve tasarrufun sağlanması mümkündür. Bundan ötürü tutumluluk, zaman zaman tasarruf, ekonomik davranmak, kaynakların israf edilmemesi, dışsallıkların ve üretim ölçeklerinin göz önünde tutulması anlamına da gelir (Falay, 1997: 21).

1.3.7.2. Performans Göstergeleri

Göstergeler performans ölçülerinin bir çeşidi olmakla birlikte ölçüm yapmanın zor olduğu veya mümkün olmadığı durumlarda genel hedefe ulaşılmasına yönelik bilgiler ihtiva eden ifadelerdir (Köseoğlu, 2005: 21).

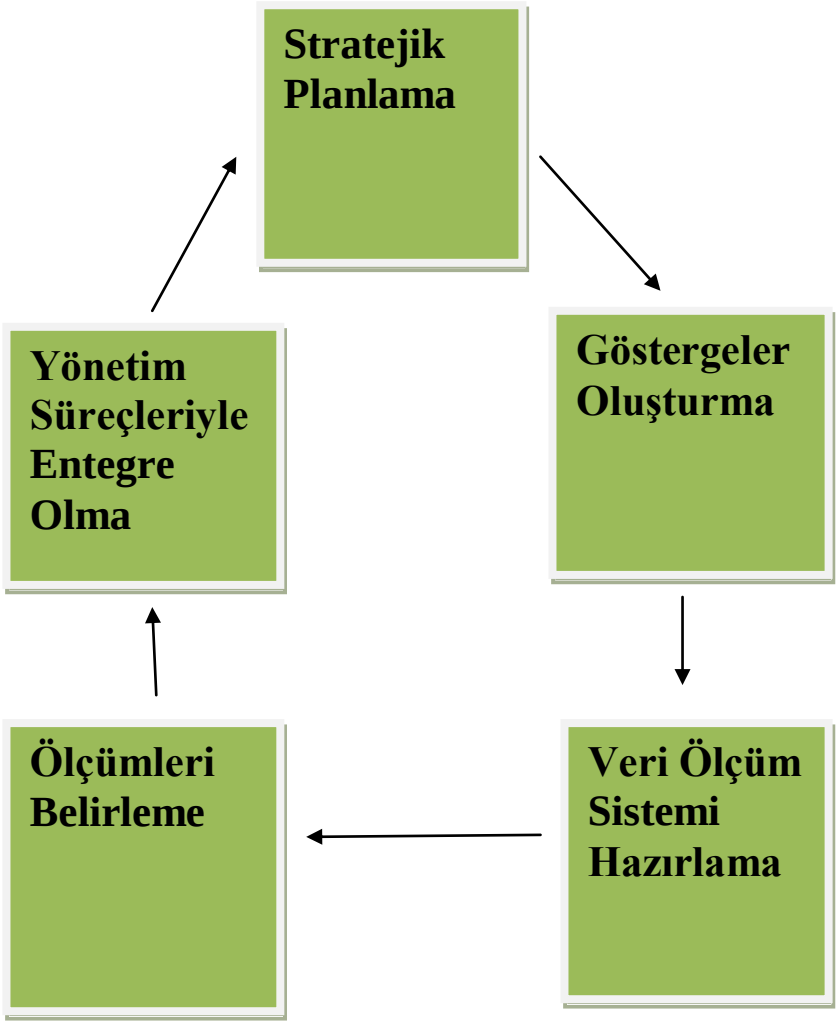
Gösterge kavramı organizasyonlar açısından değerlendirildiğinde, bir kurumun hedeflediği yolda nerede olduğunu, içinde bulunduğu durumu ve ilerde bulunmak istediği yeri anlayabilmeyi sağlayan değerlerdir (Ertekin ve Erkut, 2003: 70).

Performans göstergeleri, doğrudan ölçüm için net bilgi sağlayan bir unsur değildir. Daha çok ölçümün yapılamadığı ve neden – sonuç ilişkisinin kurulamadığı durumlarda bilgi alınmak için kullanılan bir yöntemdir. Kamusal hizmetlerde fayda ve maliyetlerin tam olarak ölçülememesi performans göstergelerinden daha çok yararlanmayı zorunlu kılmıştır.

1.3.8. Performans Ölçümünün Aşamaları

Performans ölçümü; ürünlerin, hizmetlerin veya işlemlerin yerine getirilmesinde, görevlerin nasıl gerçekleştiğinin bir program dahilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemidir (Demirkaya, 2000: 3). Şekil- 1.3' de gösterildiği gibi, performans ölçümünün beş aşaması bulunmaktadır: Stratejik Planlama, Göstergeler Oluşturma, Veri Ölçüm Sistemi Hazırlama, Performans Ölçümlerini Geliştirme, Yönetim Süreçleriyle Entegre Olma.

Şekil -1.3. Performans Ölçümünün Aşamaları



-Stratejik Planlama: "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 eder". (DPT, 2003: 47).

-Göstergeler Oluşturma: Stratejik plan oluşturulduktan sonraki aşama Gösterge oluşturma aşamasıdır. Bu aşamada çok yönlü faaliyetler söz konusudur. Bu aşama aşağıda sıralayacağımız unsurlardan meydana gelmektedir:

A. Programın Tekrar Gözden Geçirilmesi

B. Programın Unsurlarının Belirlenmesi

C. Performans Göstergelerinin Tasarlanması

D. Organizasyon ve Ortamla İlgili Hususların Analiz Edilmesi

E. Faaliyetlerin Sınıflandırılması

F. Göstergelerin Hedeflerle Eşleştirilmesi (Demirkaya, 2000: 9).

-Veri Ölçüm Sistemi Hazırlama: Üçüncü aşama olan bu aşamada verilerin elde edilip edilemeyeceği saptanır daha sonra uygun veriler toplanır ve veri sunumu göz önünde bulundurulur.

-Ölçüleri Geliştirme: Dördüncü aşama olan bu aşamada ölçülerin ayarlanması, ölçü çeşitleri arasında denge sağlanması ve ölçüler veya ölçü kategorileri arasındaki önemi veya öncelikleri belirtmek için ölçülerin ağırlıklandırılması üzerinde durulur.

-Yönetim Süreçleriyle Entegre Olma: Son aşama olan bu aşamada hedefler belirlenir, ölçü ve süreçler arasında kıyaslama yapılır, ölçümlerin neyi ifade ettiği belirlenir ve program değerlendirmesi yapıldıktan sonra belirli süreçlerin değiştirilmesi gerekebilir bu yüzden iyileştirme faaliyetlerine ihtiyaç olabilir (Demirkaya, 2000: 41).

1.3.9. Performans Ölçümü ile Bütçe İlişkisi

Performans Esaslı Bütçe sistemi, öncelikli hizmet hedeflerine göre saptanmış performans düzeylerine göre kaynakları dağıtmada kullanılan bir yönetim aracıdır. Bu bütçeleme yöntemi kaynakların dağıtımında hizmet hedeflerinin başarı düzeyini esas alan ve çıktı veya sonuç hizmet hedeflerinin tespit edilmesini vurgular. Performans ölçümüyle bütçe arasındaki ilişki Performans Esaslı Bütçeleme ile kurulmaktadır.

5018 sayılı kanunla getirilen Performans Esaslı Bütçeleme; Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını

sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009: 5).

Bütçe açıklarının olduğu ve artan talep zamanlarında, kamu sektöründe vergi gelirlerinin kullanımında hesap verilebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasında performans ölçümünün etkisi ve kullanımının arttığı açıktır. Performans ölçümü açıkça program, girdi, çıktı, ortalama ya da kesin sonuçların rutin ölçümüne başvurabilen bir terimdir. Federal hükümete ek olarak bütün ülkeler ve birçok yerel hükümetler, performans ölçümünün bazı formlarını kullanırlar (Rodriguez ve Bijotat, 2003: 89). Bütçe ile çıktı/sonuç göstergeleri arasındaki ilişkiyi açıklamada üç temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar;

• Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımı,

• Performans bilgisi kullanılan bütçeleme yaklaşımı (dolaylı bağlantı yaklaşımı) ve,

• Doğrudan bağlantı yaklaşımıdır.

Sunuma Yönelik Bütçeleme Yaklaşımı: Bu yaklaşım performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği performans esaslı bütçeleme yaklaşımı türüdür. Bu kategoride performans ölçümü olmasına karşın kaynak dağılımı kararlarında etkin değildir (Curristine, 2005: 102).

Sunuma yönelik bütçeleme yaklaşımında performans sonuçları bütçede ve diğer hükümet belgelerinde kaynak dağılımın belirlenmesinde etkili bir unsur olmamasına rağmen sadece gösterime yönelik olarak bulunmaktadır. Bu yöntem henüz performans bütçe uygulamasının çok başında olan ülkelerde sadece ilk adım olarak kullanılmaktadır (Yenice, 2006-b: 63).

Performans Bilgisi Kullanılan Bütçeleme veya Dolaylı Bağlantı Yaklaşımı: Bu bütçe türünde kaynakların dağılımı çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçları ile ilişkilendirilir. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Dolaylı bağlantı yaklaşımında

performans sonuçları diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır. Performans bilgisi karar verme sürecinde çok önemlidir (Yenice, 2006-b: 63).

Doğrudan Bağlantı Yaklaşımı: Bu yaklaşımda, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Performans bütçenin bu türü kısıtlı sayıda OECD ülkesinde ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Örneğin yükseköğrenimde, yüksek lisans diploması alan öğrencilerin sayısına göre önceki yıl bu amaç için programda bulunan ödenekler serbest bırakılmaktadır (Yenice, 2006-b: 64).

Tablo- 1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri

Türü	Performans bilgisi ve kaynaklar arasındaki bağlantı	Planlanan veya gerçekleşen performans	Bütçe sürecindeki temel amaç
Sunuma Yönelik Bütçeleme	Herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır	Performans hedefleri ve/ veya sonuçları	Hesap verebilirlik
Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme	Dolaylı bağlantı bulunmaktadır	Performans hedefleri ve/ veya sonuçları	Planlama ve /veya hesap verebilirlik
Doğrudan (formüle dayalı) Bütçeleme	Doğrudan bağlantı bulunmaktadır	Performans sonuçları	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: (Yılmaz, 2007: 38)

1.3.10. Kamu Yönetiminde Performans Ölçümünün Değerlendirilmesi

Kamu kesiminde performans ölçüm ve yönetimi kamu kaynaklarında etkinliği, verimliliği ve ekonomikliği sağlamak açısından önemlidir. Performans ölçümü kamu kuruluşlarının amaçlarını gerçekleştirme konusundaki sorumluluklarını ve başarısını takip etme konusunda kamuoyunun önemli ölçüde bilgilenmesine

olanak sağlar. Özel sektörün karlılığını artırmak için ortaya atılan, geliştirilen ve uygulanan performans ölçümü, zamanla kamu kuruluşları içinde tavsiye edilmeye başlanmıştır. Kamu sektörü içinde başta merkezi hükümet için daha sonraları ise yerel yönetimler için performans ölçümü gündeme taşınmıştır (Sağbaş ve Akdoğan, 2007: 67).

Kamu kesiminde, performans yönetiminin uygulanmasının üç nedeni bulunmaktadır (Ertekin ve Erkut, 2003: 71):

• Seçilenler ve halk açısından kamu hizmetlerinin şeffaflığını sağlamak,

• Halkın yönetime duyduğu güvenin artmasını sağlamak,

• Hizmetlerin olumlu etkilerini ve kalitesini sürekli bir şekilde geliştirmek ve hizmetin sağlanmasında emeği geçenleri motive etmek.

Performans ölçümü, özel sektör uygulamalarında olduğu gibi kamu sektöründe de kritik başarı faktörlerinin ortaya çıkarılması, faaliyetlerin bu alanlara odaklanmasına yardımcı olması, kaynakların etkin dağılımını sağlaması ve karar alma sürecine sağladığı katkı nedeniyle önem arz etmektedir. Performans ölçümü hesap verme sorumluluğuna ve kamu sektörünün imajına sağladığı katkı nedeni ile kamu kurumları açısından kritik öneme sahiptir (Oyman, 2009: 48).

1.3.11. Kamu Kesiminde Performans Ölçümünde Ortaya Çıkabilecek Güçlükler

Yöneticilerin performans ölçüm sistemleri ile ilgili yanlış tutum sergilemeleri performans ölçümünü bazen imkansız hale getirebilecektir. Özellikle performansın düşük olduğu durumlarda mevcut durumun iyileştirilmesine yönelik çabaların, yerini verilerin manipüle edilmesi, sorunların görmezden gelinmesi ya da savunmacı tutumların takınılması gibi tepkilerin aldığı durumlarda elde edilen performans bilgisinin karar alma süreçlerine dahil edilmesi mümkün olmayacaktır (Oyman, 2009:80).

Performans ölçüm sistemlerinin verimliliğini olumsuz etkileyen genel hatalar şunlardır (Artley ve Stroh, 2001: 9-10):

1. Aşırı Miktarda Veri Toplanması

2. Odaklanmanın Kısa Vadede Gerçekleşmesi

3. Veriler Kullanılarak Temel Kararların Alınmasında Hatalı Tutumlar

4. Anlamsız Veriler

5. Az Veri Toplamak

6. Tutarsız, Çelişkili ve Gereksiz Veri Toplamak

7. Performansın Hatalı Yönetilmesi

8. Rekabetin Desteklenip Takım Çalışmasının Göz Ardı Edilmesi

9. Gerçekçi Olmayan ya da Hiçbir Dayanağı Olmayan Ölçümler

10. Ölçüler Arasında Bağlantı Kuramama

11. İlerleme Sürecinin Çok Sık veya Çok Seyrek Ölçülmesi

12. Müşterilerin Dikkate Alınmaması

13. Yanlış Yerlere Yanlış Sorular Sormak

14. Performans Sisteminin Amacının Belirsiz Hale Gelmesi

Performans ölçümünden beklenen sonuçların alınması için stratejik planların, ödül ve teşvik sistemlerinin ve bütçeleme süreçlerinin entegre edilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığı zaman pek çok kamu kurumunun bahsedilen yapının son derece uzağında olduğu görülmektedir (Oyman, 2009: 81).

1.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Doğuşu ve Gelişimi

Performans esaslı bütçe sisteminin ortaya çıkışıyla ilgili olarak literatürde yer alan çalışmalara baktığımızda sistemin ilk izlerine Amerika Birleşik Devletleri'nde rastlandığını söyleyebiliriz. Burada gelişim evresini tamamlayan sistem daha sonra dünyadaki diğer ülkelerce de kabul görmüştür.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin temeli modern bütçe tekniklerinin ilk oluşturulduğu dönemlere kadar uzanmaktadır. Klasik bütçenin girdiye odaklı olması, sistemde sonuçlara yer verilmemesi, modern bütçe tekniklerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, modern bütçe sistemi olarak adlandırılan sıfır tabanlı bütçeleme, performans bütçe, program bütçe ve planlama programlama bütçe sistemlerinin geliştirilmesiyle ortaya çıkmış bir sistemdir.

Bütçe alanındaki tüm gelişmeleri yakından takip eden ABD'deki GAO (General Accounting Office -ABD Sayıştayı) kaynaklarında Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS), sıfır tabanlı bütçeleme sistemi birer performans bütçeleme girişimi olarak gösterilmektedir (GAO, 1997: 4). Performans bütçe ilk olarak, 1912 yılında A.B.D.'de Başkan Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu'nun (Commission on Economy and Efficiency), kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerinin fonksiyonel sınıflandırılması ile ilgili çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmıştır. 1913–1915 yıllarında New York şehri Richmont Borough' da İlk uygulaması yapılan performans bütçe, maliyet hesaplarının yapılmasının güçlüğü, istatistikî bilgi yetersizliği, ayrıntıya kaçılması ve bu kavram ve tekniklerin yeniliği nedenleriyle terk edilmiştir. Performans bütçenin kökü endüstride gelişmiştir. DuPont, bu tür bir bütçe sistemini General Motors' a yatırım yaptığı sıralarda ortaya atmıştır. Savaş sonrası karşılaşılan pek çok güçlüklere çare bulmak üzere, ABD'de performans bütçecilik yeniden ele alınmış ve Deniz Kuvvetlerinin 1948 yılı bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır (Coşkun, 1997: 118). II. Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden uygulama alanı bulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1949 yılında Hoover Komisyonu Raporu ile uygulama alanında hesap verebilirlik ve gerçek bir idari reformun takibine odaklanılmıştır (Yılmaz, 2007: 35). Hoover Komisyonu, bütçe sürecinde girdilere verilen önem yerine hükümetin aktivitelerine, fonksiyonlarına, maliyetlere ve ulaşılan hedeflere ağırlık veren bir yaklaşımı kabul etmiştir (Diamond,2003: 4).

ABD'de 1950'lerde bütçe biçiminin değiştirilmesi ve performans bütçesinin kabulü bir reform olarak nitelendirilmiş. Performans bütçenin öğeleri ise devlet işlemlerinin program ve faaliyet olarak sınıflandırılması, performans ölçülerinin

tanımlanması ve performansın rapor edilmesi olarak belirlenmiştir (Arın, 1999: 20). 1951 yılında Los Angeles kentinde performans bütçe sistemini uygulama kararı verilmiş ve 1952–1953 yılı bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır (Falay, 2000). İkinci Hoover Komisyonu (1953–1955) da bütçe reformu üzerinde önemle durmuş ve performans bütçenin çalışma ve uygulama alanının genişletilmesi gereğini vurgulamıştır. Ancak bu komisyon, performans bütçe veya program bütçe terimlerini eş anlamda kullanmıştır (Diamond, 2003: 3).

Performans bütçede verimlilik ölçümlerinin yapılmasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle verimlilik göstergesi olarak faaliyetlerin maliyeti esas alınmıştır. Fayda- maliyet analizi, fayda-etkinlik analizi gibi yeni teknikler geliştirilmiştir. Sistemin adı da bu doğrultuda daha kapsayıcı olarak PPBS seklinde değiştirilmiştir. PPBS, eksiksiz bir bütçe sistemi olarak 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı'nca, 1965 yılında ise tüm kurumlarda uygulanmıştır. Bundan sonra ise diğer bazı ülkelere yayılmıştır (Diamond, 2003: 6). PPBS ile birlikte öncekinden farklı olarak daha uzun dönemli politika hedeflerine dayalı performans kriterleri uygulayıcı kuruluşlara verilmiştir. 1973 yılında uygulamasına başlanan "Hedeflere Göre Yönetim" (Management by Objectives) ile harcamacı kuruluşların yöneticilerine belirlenen hedeflere ulaşmada daha geniş sorumluluklar verilmiştir. 1977 yılında sıfır tabanlı bütçe ile kuruluşlara ulaşmayı amaçladıkları hedefleri belirleme sürecindeki yetkileri verilmiştir. Böylelikle yöneticilerin Başkana ve Kongreye karşı sorumlu olmaları esası getirilmiştir (Özyıldız, 2000: 81). 1993 yılında ise ABD'de Government Performance and Result Act- Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (GPRA) yürürlüğe girmiştir. GPRA'nın yürürlüğe girmesiyle tüm kamu birimlerinin beş yıllık stratejik plan geliştirmeleri, ölçülebilir amaçları olan yıllık performans planları geliştirmeleri ve gerçeklesen sonuçları gösteren yıllık performans raporları hazırlamaları zorunlu kılınmıştır (Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 321). Tüm bu uygulamaların yetersiz olduğuna karar veren ABD yönetimi 1993 yılından bu yana pilot uygulamalarını sürdürdüğü performans ve çıktıları öne çıkaran bütçe uygulamasının ilk sonuçlarını 1997 yılında elde etmiştir (Özyıldız, 2000: 81).

ABD kamu mali yönetiminde performans yönetimi ve performans denetimi ağırlıklı bu yeni yaklaşım kısa sürede başta Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) ülkeleri olmak üzere pek çok ülkeye yayılmıştır. (OECD, 2004:4). 1980'li yıllardan itibaren dünyada yaşanan gelişmeler neticesinde, bütçe sistemlerindeki değişime; Avustralya, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, Britanya ve A.B.D. de uyum göstererek performans esaslı bütçe sistemini uygulamaya başlamışlardır (Demircan, 2006: 52).

1.5. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı ve Önemi

Piyasa odaklı bir yönetim anlayışı olarak nitelendirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımı, beraberinde; kamuda toplam kalite, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bir dizi yeni kavramı gündeme getirmiştir. Bu yeni kavramların uygulanabilmesi de bütçe anlayışında değişimi zorunlu kılmıştır. Bu noktada kamu kaynak kullanımında performansı temel alan bir bütçe sistemi başta anglo-sakson ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır (Aksaraylı vd. 2007: 314). Ülkemizde de 2006 yılından beri uygulanmakta olan performans esaslı bütçeleme sistemiyle ilgili literatürde yer alan tanımlamalara aşağıda yer verdik:

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şeklidir (Shick, 2003: 101).

Performans Esaslı Bütçeleme; önceden belirlenen hizmet hedeflerine göre kaynakları performans düzeylerine tahsis eden bir yönetim aracıdır (Rodriquez, Bijotat, 2003: 133).

Performans esaslı bütçeleme sistemi; performans bilgisinin sistemli bir şekilde kullanımı ile kamu sektörü fonları arasında ilişki kurarak, kamu harcamalarında etkinliği ve etkililiği sağlamayı amaçlar. (Robinson ve Last, 2009: 2).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin özünü; faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010:207).

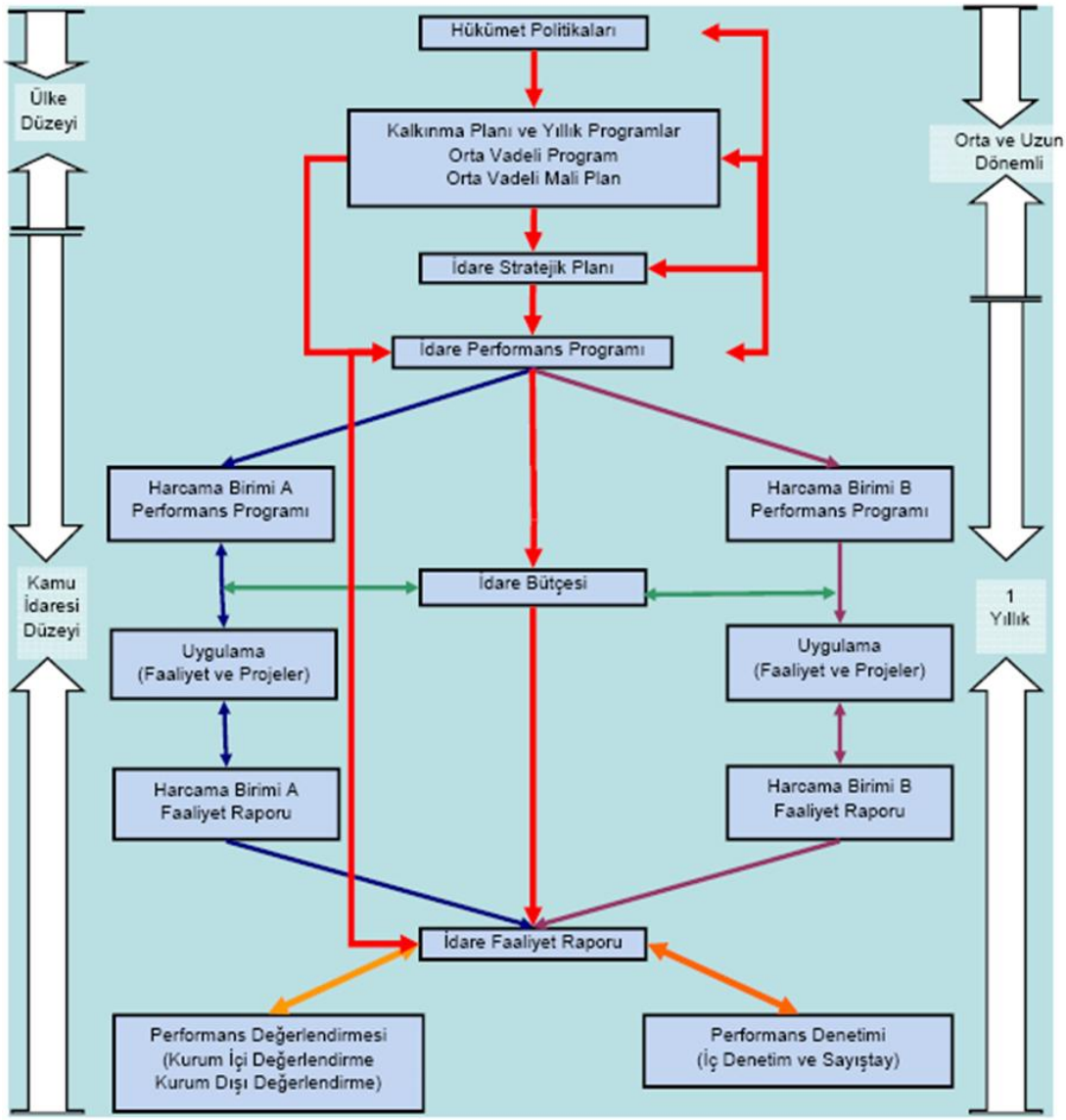
5018 sayılı kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme; Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009: 5).

Performans esaslı bütçeleme; girdiden ziyade çıktıya odaklanan, performans esasına dayanarak planlanan bütçe ile gerçekleşen bütçeyi karşılaştırma olanağı sağlayan ve iş başarısını ölçen bütçeleme türüdür (Erbaşı, 2009:253).

Performans esaslı bütçeleme, idarenin, yürüttüğü faaliyetler ile ulaşmak istediği amaç ve hedefleri doğrultusunda üretilen mal ve hizmetler, bunların toplum üzerindeki etkileri ile kaynak ihtiyacına ait bilgiyi içeren "çıktı- sonuç odaklı" bir bütçeleme şekli olarak tanımlanabilir (Yılmaz, 2007: 36).

Yukarıdaki tanımlamalar incelendiğinde performans esaslı bütçeleme için; kamu kaynaklarında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu (VET) sağlamak amacıyla kaynakların belirlenen amaçlar kapsamında tahsis edilmesini ve kurumlara ayrılacak ödeneklerin kurumların performansı ile ilişkilendirilmesini öngören, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını ortaya koyan, faaliyet raporlarıyla sonuçları raporlayan, girdilerden ziyade sonuçlara odaklı bir sistemdir. Aşağıdaki şekilde performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyiş süreci gösterilmiştir. Süreçte yer alan performans esaslı bütçelemenin unsurları ilerleyen başlıklarda temel ve tamamlayıcı unsurlar şeklinde ele alınacaktır.

Şekil-1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Pilot Kurumlar İçin Taslak, 2004).

Performans esaslı bütçeleme ile kamu mali yönetiminde gerçekleştirilmesi beklenen amaç ve hedefleri Erüz aşağıdaki gibi sıralamıştır (Erüz, 2005):

• Girdi kontrollerini gevşetip yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğini sağlamak,

• Yönetim ve bütçeleme kararlarında çıktı ve/veya sonuç bazında ölçülen varılacak noktaya odaklanmak,

• Yönetimde ve bütçelemede politika oluşturulmasını geliştirmek,

• Yönetim ve hizmet sunumunu güçlendirmek,

• Kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmak,

• Parlamento ve kamuoyuna karşı saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak,

• Tasarruf etmek, beklenen sonuçlardır.

1.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Temel Unsurları

Performans esaslı bütçeleme sisteminin tam olarak açıklanabilmesi ve anlaşılabilmesi için sistemi oluşturan unsurların açıklanması gerekmektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin ana unsurları olarak stratejik planlama, performans programı ile faaliyet raporuna ve ayrıca sistemin etkin şekilde işlemesi için gerekli olan performans denetimine değinilmesi gerekmektedir. Çalışmamızda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemini temel almamızdan dolayı stratejik planlama konusu daha ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir.

1.6.1. Stratejik Planlama

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak "stratejik planlama" temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olacaktır (DPT, 2006: 1).

Teorik temelleri Drucker'ın 1954 tarihli Yönetim Pratikleri (The Practice of Management) adlı kitabında yer alan Amaçlarla Yönetim (Management By Objectives) yaklaşımına dayanan stratejik planlama, kökleri eski dönemlere dayanan ve Yunanca "stratego" olarak ifade edilen planlama kelimesinden türetilmiştir "Stratejik insan kaynakları yönetimi" nin ilk basamağı olarak ifade edilebilen stratejik planlama; kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun dönemli

kararlar almak ve plan yapmak şeklinde tanımlanabilmektedir (Erkan, 2008: 7-8; Özen, 2008: 52). Stratejik planlamayla ilgili olarak literatürde çeşitli tanımlamalar mevcuttur. Bu tanımlamalardan bazılarına aşağıda yer verilmiştir.

Bryson, stratejik planlamayı stratejik yönetimin ilk aşaması olan formülasyon safhası olarak nitelendirmekte ve "bir organizasyonun ne olduğunu, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını ortaya koyan ve bu sürece rehberlik eden temel karar ve eylemleri üreten disiplinli bir çalışma" olarak tanımlamaktadır (Bryson 2004: 6;aktaran: Erkan, 2008: 8).

Stratejik planlama bir örgütün günlük faaliyetlerine yön ve anlam sağlayan bir araç olup örgütün değerlerini, mevcut durumunu ve çevresini değerlendirip bu faktörleri örgütün arzulanan gelecek durumu ile ilişkilendirir (Gürer, 2006: 91).

Akçay'ın yapmış olduğu tanıma göre stratejik planlama; kuruluşun misyonu çerçevesinde gelecekteki vizyonuna ulaşmak için amaçlar, hedefler ve bunlara ulaşmayı sağlayacak faaliyet ve projeler belirlemeyi gerektiren, bütçenin kurum önceliklerindeki amaç ve hedeflere göre harcanmasına rehberlik edip yol gösteren, ortaya konacak eylem planları, faaliyet ve projeler, performans göstergeleri ile sürekli bir izleme ve değerlendirme sağlayan ve de sürekli iyileştirme ve geliştirmeyi amaçlayan bir süreçtir (Akçay, 2009: 30).

Stratejik planlama; örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilmiş bir çabadır (Can, 1996: 8).

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006: 7).

5018 sayılı KMYKK' da stratejik planlamayla ilgili olarak; "Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar" ifadesi yer almaktadır (5018 s. KMYKK, Md.9).

DPT tarafından hazırlanan Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzunda stratejik planlamanın ne olduğu ve ne olmadığı konularına yer verilmiştir. Kılavuza göre stratejik planlama (DPT, 2006: 7);

Sonuçların planlanmasıdır: Girdilere değil, kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır.

Değişimin planlanmasıdır: Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara göre uyarlanması gerekir.

Gerçekçidir: Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.

Kaliteli yönetimin aracıdır: Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.

Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur: Sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.

Katılımcı bir yaklaşımdır: Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.

Diğer yandan stratejik planlamanın ne olmadığı konusu kılavuzda şu şekilde açıklanmıştır (DPT, 2006: 7-8):

Günü kurtarmaya yönelik değildir: Uzun vadeli bir yaklaşımdır.

Bir şablon değildir: Kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır.

Salt bir belge değildir: Stratejik planın hazırlanması, gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekir. Asıl olan stratejik plan belgesi değil, stratejik planlama sürecidir.

Sadece bütçeye dönük değildir: Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi yönlendirmesi gerekir.

1.6.1.1. Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama, özetle, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olur:

- NEREDEYİZ?
- NEREYE GİTMEK İSTİYORUZ?
- GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
- BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ?

Yukarıda belirtilen sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturur (DPT, 2006:8).

Tablo 1.2.' de stratejik planlama süreci ve her aşamada yapılması gerekenler gösterilmiştir. Stratejik planlama sürecinin ilk aşaması kurumun "neredeyiz" sorgulaması ile başlamaktadır. Bu sorunun cevabı kurumun mevcut artı ve eksi yönlerinin tespitini gerekli kılmaktadır. Bunların belirlenebilmesine yönelik olarak "Güçlü Yönler-Zayıf Yönler-Fırsatlar-Tehditler (GZFT) Analizi"nin yapılması gerekmektedir. Durum analizi olarak da ifade edilen bu analiz ile kuruluşun faaliyetlerini yürüttüğü ve içinde bulunduğu ortamın ayrıntılı şekilde incelenmesi ile değerlendirilmesi yapılmaktadır. Stratejik planlama sürecinin ikinci aşamasında ise "nereye ulaşmak istiyoruz?"sorusunun cevabı aranmakta ve kuruluşun varlık sebebi olan misyonunun, amaçlarını belirleyen vizyonunun, ilkelerinin ve amaç ile hedeflerinin tespiti yapılmaktadır. Üçüncü aşamada ise kurumun "nasıl ulaşabiliriz" sorusunun cevabı aranmaktadır. Bu aşamada ise çeşitli maliyet teknikleri ve raporlar kullanılarak amaç ile hedeflerin hangi zaman ve maliyet ile gerçekleştirileceği tespit edilmeye çalışılmaktadır. Son aşamada ise yürütülen çalışmaların sonucunda kurum

amaç ve hedeflerinin başarılma derecesi ile misyon ve vizyonuyla uyumu sorgulanmaktadır (Özen, 2008:58).

Tablo-1.2. Stratejik Planlama Süreci

• Plan ve programlar • SWOT analizi • Piyasa analizi • Hedef kitle/ilgili tarafların belirlenmesi	Durum analizi	Neredeyiz?
• Kuruluşun varoluş gerekçesi • Temel ilkeler	Misyon ve ilkeler	Nereye ulaşmak istiyoruz?
• Arzu edilen gelecek	Vizyon	
• Orta vadede ulaşılacak amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	Stratejik amaçlar ve hedefler	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri • Detaylı iş planları • Maliyetlendirme	Faaliyetler ve projeler	Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
• Raporlama • Karşılaştırma	İzleme	Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?
• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Performans yönetimi	Değerlendirme ve performans ölçümü	

Kaynak: (DPT, 2006:4).

1.6.1.1.1. Misyon Bildirimi

Misyon kavramı, örgüt üyelerine bir istikamet kazandırılması amacıyla belirlenmiş ve örgütü benzer örgütlerden ayırt etmeye yarayan uzun dönemli görev ve amaç şeklinde tanımlanabilmektedir (Özen, 2008: 59). Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimi stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimi, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır (DPT, 2006: 27).

Bir misyon bildirimi aşağıdaki sorulara cevap arar:

- Biz kimiz?
- Ne yapıyoruz?
- Kim için yapıyoruz?
- Niçin yapıyoruz?

Kısaca kuruluşun var oluş nedeni olarak tanımlayabileceğimiz misyon "Biz kimiz" sorusu program faaliyetine bir isim koyar. Bu, kuruluşun dışarıya vermek istediği imaj ve kültür meselesini tanımlar. " Kim için yapıyoruz" sorusu müşterilerimizi ve/veya ilgili tarafları tanımlar. Bu, ürünlerimizden ve hizmetlerimizden yararlanan kişi ve/veya kurum tiplerini karakterize eder. Eğer bir program hizmet sunmaktan ziyade yasaları uygulama gibi yasal direktifleri yerine getiriyorsa, o zaman, " kim için yapıyoruz" sorusu ilgili tarafları ifade eder. Doğrudan taraf olanlar, Kongre gibi, yetki ve mali kaynak veren organlardır. " Niçin yapıyoruz" sorusu müşterilerin ve/veya ilgili tarafların ilgisini çekecektir. Örneğin; havayolunu halk için güvenli hale getirmek veyamülk edinmeyi teşvik etmek ve Amerikan savunmasına katkıda bulunmak olabilir (Demirkaya, 2000: 6-7).

1.6.1.1.2. Vizyon Bildirimi

Vizyon kavramı, bir kurumun geleceğini sembolize etmekte ve kurumun uzun vadede neleri yapmak ve başarmak istediğinin anlatımı şeklinde ifade edilebilmektedir (Özen, 2008: 60).

Vizyon kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur. Bundan dolayı, birçok işlevi yerine getiren kuruluşlarda daha da önemli bir role sahiptir. Vizyon bildiriminin gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki sorularım cevaplandırılması gerekmektedir:

Kuruluşun ideal geleceği nedir?

Kuruluş; çalışanları ve yararlanıcılar tarafından nasıl algılanmak istiyor?

Hesap verme sorumluluğunu taşıyan idari ve siyasi otoriteler nasıl bir gelecek öngörüyor? (DPT, 2006: 29).

Vizyon firmanın gelecekte ulaşması istenilen durumu anlatan genellikle kısa, çarpıcı, yaratıcı ve iddialı ifadedir. Vizyon firmaya ve çalışanlara yol ve hedef gösterir. Sadece içinde bulunulan durumu değil, aynı zamanda geleceğin de dikkate alınmasını sağlar. Vizyon bildirimin faydaları şu şekilde sıralanabilir (Erkan, 2008: 25-26):

- Çalışanlara, onlardan neler beklendiğine ve bunların ne amaca hizmet edeceğine dair bilgilendirme sağlanır.
- Vizyon bildirimi üzerine sağlanılan uzlaşı kuruluş içerisinde kimin, neyi, niçin, yapması gerektiği konusundaki tartışmaların yaratacağı zaman kaybını azaltır.
- Vizyon ifadesi ile vizyona ulaşmak için aşılması gereken engeller de görünür hale gelir.
- Çalışanları motive etmeye yardımcı olur.
- Örgütün geleceğinin amaçlar doğrultusunda şekillendirilmesine katkıda bulunur.

1.6.1.1.3. Kurumun İlkeleri

Kuruluşun temel değerlerinin bir ifadesi olan ilkeler, kurumun yönetim biçimi ve usullerini ortaya koymaktadır. Stratejik planlama açısından büyük öneme sahip olan bu ilkeler kurumun misyon ve vizyonunu belirleyen değerleri ifade eder. Bu ilkeler, kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin tespitine rehberlik eder. Hayata geçirilen değerler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır.

Kurumun temel değerlerine ilişkin olarak aşağıdaki soruların cevaplandırılması gerekmektedir (DPT, 2006: 31):

- Kuruluşun çalışma felsefesi nedir?
- Kuruluşun çalışmalarına temel teşkil eden ilkeler, standartlar ve idealler nelerdir?
- Kuruluşun personeli tarafından benimsenen değerler ve inançlar nelerdir?

İlkeler; kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin tespitine önderlik etmektedir. Bu sayede kamu kurumu ortak amaç ve hedefler için tüm çalışanlarıyla aynı yönde sinerji yaratarak faaliyette bulunmakta ve misyon ile vizyonuna yönelik doğru adımlar atabilmektedir (Özen, 2008: 60). Temel değerler aşağıdaki nitelikleri taşımalıdır (DPT, 2006: 31):

- Temel ilkeleri ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır.
- Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşünceyi belirtmelidir.
- Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.

1.6.1.1.4. Stratejik Amaç ve Hedefler

Amaçlar kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Amaçlar, kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder.

DPT tarafından yayınlanan stratejik planlama kılavuzunda amaçların özellikleri şu şekilde sıralandırılmıştır (DPT, 2006: 32):

- Kuruluşun misyonunu gerçekleştirmesine katkıda bulunmalıdır.
- Misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalıdır.
- İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen sonuçları açık bir şekilde ifade etmeli, ancak bunlara nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
- Hedefler için bir çerçeve çizmelidir.
- Durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.

Stratejik planlama sürecinde misyon ile vizyona yönelik oluşturulan amaç ve hedefler, gelecekte ulaşılmak istenilen seviyenin basamaklarıdır. Kamu kurumu stratejik planında gelecekte ulaşmak istediği durumla ilgili amaçlarını ortaya koymaktadır. Bu amaçlar için birden fazla hedefler tespit edilebilmektedir. Böylece hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesi için alt amaçlar şeklinde de ifade edilebilmektedir (Özen, 2008: 60-61).

1.6.2. Performans Programı

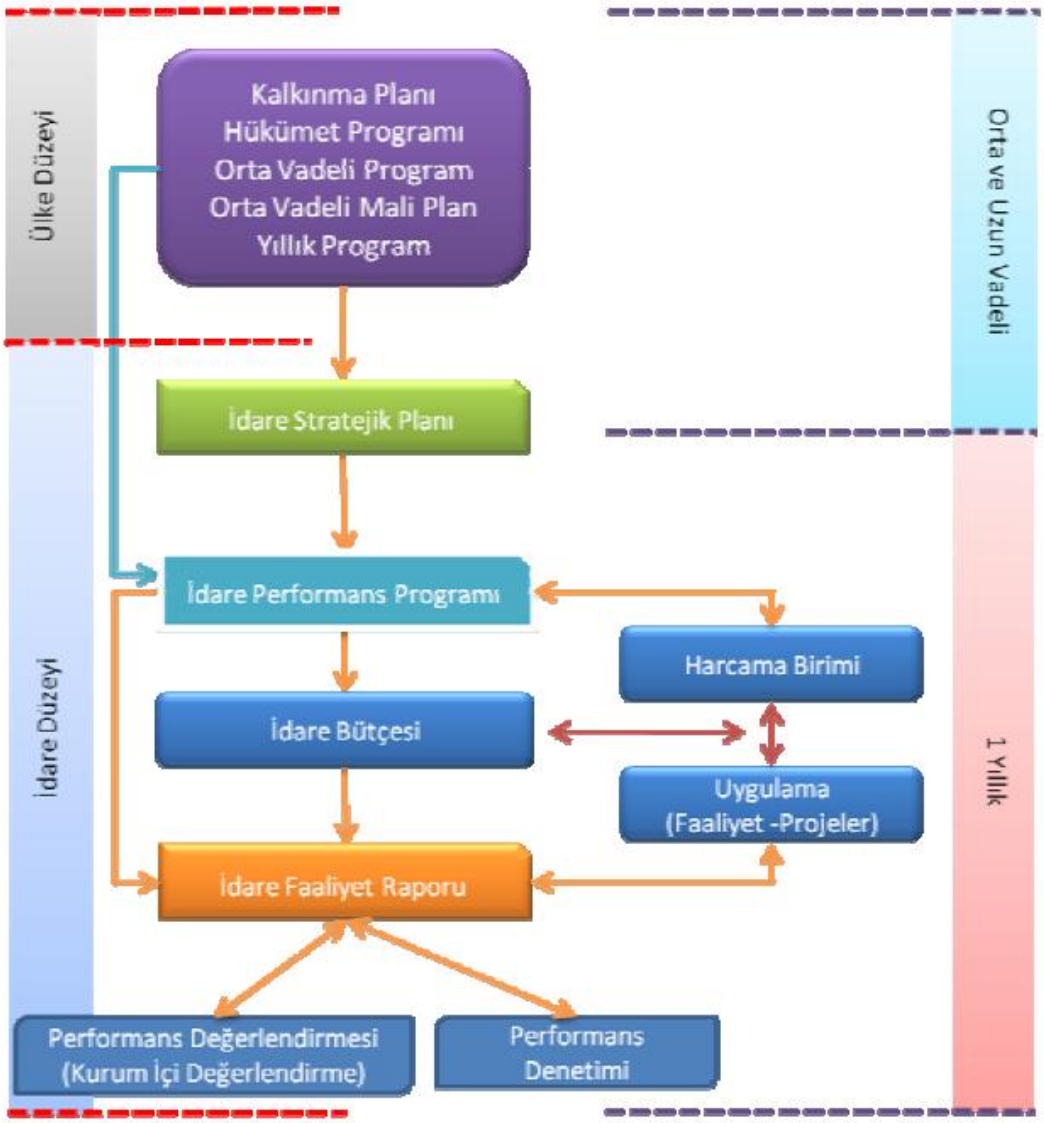
Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarından bir tanesi olan performans programı, kamu idarelerinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyet-projeler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır (BÜMKO, 2010:7). BÜMKO tarafından yayınlanan performans programı hazırlama rehberinde performans programı hazırlama sürecine de ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Performans programı hazırlama sürecinin ilk aşamasında stratejik amaçlar tespit edilmekte, ikinci aşamada belirlenen amaçlar çerçevesinde performans hedefleri belirlenmekte, üçüncü aşamada belirlenen hedeflere yönelik faaliyet ile projeler tespit edilerek dördüncü aşamada gerekli kaynak ihtiyacı belirlenmektedir. Beşinci aşmada faaliyet ile projelerin analizi için gerekli olan performans göstergeleri de düzenlenmekte ve son aşama olan performans programı oluşturulmaktadır.

Performans programları, harcama birimleri ve idare düzeyinde hazırlanır. İdare ve birim performans programlarının hazırlanmasına yönelik çalışmalar, önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi yönüyle üst yöneticiden harcama birimlerine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının belirlenmesi boyutuyla faaliyet projelerden stratejik amaçlara doğru işleyen ve birbirini tamamlayan süreçlerden oluşmaktadır (BÜMKO, 2010: 10).

Performans programı hazırlık çalışmalarına stratejik amaç ve hedeflerin oluşturulması ile başlanması program ile stratejik planlamanın birbiriyle bağlantısını ortaya koymaktadır (Özen, 2008: 78). Stratejik plan ve bütçe ilişkisi de performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen

performans programı, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır (BÜMKO, 2010: 9). Stratejik plan, performans programı ve bütçe ilişkisi Şekil -1.5' de gösterilmektedir.

Şekil- 1.5. Stratejik Plan Performans Programın ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: (BÜMKO, 2010: 9).

Performans programının hazırlanma sürecinde üzerinde dikkatle durulması gereken aşama performans hedef ve göstergelerinin doğru şekilde oluşturulmasıdır.

Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporuna temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. (Özen, 2008: 79).

1.6.3. Faaliyet Raporu

Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkelerinin gerçekleştirilmesinde ve performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarından biri olan faaliyet raporu; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedefleri, temel politika ve öncelikleri doğrultusunda istedikleri sonuçlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyetlere ve bunlara kaynak tahsisine ilişkin bilgiyi kapsayan bir bütçeleme sistemi olarak idarelere; hangi dönemde, hangi faaliyeti yürütmelerinin doğru olacağı konusunda yol göstermektedir (Yılmaz, 2007-b: 28).

5018 sayılı KMYKK' nın 41. maddesinde faaliyet raporuyla ilgili olarak: " Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir".

"Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir" (5018 s. KMYKK Md.41). Bu kapsamda Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik" 17 Mart 2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmeliğe göre faaliyet raporları birim ve idare düzeyinde hazırlanmaktadır. Birim faaliyet raporuyla ilgili olarak yönetmeliğin 10. maddesinde aşağıdaki bilgilere yer verilmiştir (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Md.10):

"**Birim faaliyet raporu**; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır" .

“Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin birim faaliyet raporları harcama yetkilileri tarafından izleyen mali yılın en geç Mart ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur”.

“Mahalli idareler harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporları ise izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur”.

“Üst yönetici, harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla, harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporları isteyebilir”.

“Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur”.

Yönetmeliğin 11. maddesinde de idare faaliyet raporluyla ilgili bilgilere yer verilmiştir buna göre:

“**İdare faaliyet raporu**, birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır”.

“Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştay’a ve Bakanlığa gönderilir”.

“Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından; il özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından il genel meclisine, belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine, mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayında birlik başkanı tarafından birlik meclisine sunulur”.

“ İl özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar; belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştay’a ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. Diğer mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması ve sunulmasında belediyeler için belirlenen sürelere uyulur”.

“Sayıştay, Bakanlık veya İçişleri Bakanlığınca istenilmesi halinde faaliyet raporları ayrıca elektronik ortamda da gönderilir”.

"Üst yöneticiler, idare faaliyet raporlarının içeriğinden ve raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludur" (Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Md.11).

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerin açıklandığı, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren faaliyet raporu; mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.6.4. Performans Denetimi

Yönetim anlayışında yaşanan gelişmelere bağlı olarak denetim sisteminden beklentiler de farklılaşmaya başlamış ve kaynakların hukuka uygunluğunu araştıran düzenlilik denetiminden, hukuka uygunluğun yanında kaynakların etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını da araştıran performans denetimi anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. Böylelikle kamu harcamalarının mevzuata uygunluğunun yanı sıra idarenin performansı da denetlenmeye başlanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan değişimle birlikte kamu yönetiminde etkili, ekonomik ve verimli kaynak kullanımına verilen önemin giderek artması, kaynak kullanımının bu şartlara uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını araştıran performans denetiminin önemi de giderek artırmıştır.

Performans denetimi için kullanılan terimler ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermektedir. Bazı ülkelerde paranın karşılığının denetimi (value for money auditing – VFM) terimi kullanılırken, bazılarında etkinlik denetimi olarak adlandırılmaktadır (Demirbaş, 2001: 10). Ülke koşullarının farklı olması, dünya Sayıştaylarının örgüt yapısındaki farklılıklar performans denetimi kavramının ülkeden ülkeye farlılık arz etmesinde etkili olmuştur. Bu farklılıklar literatürde bu denetim türüyle ilgili farklı tanımlamaların yer almasına neden olmuştur.

Performans denetimi kavramı ilk defa 1977'de INTOSAI (International Supreme Audit Institutions) nin Lima Kongresinde resmen dile getirilmeye başlanmış ve bu denetim türü şu şekilde ifade edilmiştir: "Yeni denetim türü, kamu yönetiminin performansı, etkinliği, tutumlu ve verimliliğine yönelmektedir. Bu denetim, yönetimin sadece özel yönlerini değil, aynı zamanda örgüt ve yönetim sistemlerini de içeren yönetim faaliyetlerini kapsamaktadır."(Bilge, 2006: 12).

Kanada Sayıştayının çıkardığı Performans Denetimi el kitabında, performans denetimi, kamu faaliyetlerinin sistematik amaçlı, organize ve tarafsız olarak incelenmesi olarak tanımlanmış ve performans denetiminin devlet faaliyetlerinin ekonomikliğini, maliyet etkinliğini ve çevresel etkilerini; etkinlik ölçüm prosedürlerini; hesap verme sorumluluk ilişkisini; varlıkların korunmasını ve verilen yetkilere uygunluğu içerdiği belirtilmiştir (Yörüker, 1999: 6).

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştay'ı (GAO) tarafından çıkarılan genel kabul görmüş kamu denetim standartlarında performans denetimi; yeterli ve uygun kanıtın daha önceden belirlenmiş ölçütlere göre değerlendirilerek, sonuçlar elde etmek veya güvence sağlamak için yerine getirilen bir yükümlülük olarak tanımlanmaktadır. Performans denetimleri; işleri gözetmekle veya düzeltici faaliyetleri başlatmakla sorumlu olan tarafların karar vermelerini kolaylaştırarak ve kamusal hesap verebilirliğe katkı sağlar (GAO, 2010: 12).

Avustralya Sayıştay'ı performans denetim rehberinde ise performans denetimi: "Bir birimin veya birimlerin faaliyetlerinin tamamının veya bir kısmının tutumluluk ve/veya verimlilik ve/veya etkinliğinin değerlendirilmesi anlamında denetlenmesidir" şeklinde tanımlanmaktadır (Bilge, 2006: 13).

INTOSAI Denetim Standartlarına göre performans denetimi: "Sayıştay denetimi, düzenlilik ve performans denetimini kapsar" ve performans denetimi verimliliğin, etkinliğin ve tutumluğun denetimi ile ilgilidir ve;

a) idari faaliyetlerin ekonomikliğinin sağlam idari prensipler ve uygulamalar ile yönetim politikaları çerçevesinde denetlenmesini;

b) beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilgi sistemlerinin, performans ölçülerinin ve izleme mekanizmalarının belirlenmiş eksiklikleri gidermek amacıyla denetlenen kurumlarca uygulanan prosedürlerin denetlenmesini;

c) Denetlenen kurumun amaçlarının gerçekleşmesi bağlamında performansın etkinliğinin denetlenmesini ve hedeflenen etkiye kıyasen faaliyetlerin fiili etkisinin denetlenmesini" kapsar (INTOSAI, 2009: 1).

Performans denetimi; "kaynakların en ekonomik koşullarda elde edilip edilmediğinin, kaynaklardan en verimli şekilde yararlanılıp yararlanılmadığının ve planlanan amaçların etkin olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin incelenmesi" faaliyetidir. Bir başka tanıma göre "mali kaynakların ve/veya insan kaynaklarının yönetiminde hesap verme sorumluluğu mekanizmasının işlerliğine yardım eden bir denetim türüdür (Candan, 2007: 55).

Performans denetimi, kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleşmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak değerlendirilmesidir (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004: 56).

Performans denetimi kavramı için yapılan tanımlamalar bu kavramının çeşitlilik gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak yapılan tanımlamaların ortak noktası; performans denetiminin; kurumun performansını, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından objektif ve sistematik olarak değerlendirdiği, hesap verme sorumluluğuna katkı sağladığı ve performansın iyileştirmesine dair önerilerde bulunduğu şeklindedir.

Klasik kamu denetimi düzenlilik, mevzuata uygunluk denetimi olarak ifa edilmiştir. Bu denetim yaklaşımının temel kavramları, doğruluk, yasallık ve düzenliliktir. Doğruluk; kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplandığının tespitini; yasallık; işlemlerin yasalara (mevzuata) uygunluğunun incelenmesini; düzenlilik; işlemlerin düzenli kaydedilmesini; uygunluk ise, gelirlerin ve harcamaların belli

harcama kalemlerinin amaçları da göz önünde tutularak doğruluklarının yargılanmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: 12).

Düzenlilik denetimi, (finansal denetim+ uygunluk denetimi) sorumlu kurumların finansal hesap verme sorumluluklarının, finansal kayıtlarının incelenmesi, değerlendirilmesi ve finansal tablolar hakkında görüş belirtmesi de dâhil olmak üzere onaylanmasını, devlet yönetiminin hesap verme sorumluluğunun doğrulanması, finansal sistemlerin ve işlemlerin ilgili kanun ve düzenlemelere uygunluğunun değerlendirilmesi dâhil olmak üzere denetiminin, denetimden doğan ve denetimle ilgili olarak açıklanması gerekli olan konuların rapor edilmesini ve denetlenen kuruluşların idari kararlarının doğruluk ve uygunluğunun denetimini kapsamaktadır (Şahin, 2007: 87).

Parlamentoların, kamuoyunun, yetkili mercilerin beklentileriyle uyuşmayan denetim uygulamaları, denetim konusunda yeni denetim tekniklerinin geliştirilmesine ve uygulanmasına neden olmuştur. Özellikle yasama organlarının, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı konusundaki hassasiyet ve beklentileri yasama organı adına denetim yapan yüksek denetim kurumlarının (sayıştayların) klasik mali denetimden performans denetimine geçmelerinde etkili olmuştur (Candan, 200: 60).

Geleneksel kamu denetimi anlayışı; iş ve işlemlerin kurallara uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin teftişine yönelik bir anlayıştı. Kamu görevlilerinin yaptığı işlemlerin, kayıtların, harcamaların uygunluğunun incelenmesine yönelik olarak yürütülürdü. Bu denetim anlayışında, kamu görevlilerince gerçekleştirilen işlemlerin mevzuata uygunluğu, kayıtlı işlemlerin doğruluğu esastı. Fakat kabul edilen yeni kamu yönetim anlayışıyla beraber kamuda gerçekleştirilmesi düşünülen amaç ve ilkelerin klasik düzenlilik denetimiyle gerçekleştirilemeyeceğinin anlaşılması, performans denetimine duyulan ihtiyacı arttırmıştır.

1.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları

PEB sisteminin tamamlayıcı unsurları; çok yıllı bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırmasıdır. Aşağıda alt başlılar altında PEB' in tamamlayıcı unsurları açıklanmaya çalışılacaktır.

1.7.1. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Dünya Bankası kaynaklarında Orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) olarak da adlandırılan Çok Yıllı Bütçeleme, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean, Peter:1997:1 aktaran: Yılmaz:1999: 17).

Çok yıllı bütçeleme sistemi; öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Sistemde temel amaç, ekonomide var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Ekonomide kamu kesimi için ayrılacak olan kaynaklar öngörülen programları karşılamaya yetmiyorsa, önceliği daha az olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmaktadır ve bu işlem denge sağlanana kadar devam etmektedir (Arslan, 2004: 5). Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur (Yılmaz, 1999: 17-18);

- makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilecek toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,

-hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,

- toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş.

Bu süreçte bir taraftan makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilecek toplam kaynağın yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilebilmesi, diğer taraftan hem var olan hem de uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin

aşağıdan yukarıya tespit edilmesi ve bunların birbirleriyle ilişkilendirilmesiyle bir taraftan ekonomide bütçe ödenekleri için tahsis edilebilecek kaynakların miktarının çıkarılmakta, diğer taraftan uygulanması düşünülen politik tercihlerin maliyetlerinin saptandıktan sonra önem derecesine göre kaynak dağıtabilme olanağına kavuşulmaktadır (Kızıltaş, 2003: 13-16).

Temelde politika, plan ve bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracı olan çok yıllı bütçeleme ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi etkin bir şekilde kurmayı hedefler. Bu bağlamda çok yıllı bütçeleme; politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak suretiyle bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenirliliğinin arttırılmasına katkıda bulunur (Kesik, 2005: 131). Çok yıllı bütçeleme sisteminin getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, yani karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların tahsisinde önceliklerin belirlenmesinin öneminin ortaya çıkmasıdır (Mutluer vd., 2005: 168).

1.7.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Bütçe sürecinde devamlı bilgi üretilmesini gerektiren performans esaslı bütçeleme sistemi nakit esaslı muhasebe sistemine göre daha fazla bilgi üretme kapasitesine sahip olan tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçişi zorunlu kılmıştır. Ayrıca muhasebe sistemine maliyet muhasebesi unsurlarının da eklenmesi halinde performans esaslı bütçelemeye ilişkin maliyet bilgilerinin daha doğru bir şekilde elde edilmesi mümkün olacaktır. Bu sayede kamu hizmetlerinin gerçek maliyetinin izlenmesi sağlanacaktır (Oral, 2005: 143). Konsolide bütçe kapsamındaki idareler açısından 2004 yılına kadar uygulanan muhasebe modeli sınırlı bilgi üretimine imkan tanıyan nakit esaslı bir muhasebe sistemine dayanıyordu. 2004 yılından itibaren uygulamaya geçirilen ve kısa zamanda genel yönetim kapsamındaki bütün idarelere yaygınlaştırılacak olan tahakkuk esaslı muhasebe sistemi daha fazla bilgi üretme kapasitesine sahiptir. Ayrıca bu muhasebe sistemine miktar bilgilerinin de eklenmesi yani ayniyat takibinin de bu sistem üzerinden izlenmesi halinde bu fonksiyon artacaktır (Erüz, 2005: 14).

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde nakit esasındaki gelirin fiilen tahsil edilmesi ve giderin fiilen ödenmesi yerine işlemler ortaya çıktıkları anda kayıtlara geçirilmektedir. Nakit olarak tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden ve genel kabul görmüş muhasebe kurallarına göre gelir kabul edilen işlemler gelirler hesabına kaydedilmektedir. Aynı şekilde nakit olarak ödenip ödenmediğine bakılmaksızın mali yıl boyunca tahakkuk eden giderler de giderler hesabına geçirilmektedir. Böylece tahakkuk eden gelir ve giderler doğdukları mali yıl hesaplarında ve raporlarında rahatlıkla görülebilmektedir (Dayar ve Esenkar, 2008: 273).

Tahakkuk Esaslı Muhasebe, muhasebe işlemlerini kaydetmek için nakit ve tahakkuk esaslarının bir karışımını kullanır. Tahakkuk esasında, alınan mal ya da yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir devlet borcu gerçekleştiğinde gider, gelirlerde tahakkuk ettiğinde gelir kaydedilecektir. Devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınacaktır (Erkan Karaarslan, 2 Mart 2011). Bu yönüyle tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin PEB' in amaçlarından olan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlamasında PEB sistemine veri oluşturulması açısından önemli bir yere sahip olduğunu söyleyebiliriz.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 50. maddesi ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılması ve her muhasebe kaydının bir belgeye dayanması öngörülmüştür. Kanun maddesine göre: "Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır" (5018 s. KMYKK, Md. 50). Yine kanunun 51. maddesinde gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi hüküm altına alınmış, ayrıca kamu hesaplarının mali yıl itibariyle tutulması, yılı içinde yapılmakla birlikte, henüz sonuçlandırılmamış işlemlerin mali yılı izleyen bir aylık mahsup dönemi içinde tamamlanması öngörülmüştür (5018 s. KMYKK, Md. 51).

1.7.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Bu bütçe sınıflandırması detaylı bir kurumsal sınıflandırmayla program sorumlularının tespitine imkân verilmesi, mevcut bütçede olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, bu sınıflandırmanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilmesi, uluslar arası karsılaştırmalara elverişli olması ve ölçmeye ve analize imkân sağlanması gibi özelliklere sahiptir. Bu özellikleri ile analize elverişli bilgiler üretmeye uygun olması nedeniyle bu bütçe sınıflandırmasına " Analitik Bütçe Sınıflandırması " adı verilmiştir (Dayar ve Esenkar, 2008: 265).

Yeni bütçe kod yapısı; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere ve üç ana gruptan ibaret olup, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca, finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır. Yeni bütçe kodlamasını tanımlamak gerekirse yeni kodlama bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlama sistemi ile yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler; program sorumlularının tespitine imkân vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, detaylı bir kurumsal kodlamaya yer verilmesi, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve ayrıca analize elverişli istatistikî veriler üretmeye imkan vermesinden ötürü, yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır (Cura, 2003: 5-6).

Kurumsal Sınıflandırma: Bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı temel alınarak oluşturulan kurumsal sınıflandırma; siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Aynı zamanda, bu sınıflandırmada aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiştir, Bağlı ve ilgili kuruluşlara verilen kaynaklar, kuruluşun bağlı bulunduğu kurum kodunda yer alacaktır. Siyasi veya bürokratik olarak yönetim yetkisi, kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri şeklinde kabul görmüştür. Bu

sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama sistemi benimsenmiştir (Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı: 2000, 3-4; 9-21).

• **Birinci düzey**; bakanlıkları ve anayasal olarak eşdeğer kurumları belirlemektedir.

• **İkinci düzey**; birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı müsteşarlar gibi doğrudan sorumlu birimleri kapsar,

• **Üçüncü düzey**; ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar,

• **Dördüncü düzey**; destek ve lojistik birimleri ile politikaları uygulayan birimleri kapsamaktadır (Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El kitabı, 2000, 3-4;9-21).

Fonksiyonel Sınıflandırma; sektörel tavanların belirlenmesine yardımcı olarak orta vadeli harcama sistemi ile kurum bütçeleri arasında ilişki kurar. Ayrıca kaynakların tahsis edildiği alanları belirlediğinden kaynakların kurumun misyonu ile bağlantısı olmayan alanlardan temel fonksiyonlarına doğru yönlendirilmesini sağlar (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010:209).

1973 Mali yılında Program Bütçe Sisteminin uygulamaya konulmasından bu yana, bu bütçe sisteminden beklenen optimal faydayı sağlayamamasının en büyük nedeni olarak gösterilen ve bir türlü gerçekleştirilemeyen fonksiyonel sınıflandırma; devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşturulmuştur;

- **Birinci Düzey**; devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır,
- **İkinci Düzey**; ana fonksiyonlar programlara bölünmektedir,
- **Üçüncü Düzey**; nihai hizmetleri göstermektedir,
- **Dördüncü Düzey**; muhtemel ihtiyaçlar için boş tutulan kod grubu olarak

oluşturulmuştur (Serpil Ağcakaya ve Ceyda Şataf, 5 Mayıs, 2011**).**

Finansman tipi sınıflandırma; Finansman tipi sınıflandırma genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulan özel ödenekler ile dış proje kredilerini izlemek için geliştirilen, harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren bir kodlamadır (Cura, 2003: 8).

Ekonomik Sınıflandırma; GFS sınıflandırması esas alınarak oluşturulan ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşturulmuş bir sınıflandırma biçimidir. Bu sınıflandırma bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Ayrıca ekonomik sınıflandırma devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin de ölçülmesini amaçlayan bir sınıflandırma biçimidir (Cura, 2003: 8). Ekonomik sınıflandırma altı haneli ve dört düzeyli kod grubundan oluşmaktadır. Ekonomik sınıflandırma kendi içinde harcama ve borç vermenin ekonomik sınıflandırması, gelirin ekonomik sınıflandırması ve finansmanın ekonomik sınıflandırması olmak üzere üç kısımdan oluşmaktadır.

2. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN DÜNYADAKİ VE TÜRKİYEDEKİ UYGULAMALARI

2.1.Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Dünyadaki Uygulamaları

Performans esaslı bütçeleme sisteminin altyapısı, öncelikle gelişmiş ülkelerde geçilen yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında oluşturulmuştur. Kamu harcamalarının ve kamu hizmet sunumu maliyetlerindeki artış gelişmiş ülkelerde kamu yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesine neden olmuştur. Özellikle 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon batı ülkelerindeki ekonomik krizi daha da derinleştirmiş ve birçok gelişmiş Batı devletinin kamu harcamalarını kontrol etmek amacıyla çeşitli performans ölçütleri kullanmalarını gerekli kılmıştır. Bu hususta Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson grubu ülkelerde mali krizi aşabilmek ve etkinlik konusundaki problemleri çözebilmek için kamu ve bürokrasisini, dolayısıyla kamu sektörünü modernleştirmeye yönelik reformlar başlatılmıştır (Özen, 2007: 86).

Gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmış veya reform gündemine alınmıştır. Bugün OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamakta ve performans bilgisini çeşitli şekillerde bütçe belgelerine dahil etmektedir. OECD üyesi olmayan birçok ülkede de performans esaslı bütçeleme yapıldığını veya yapılması yönünde adımlar atıldığını görmekteyiz (Erüz, 2005:2) Ancak sistemin uygulanabilmesi için teknik ve fiziki altyapının yeterli olması gerekmektedir. Nitekim gelişmiş ülkeler bu konuda daha geniş olanaklara sahip olduklarından sistemi etkin uygulayabilme yönünde az gelişmiş ülkelere nazaran daha avantajlı görünmektedir (Tüğen vd., 2007: 36).

Çalışmanın bu kısmında seçilmiş bazı ülke örneklerine yer verilerek, söz konusu ülkelerde yapılan performans esaslı bütçelemeye yönelik reform niteliğindeki temel düzenlemeler hakkında bilgi verilecektir. OECD ülkeleri olarak; ABD,

Hollanda, İngiltere ülke örneklerine yer verilecektir. Daha sonra Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik yapılan çalışmalar ele alınacaktır.

2.1.1. ABD'de Performans Esaslı Bütçeleme

ABD'de performans bilgisinin yönetim sürecinde kullanılması ve performans ölçümüne ilişkin çalışmaların başlangıcı 1940'lı yıllara dayanmasına rağmen, 1993 yılına kadar üretilen performans bilgileri gerektiği gibi kullanılmamış ve performansa ilişkin uygulamalara önem verilmemiştir (Yardımcıoğlu, 2006: 173).

1993 yılında ABD Senatosu'nda "Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası" (Government Performance and Results Act- GPRA) kabul edilmiştir. Yasanın amacı kısaca, Federal Hükümet içersinde stratejik planlama ve performans ölçüm sisteminin kurulması olarak ifade edilmiş olup, yasada kamusal ihtiyaçların ve vatandaşların taleplerinin yeterli düzeyde karşılanması için kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi, sonuç odaklılık vurgulanmıştır. Bu kapsamda performans ölçümü, amaç ve hedeflerin belirlenerek bunların başarılmasına ilişkin nesnel bilgilerin sağlanmasında kullanılacak belgeler olan stratejik plan, performans planları ve performans raporlarına yer verilerek bu belgelerde yer alması gereken unsurlar, belgelerin nitelikleri ve hazırlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ifade edilmiştir (Yılmaz, 2007: 40). 1993 yılındaki GPRA yasası ile tüm kamu birimlerinin beş yıllık stratejik plan geliştirmeleri, ölçülebilir amaçları olan yıllık performans planları geliştirmeleri, gerçekleşen sonuçları gösteren yıllık performans raporları hazırlamaları zorunlu kılınmıştır (Kirmanoğlu ve Çak, 2000: 322).

ABD'de uygulanan PEB stratejik planlama üzerine kuruludur. Her kurum kendi stratejik planını hazırlamak ve hedeflerini belirlemek zorundadır. ABD'de kurumların hedefleri, stratejik planda yer alan stratejik amaçlar, stratejik hedefler sonuç odaklı olmak zorundadır (Çildir, 2010:101).

GPRA' ya göre stratejik planlar sunulduğu mali yıldan sonraki en az 5 yılı kapsamalıdır ve en az 3 yılda bir güncelleştirilmeli ve gözden geçirilmelidir. Kurum stratejik planını oluştururken kongreye danışmalıdır. Uygulamada stratejik planlar

sunulduğu mali yıl ve mali yıldan sonraki en az 5 yılı kapsamak üzere en az 6 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Kurumlar 3 senede bir güncellenmiş ve yenilenmiş stratejik planlarını kongreye ve OMB' ye sunacaktır. Kurumlar ayrıca, stratejik planlarını kongreye sunmadan ve kamuya açmadan en az 45 gün önce bu planların bir örneğini OMB' ye göndermek zorundadırlar. Stratejik planlar, kurumların üst yöneticileri tarafından kongreye ve OMB' ye gönderilir. Stratejik planlar tümüyle kamuya açık olan dokümanlardır (Oral, 2005:71-72).

ABD bütçesinde programlar, faaliyetler ve projeler yer almaktadır. Fakat aralarında herhangi bir seviye farkı bulunmamaktadır. Faaliyet ve projeler programların altında değildir. Amaç ve hedefler ile kaynak tahsisi arasındaki bağlantı, sonuçlar ile program faaliyet projeler arasında kurulmaktadır (Çildir, 2010:101).

Devlet Performans ve Sonuç Kanununun (GPRA) dördüncü bölümü yıllık performans planları ve raporlarına ayrılmıştır. GPRA'ya göre, OMB her kurumun bütçesinde yer alan tüm programları kapsayan bir yıllık performans planı hazırlamasını isteyecektir. Yıllık performans planı; stratejik plan hedeflerini belirli mali yılda başarılması gereken yıllık performans hedeflerine dönüştürmektedir. Belirtilen bu performans hedefleri sonuç ve çıktı hedeflerinin bir birleşimidir. Yıllık performans planı, performans hedeflerini başarabilmek için ne kadar para harcanacağı bilgisini de içermektedir. Başkan, Kongreye bütçeyi gönderdikten sonra bütçe ve performans hedefleri arasındaki bağlantıyı göstermek amacıyla kurumlar, performans planlarını Kongreye gönderirler. Kongre, parayı performans hedeflerinden ziyade kurum ve bütçe hesabına göre tahsis etmektedir (Uludüz, 2008: 84). Performans Planlarında bir mali yıl için belirlenen amaç ve hedeflerin ne ölçüde başarıldığının değerlendirilmesi için ise yasada, performans raporlarına yer verilmektedir. Böylece yönetimsel sorumluluk ve esneklik kapsamında sonuç odaklı bir yaklaşımla hizmetlerin kalitesini ve vatandaş memnuniyetini artırmaya yönelik performansa dayalı bir yaklaşım benimsenmektedir (Yılmaz, 2007: 44). Yıllık Performans Raporlarında, Yıllık Performans Planında planlanan sonuç ve çıktılarla gerçek performans karşılaştırılır. Eğer bazı hedeflere ulaşılamamışsa, nedeninin bir açıklaması, bir çizelge ve gelecekte hedeflerin karşılanması aşamaları olacaktır.

Yıllık Performans Raporları, tamamlanan mali yıl içerisinde her bir program değerlendirmelerine ilişkin bulgular ve tavsiyeleri de içerir. Yıllık Performans Raporları Başkana, Kongreye ve Yönetim ve Bütçe Ofisi Yöneticisine iletilir ve aynı zamanda açıkça ulaşılabilir ve çoğu devlet daireleri raporlarını internette yayınlar (Kızıltaş, 2004: 13).

PEB' in ABD'de uygulanması ile ilgili olarak Melkers ve Willoughby'ın yaptığı, eyaletlerdeki PEB uygulamaları ile ilgili çalışmada, toplam 50 eyalet incelenmiştir ve bu eyaletlerden 3 tanesi (Arkansas, Massachusetts, New York) hariç diğer tüm eyaletlerin PEB uygulama şartlarına sahip olduğu ve bu eyaletlerin birçoğunun şartları son birkaç yıl içinde yerine getirmiş olduğu sonucuna varılmıştır. 16 eyalet bu reformu bütçe rehberleri veya talimatları ile başlatmışken, 31 eyalet PEB uygulamasını yasal hale getirmiştir (Uludüz, 2008:85).

ABD'de tamamen performansa dayalı bir kültürün oluşturulduğunu söyleyemeyiz. ABD'de uygulanan PEB sisteminin en önemli eksiklikleri, kurumlara yönetsel açıdan gerekli esnekliklerin sağlanmamış olmasıdır. Ayrıca kongrenin bütçenin her aşamasında güçlü bir kontrol mekanizmasına sahip olması ve bundan vazgeçmemesi, performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin hala yeterli derecede etkinliğinin sağlanmamış olması, performans bilgilerinin güvenirliği konusunda karar alıcıların şüpheli yaklaşımları ve karar alma sürecinde bu bilgileri kullanmalarından dolayı bir performans kültürü sağlanamamıştır (Çildir, 2010:103).

2.1.2. Hollanda'da Performans Esaslı Bütçeleme

Hollanda'da performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik ilk çalışmalar 1970'lerin ortalarında Finansman Kanununda düzenlemeler yapılması sonucunda ortaya konulmuştur. Bu tür çalışmalar çerçevesinde ülkede bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçeleme modeli benimsenmiştir (Özen, 2008: 149). Hollanda'da performansın sistematik olarak ölçülmesi ile ilgili ilk girişimler "Devlet Bütçeleme ve Muhasebe Kanunu 1976" ile başlamıştır. Bu kanunda uygun olduğu alanlarda performans göstergeleri oluşturulmasına yer verilmiştir. Ancak bu

girişimler uzun süre bugünkü kadar gelişmiş ve kapsamlı bir şekilde uygulanmamıştır (Oral, 2005: 87).

1980 sonrası iki bütçe reformu yapılmıştır. Bu reformdan birincisi olan "Hesap Verebilirlik Sistemi Reformu" 1985 yılından 1993 yılına kadar uygulanmıştır. İkinci reform "politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirlik" ise 1999 yılında başlamıştır. 1985 yılından itibaren uygulamaya konulan, hesap verebilirlik sisteminin arka planında yüksek bütçe açıkları, ağır vergi yükü ve aşırı harcamalar vardır. Bu reform geniş bir ölçüm paketiyle (merkezden ayırma, hesap verme ağırlığını komitelere verme) bu trendi tersine çevirme arayışındadır. Odak noktası hükümet harcamaları, özellikle de beklenmedik bütçe aşımlarıdır (Çildir, 2010:60).

1997/1998 yılında merkez bakanlıklar tarafından politika ölçümlerinin sonucuna ilişkin kilit rakamlar tanımlamak ve böylece politika programlarının etkinliklerini içeren hedefleri kendi bütçelerinde ele almalarını sağlamak amacıyla ilk adımlar atılmıştır. 1999 yılında tam ölçekli bir sonuç odaklı bütçe sisteminin geliştirilmesine karar verilmiştir. 1999 yılının Haziran ayında Hollanda Hükümeti, bütçe dokümanlarının parlamentoya sunulmasında, dokümanların yapısında ve içeriğinde önemli değişiklikleri öngören bir teklif ileri sürmüştür. Devlet bütçesinin bu değişikliklerle, ulaşılmak istenilen amaçlara, bu amaçlara ulaşmak için izlenilecek yola ve bu yolun maliyetinin ne olacağına ilişkin bilgi vermesi hedeflenmiştir. Hükümet tarafından getirilen bu teklif ve ardından yapılan çeşitli düzenlemeler çerçevesinde Hollanda'da PEB sistemine geçilmiştir. Oluşturulan sistem her geçen yıl yeni düzenlemeler yapılarak geliştirilmeye çalışılmaktadır (Uludüz, 2008: 87).

Hollanda'da ilk sonuç esaslı bütçe, Eylül 2001'de Parlamentoya sunulmuştur. Bu önemli reformu, mevcut nakit-tahakkuk esaslı karışık muhasebe sisteminin yerini alacak şekilde tahakkukların bir muhasebe esası olarak tanıtılması takip etmiştir. Hollanda bütçe reformları üç soruyu yanıtlamak için bir araştırma dahilinde yürütülmektedir: *Neyi başarmak istiyoruz? Bu hedefleri başarabilmek için ne yapıyoruz? Emeklerimizin maliyeti ne olacak?* Yıllık rapor reformu, ilgili hesap verme sorumluluğuyla ilgili sorularla yürütülmektedir: *Hedeflerimizi basardık mı?*

Başarılı olabilmek için yapmamız gerekenleri yaptık mı? Öngördüğümüz maliyetle mi sonuçlandı? (Uludüz, 2008: 87).

Ülkedeki mevcut bütçeleme sistemi Sonuç Esaslı Bütçeleme (Outcome-Based Budgeting) olarak ifade edilmektedir. Hollanda'da hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla Yeni Zelanda modeli temel alınmış ve uygulayan ile politika yapan birimler birbirinden ayrılmıştır. Böylece devlet sistemi özel sektöre benzer yönetim anlayışına dönüştürülmek istenmiştir. Ülkede orta vadeli plan ile stratejik plan uygulamak yerine politika oluşturulması ve uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi siyasi süreçle birleştirilmiştir (Özen, 2008: 152).

Hollanda PEB sisteminin temel özelliği, sistem programlar üzerine oturtulmuş olmasıdır. Performans bilgilerinin sisteme dahil edilmesi ve çıktı, sonuç odaklı bir bütçeleme sistemine geçilmesi, program yapısı korunarak sağlanmıştır. OECD ülkeleri arasında PEB sistemine geçiş ve bütçenin hedeflere bağlanması iki şekilde sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi, bütçeden ayrı dokümanlar oluşturmaktır. Diğeri ise, bütçe dokümanları içerisinde performans bilgilerine yer vererek ayrı bir performans belgesi düzenlememektir. Hollanda'daki PEB sistemi ikinci usule göre oluşturulmuştur (Ünal, 2007: 27-28).

Hollanda'da uygulanan performans yönetimi, bütçe kaynaklarının tahsisine yönelik kararların alınması için programların maliyet ve hizmet etkinliği çerçevesinde değerlendirilmesi imkânını vermektedir. Ayrıca ülkede uygulanan performans sözleşmesi modelini benimsemek kurumlar için zorunluluk arz etmemekte ve sözleşmeye uyulmadığında yaptırım söz konusu olmamaktadır (Özen, 2008: 158).

Sonuç olarak, Hollanda OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda PEB' i uygulayan ve bütçe ödeneklerini çıktı ve sonuçlara bağlamayı başarabilen çok az ülkeden biri olarak gösterilmekte ve en başarılı ülke olarak belirtilmektedir. Hollanda'nın kısa bir zaman sürecinde sağladığı başarının sebebi olarak, PEB sistemine geçiş ile ilgili reformların, performans yönetimine geçiş yönünde yapılan

reformların ve hesap verebilirlik ile saydamlığın artırılmasına yönelik reformların birlikte yapılmasının etkili olduğu vurgulanmaktadır (Oral, 2005: 105).

2.1.3. İngiltere' de Performans Esaslı Bütçeleme

İngiltere'de siyasi yönetimdeki bir değişim reformu başlatan temel unsur olmuştur. 1997 seçimlerinde İşçi Partisinin seçilmesi politik alanda bir değişim yaratmıştır. Yeni hükümet, bütçe sürecini de kapsayan çeşitli kamu yönetimi reformları başlatmıştır. Danimarka, İsveç ve Kore'ye benzer şekilde, İngiltere de ayrıntılı "Harcama Gözden Geçirmeleri" yoluyla orta vadeli bir harcama çerçevesi uygulamaya koymuş ve kamu harcamaları için ölçülebilir hedefler belirleyen, Hazine ile Bakanlıklar arasında yapılan "Kamu Hizmet Sözleşmeleri" aracılığıyla da "performans"ın önemini vurgulamıştır (Yılmaz, 2007: 27).

İngiltere'de ilk olarak 1998 yılında ayrıntılı "Harcama Gözden Geçirmeleri" uygulaması başlatılmış ve söz konusu uygulama 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. Bu yaklaşımla, politika önceliklerine göre kaynak tahsisi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Mevcut birimlerin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve "Kamu Hizmet Sözleşmesi" hazırlamaktadır. Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedefler kamu hizmet sözleşmelerinde yer almaktadır. Kamu Hizmet Sözleşmeleri, hükümet öncelikleri doğrultusunda oluşturulan ölçülebilir hedefleri kapsamaktadır. Sözleşmelerde çıktı hedeflerine yer verilmekle birlikte, temel olarak sonuçlara ilişkin hedefler yer almaktadır.(BÜMKO, 4 Mayıs 2011).

Dünyada performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde ilk yasal düzenlemeleri gerçekleştiren ülke İngiltere'dir. Bu sisteme yönelik çalışmalar 1980'li yılların başına kadar uzanmaktadır. İngiltere, performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme modelini benimsemiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemeler (Özen, 2008:120-123);

- Mali Yönetim İnisiyatifi Programı,
- Kamu yönetiminin geliştirilmesi,

- Kamu Personel Yönetimi Kanunu,
- Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi,
- Finansman Kanunu,
- Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna Yönelik "Beyaz Kitap"

İngiltere'de performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurları; Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri (Public Service Agreements), Hizmet Sunumu Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements), İş Planları, Sonuç Hedefleri ile Kaynakların İlişkilendirilmesi, İzleme ve Raporlama dan meydana gelmektedir.

Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (PSA); Hazine ile departmanlar arasında yapılmış olan sözleşmelerden oluşan kamu hizmet sözleşmeleri**;** hükümet faaliyetlerini göz önünde bulunduran bir çerçeve oluşturmak amacıyla bu oluşumu sağlarken girdiler, çıktılar ve veriler arasındaki ilişkiyi dikkate almıştır (Çildir, 2010:84).

Hizmet Sunumu Sözleşmeleri (SDA); PSA' larda açıklanan sonuçlara katkı sağlaması düşünülen çıktı ve süreç hedefleri, bölümler tarafından SDA' larda tanımlanmaktadır. Bazı durumlarda SDA' lar sonuçların gerçekleşmesini etkileyebilecek bölüm kontrolü dışındaki etkenlerin detaylarını da kapsamaktadır (Uludüz, 2008: 93).

İş Planları; İş planlaması modeli kamu hizmetleri verimlilik panelinde oluşturulmuştur. Panel üst dereceli özel sektör ve kamu sektörü değişim yönetimi uzmanlarından oluşmaktadır. Bu uzmanlar Devlet departmanlarının ve kurumlarının kamu hizmetlerinin performansını ve kamu hizmetlerinin sunumunu geliştirebilmek için yeni ve pratik yöntemler geliştirmesine yardım etmektedir (Oral, 2005:54).

Sonuç Hedefleri ile Kaynakların İlişkilendirilmesi; 1998 yılında kamu hizmetleri sözleşmeleri getirilmiştir ve hükümetin kaynak dağılımını, açık bir şekilde departmanlar tarafından ölçülebilir ve özellikli hedeflere ulaşma konusundaki taahhütlerine bağlamıştır. Reform çerçevesinde Devlet departmanları fonları harcama programlarının değişik kolları arasında yeniden tahsis etme konusunda serbest bırakılmıştır. Bir kere departman hizmet sunumu sözleşmesini yaptıktan sonra

kaynakları esnek bir şekilde hedeflere ulaşmak için kullanabilmektedir (Oral, 2005: 55).

İzleme ve Raporlama; İngiltere'de Hazine her üç ayda bir hedefler düzeyinde ne derecede ilerleme kaydedildiğine dair bilgi toplar ve bunu kabine komisyonuna sunar. Yeni bilgilerin ulaşılabilir olup olmaması göstergeler ve göstergelerin dayandığı verilere göre değişmektedir. Örneğin enflasyondaki veriler ayda bir elde edilebilmektedir. Ancak üniversite giriş sınav sonuçlarına ait verilere ancak yılda bir ulaşılabilir. Hedefler doğrultusunda elde edilen gelişmeler daha sonra yapılacak olan bütçe sürecinde verilecek olan kaynaklarla ilgili kararlara altyapı sağlar (Oral, 2005: 56-57).

İngiltere'de bakanlıkların, kendilerine tahsis edilen kaynakların kullanımı ile ilgili hesap verme sorumluluğu vardır. Ülkede kamu harcamaları için hesap verme sorumluluğu Muhasebe Görevlisi (Accounting Officier) tarafından sağlanmakta ve sorumluluğu Hazine tarafından belirlenmektedir. Bakanlıktaki en kıdemli memur olarak atanan bakanlık mali görevlisi; kamu harcamalarının mevzuata uygunluk, yerindelik ve performans denetimini gerçekleştiren Meclis Komitesine hesap vermekle yükümlü olup Bakanlığa tahsis edilmiş kamu kaynaklarının güvenliğini sağlamak için iç denetim fonksiyonunu da içeren uygun iç kontrol sistemi düzenlemekle görevlidir (Özen, 2008: 126).

İngiltere'de siyasal hesap verme sorumluluğunun sonucu olarak, performans esaslı bütçe hedeflerinin kamuoyuna duyurulmasının yanı sıra parlamentonun ilgili komisyonlarında da görüşülmekte olduğu, fakat yine de stratejik öneme sahip olan kurumların bütçeleri kamuoyundan gizlendiği ve parlamentonun ilgili komisyonlarında gizlilik içerisinde değerlendirildiği belirtilmektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 277).

2.2. Türk Kamu Yönetiminde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Yapılan Çalışmalar

1980'li yıllardan itibaren ekonomide yaşanan olumsuz gelişmeler, Türk kamu yönetiminde bütçenin birlik ve genellik ilkesi dışına çıkılması, esnekliğini yitirmesi,

bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının azalması, kaynak ayırma ve harcama usullerinin karmaşık ve zaman alan bir yapıya bürünmesi kamu maliyesini etkinlikten uzaklaştırmıştır (Kesik, 2000: 139). Ayrıca Türkiye'deki kamu kurumlarının mevcut hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri gibi nedenler kamu kesiminin gelişmelerin önünü tıkamakta olduğu şeklinde eleştirilmesine neden olmuştur. Tüm bunlar kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden, düzenlemeleri kamu yönetiminin öncelikli gündem konusu haline getirmiştir (DPT, 2000: 3).

Son yıllarda, dünya ekonomilerinde yaşanan büyük krizler, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması, birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır. Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır (BÜMKO, 2004:2).

Türkiye' de dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan gelişme ve değişimlere paralel olarak kamu yönetiminde reform olarak nitelendirilen çeşitli düzenleme ve uygulamalara yer vererek mevcut yapıdaki aksaklıkları gidermeye çalışmaktadır. Bu alanda atılan en önemli adımlardan bir tanesi de kaynak tahsisinde ve kullanımında

etkinliği sağlayacak performans esaslı bütçeleme sisteminin kamu kuruluşlarında öngörülen temel bütçeleme yaklaşımı olarak ortaya çıkmasıdır.

2.2.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar

Dünyada performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde altı kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilerek performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır. Bu kurumlardaki faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans planı (programı) hazırlanmıştır (BÜMKO, 2004: 2).

Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması için gerekli olan finansmanın sağlanmasına yönelik olarak ilk girişimler; mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla Temmuz 2001 ve Nisan 2002 tarihlerinde Dünya Bankası ile imzalanan "Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" (PFPSAL I) ve İkinci Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi'dir (PFPSAL II). (Tüğen, 2005: 153). Bu anlaşmalarla bazı kurum veya birim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde performans yönetimi ve denetimi sistemlerinin kullanılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, kamu çalışanlarının verimliliğinin ve etkinliğinin arttırılması, vatandaş odaklı hizmet anlayışının yerleştirilmesi, sürekli kalite geliştirme yöntem ve tekniklerinin yaygın olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü TÜSSİDE ile birlikte "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması" projesini başlatmıştır. Anılan proje çerçevesinde 6 pilot kurumda pilot faaliyet ve projeler belirlenmiştir. Pilot faaliyet ve projelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır. Pilot olarak seçilen kurumlar ve faaliyet/projeler şunlardır (Oral, 2005: 115):

- Milli Eğitim Bakanlığı Yurtdışı Bursları

- Tarım ve Köy işleri Bakanlığı: Süne ve Kımıl Mücadelesi Projesi
- Karayolları Genel Müdürlüğü: Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu: Seyranbağları Huzurevi: Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri
- ODTÜ: Kütüphanecilik Hizmetleri
- TÜSSİDE (Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü): Tüm faaliyetleri

Bu pilot çalışmalar stratejik plan, performans planı ve kaynak ihtiyaç planına dayanan bir yöntem izleyerek yapılmıştır. TÜSSİDE ile birlikte yürütülen proje çerçevesinde pilot kurumlarda gerekli eğitimler verilmiştir. Her bir faaliyet/proje için iç ve dış durum değerlendirmesinin yapıldığı SWOT analizleri ve oluşturulan stratejik planlar esas alınarak, faaliyet/proje analizleri yapılmıştır. Bu doğrultuda da her bir faaliyet/proje için kaynak ihtiyaç planı oluşturulmuştur (Oral, 2005:114).

2003 yılında DPT tarafından "kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek üzere" Stratejik Planlama Kılavuzu yayınlanmış ve 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında DPT'nin, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2004 yılında 8 kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlaması hedeflenerek, Maliye Bakanlığınca, DPT tarafından yürütülecek strateji planlama çalışmaları ile bir bütünlük sağlayacak şekilde performans esaslı bütçe çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. PEB ile ilgili seçilen pilot kurumlar ise şunlardır (BÜMKO, 2004-c):

- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi)
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

DPT Müsteşarlığı stratejik planlama çalışmalarının pilot kuruluşlar ile işbirliği içinde sonuçlandırılmasından yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Pilot kuruluşlar stratejik planlama çalışmalarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 yılında tamamlayacaklardır. Maliye Bakanlığı da DPT tarafından yürütülen stratejik planlama çalışmalarına uyumlu bir şekilde performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edecektir. 2005 yılı Programı Ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında da pilot çalışmaların devam edeceği belirtilmektedir (BÜMKO, 2004-c)

2.2.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile Uygulanması Öngörülen PEB Sistemi

1927 yılında çıkarılan ve 2005 yılına kadar uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Türk kamu mali yönetiminin temel kanunu niteliğindeydi. Dünyada ve kamu mali yönetim alanında yaşanan hızlı gelişmeler, zamanla kamunun fonksiyonları, görevleri ve teşkilatlanmalarında önemli değişiklikler meydana getirdi. Yaşanan bu gelişmeler Türk kamu mali yönetiminde yeni ve modern bir mali yönetim sistemi ihtiyacını doğurmuştur. Bu nedenle 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılında tüm yönleriyle uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu kesiminde mali saydamlık, mali disiplin ve hesap verme sorumluluğu hedeflenerek, kamu kaynaklarında etkili, ekonomik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik olarak kabul edilen 5018 sayılı kanun uluslararası standartlara uygun daha etkin bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasını amaçlamaktadır.

5018 sayılı kanunun kapsamına ilişkin düzenlemelere 2. maddede yer verilmiştir. Madde hükmüne göre: "Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 ncı maddelerine tâbidir" (5018, m.2). Madde metninde uluslararası standartlar da göz önünde

bulundurulmuş ve genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçe kapsamındaki idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yönetim ve kontrol işlevleri kanunun kapsamına dâhil edilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin yasal dayanağını oluşturan 5018 sayılı KMYKK, 9. maddede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme başlığı altında; Kamu idarelerinin kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları gerektiğini belirtmiştir (5018 s. KMYKK, Md.9). Öngörülen bu sistemle kamu idarelerinde performans kültürünün yerleşmesine zemin hazırlanmıştır. Maddenin devamında kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilmiştir. Anılan maddeye bakıldığında performans esaslı bütçelemenin tanımının yer almadığı ve diğer unsurlarının yani performans programı ile faaliyet raporlarının zikredilmediği görülmektedir. Ancak Kanunun 41 inci maddesi incelendiğinde, kamu idarelerinin harcama birimi düzeyinden başlayarak performans programı hazırlayacakları ve program sonuçlarını performansa dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacaklarını görmekteyiz. Bu hükümler ile belgelerin birbiri ile ilişkisi dikkate alındığında Kanunda öngörülen modelin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu üçlüsünden oluştuğunu söylemek doğru bir yaklaşım olacaktır (Erüz, 2005).

5018 sayılı kanun uyarınca yürürlüğe konulan ikincil mevzuat düzenlemeleri de mevcuttur. Tablo-2.1. de bu düzenlemelere yer verilmiştir:

Tablo-2.1. 5018 Sayılı Kanun Uyarınca Yürürlüğe Konulan İkincil Mevzuat Düzenlemeleri

	İkincil Mevzuat Adı	Resmi Gazete (RG) Tarih ve Sayısı
1	Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 1)	31/12/2005 tarihli ve 26040 4. Mükerrer sayılı RG.
2	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26/05/2006 tarihli ve 26179 sayılı R.G.
3	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği	08/06/2005 tarihli ve 25830 sayılı RG
4	Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği	31/12/2005 tarihli ve26040 3.Mükerrer sayılı RG.
5	Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği	
6	Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	
7	İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	
8	İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	08/10/ 2005 tarihli ve 25960 sayılı RG.
9	İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği	
10	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (6/1/2006 tarih ve 2006/9972 sayılı BKK)	8/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı RG.
11	Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (30/12/2005 tarih ve 2005/9912 sayılı BKK)	21/01/2006 tarihli ve26056 sayılı RG.
12	Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (30/12/2005 tarih ve 2005/9913 sayılı BKK)	
13	Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun Yapısı ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	13/05/2005 tarihli ve 25814 sayılı RG.
14	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı RG.
15	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı RG.

Kaynak: (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006: 57)

2.2.2.1. 5018 Sayılı Kanunla Uygulanması Öngörülen PEB Süreci

PEB siteminin genel çerçevesi ve uygulama araçları 5018 sayılı kanun ile belirlenmiştir. Genel politika belirlenme aşamasında orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme ile kamu idaresi düzeyinde stratejik plan kullanılmaktadır. Bütçenin hazırlanması aşamasında kamu idareleri düzeyinde performans programları hazırlanarak performans sonuçlarının raporlanması gerçekleştirilmektedir. Bütçenin denetimi aşamasında ise faaliyet raporları ile iç ve dış performans denetimi yapılmaktadır (Oral, 2005: 118-119). Türkiye'de uygulanan PEB sisteminin ana unrurlarını; stratejik planlama, performans programı, performans denetimi ve faaliyet raporları tamamlayıcı unsurlarını ise çok yıllık bütçeleme, analitik bütçe ve tahakkuk esaslı muhasebe siteminin oluşturduğunu söyleyebiliriz. Çalışmammızın önceki bölümlerinde, yukarıda adı geçen PEB in temel ve tamamlayıcı unsurlarını ayrıntılı bir şekilde açıkladığımızdan burada sadece bütçeleme sürecine değineceğiz. Bütçe hazırlık süreci Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu bilgiler ışığında bütçeleme süreci aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir (BÜMKO, 30 Mayıs 2011):

Orta Vadeli Program: Bütçeleme süreci, 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesi uyarınca, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanan orta vadeli programın Bakanlar Kurulunca mayıs ayının sonuna kadar kabul etmesiyle başlamaktadır.

Bütçe sürecini başlatan orta vadeli program, stratejik amaçlar ekseninde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirecektir orta vadeli program, makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsamaktadır.

Orta Vadeli Mali Plan: Bütçe hazırlık sürecinin ikinci aşamasını Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan; orta vadeli program 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 orta vadeli

mali planın haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanıp resmî gazetede yayımlanması oluşturur.

Orta vadeli mali planda yer alacak en önemli unsur mali planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup, kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir.

Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi: Bütçeleme sürecinde orta vadeli program ve orta vadeli mali plan yayımlandıktan sonraki aşama kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecidir. Süreci yönlendirmek üzere; bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi Maliye Bakanlığınca, yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak haziran ayının sonuna kadar Resmî Gazetede yayımlanır.

Bütçe Gelir ve Gider Tekliflerinin Verilmesi: Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlayacaklararı bütçelerini eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, bir örneğini de merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), yatırım tekliflerini ise

yatırım programı ile ilişkilendirilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndereceklerdir.

Bütçenin Hazırlanması ve TBMM 'ye Sunulması: Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca kamu kurum ve kuruluşlarına ait bütçe tekliflerine son şekli verilir ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ve milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına (Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere);

- Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,

- Yıllık ekonomik rapor,

- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,

- Kamu borç yönetimi raporu,

- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,

- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,

- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi, eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler.

Plan Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi: Bakanlar Kurulu tarafından TBMM' ne sunulan bütçe kanun tasarısı; meclis başkanı tarafından plan ve bütçe

komisyonuna gönderilir. Ve burada 55 gün görüşülüp karara bağlanır. Plan Bütçe komisyonunda 25 iktidardan olmak üzere toplam 40 üye bulunmaktadır. Komisyon, merkezi yönetim bütçesine dahil kuruluşların bütçe tasarılarını tek tek görüşür. Tasarı, program bazında onaylanıp gerekli değişikliklerle kabul edildikten sonra yapılan değişiklikleri ve ekleri içeren bir komisyon raporu ile birlikte T.B.M.M genel kuruluna sunar.

Bütçe Yasa Tasarının T.B.M.M. Genel Kurulunda Görüşülmesi: Plan Bütçe Komisyonunda ellibeş gün görüşülen merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı yirmi gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Bütçenin bütünü üzerine yapılan görüşmelerden sonra, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşülür ve bölümler halinde oylanır. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında, milletvekilleri, Anayasanın 162 inci maddesi gereğince gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar. Genel Kuruldaki bütçe görüşmeleri, gelir bütçesi ve kanun tasarısının diğer maddelerinin de görüşülüp oylanması sonucu sona erer.

Bütçe Yasa Tasarısının Mali Yıl Başlangıcından Önce Onaylanması ve Yayınlanması: Genel Kuruldaki görüşmelerin bitiminden sonra bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla ise bütçe, T.B.M.M.'nce kabul edilmiş olur. T.B.M.M. tarafından kabul edilen kanun tasarısı onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın 89 uncu maddesi gereği, bütçe kanununu yeniden görüşülmek üzere T.B.M.M.'ne iade edemez. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan merkezî yönetim bütçe kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanarak mali yılbaşında yani 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.

Şekil-2.1. de merkezi yönetim bütçe süreci özet olarak gösterilmiştir:

Şekil-2.1. Merkezi Yönetim Bütçe Süreci (t: cari yıl)

Kaynak: (Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004: 14)

2.2.3. Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5018 sayılı KMYKK' nın getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde rol alan aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden belirlemiş olmasıdır. KMYKK 'ya göre yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde görev alan aktörler şunlardır: Bakan, üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri, mali hizmetler birimi yöneticisi, muhasebe yetkilisi, harcama yetkilisi mutemedi, muhasebe yetkilisi mutemedi, mal yönetiminde görev alanlar ve iç denetçiler. Ayrıca dış denetim yapan sayıştay meslek mensupları da denetim fonksiyonu üstlenmektedir (Candan, 2006:4).

2.2.3.1. Bakan ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu

5018 sayılı KMYKK' nın 10 ve 11. maddelerinde, bakan ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu başlığı altında görev ve sorumlulukları tanımlanmıştır. Buna göre; bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından ve bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumlu tutulmuşlar. Ayrıca kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda da Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuşlardır (5018s.KMYKK, Md.10). Yeni mali yönetim ve kontrol sistemi bakanların gideri ödetme yetkisini kaldırmış ve bunu açıkça yapılan düzenlemeyle harcama yetkililerine vermiştir. Bakanların harcama sürecinde harcama yetkililiği görevi, yetkisi bulunmaması nedeniyle bu konuda herhangi bir sorumluluğu da bulunmayacaktır (Candan, 2006: 6).

KMYKK' nın 11. maddesinde üst yöneticilerin görev ve sorumlulukları ifade edilmiştir. Buna göre; üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde

edilmesi ve kullanılmasından, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (5018 s.KMYKK, Md.11). 5018'den önceki uygulamada mali sorumluluk ita amiri ile sayman arasında paylaştırılmış iken bu yapıda her birimin üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak düzenlendiğinden yönetsel olan ile mali olan örtüştürülmüştür. Nitekim analitik bütçe sınıflandırması ile bütçe kod yapısında her bir hizmet alanı belirlenmiş ve bu hizmet alanları harcama birimi olarak kabul edilmiştir. Amaç siyasal sorumluluğu ile yönetsel sorumluluğu kesin çizgilerle birbirinden ayırmaktır. Bu amaç yönetsel sorumluluğun performans göstergelerine bağlanıp ölçülebilirlik niteliği kazandırılarak geçekleştirilmektedir (Abdulsamet Alkış, 9 Mayıs 2011).

2.2.3.2. Harcama Yetkililerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu tutulmuşlardır (5018s.KMYKK, Md.32). Ayrıca, harcama yetkilileri, Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar uyarınca (Md. 8) görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün isleyişinden de sorumlu tutulmuşlardır. Harcama yetkilileri bundan başka ödenek üstü harcamalardan da sorumlu tutulmuşlardır (Md. 70). Buna göre, kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını asan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir (Candan, 2006: 10-11).

Ayrıca 5018 sayılı kanunda harcama yetkilisinin kim olduğu da açıklanmıştır. Kanuna göre, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile

bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

2.2.3.3. Gerçekleştirme Görevlilerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

KMYKK 33. maddede bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için gerekli koşullar açıklanmıştır. Buna göre bir giderin yapılabilmesi için; iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerektiği öngörülmüştür. Ayrıca giderlerin gerçekleştirilmesinin harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı hükme bağlanmıştır (5018 s. KMYKK, Md.33).

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığınca belirlenir.

2.2.3.4. Mali Hizmetler Birimi Yöneticilerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Kanunda, mali hizmetler; harcama birimleri, muhasebe, ön mali kontrol ve iç denetim gibi kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanmıştır. Kanun gereği mali hizmetler biriminin yapısı teşkilat kanunlarında gösterilir. Mali hizmetler birimi tarafından yürütülecek hizmetler kanunun 60. maddesinde sayılmıştır. Diğer yandan, 5436 sayılı Kanunun 15. maddesinde, teşkilât kanunlarında, strateji geliştirme başkanlığı, strateji geliştirme daire başkanlığı ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlük birimlerine ilişkin düzenleme yapılıncaya kadar bu maddenin ikinci fıkrasında

belirtilen görevler ile kanunlarla verilen diğer görevleri de yürütmek üzere strateji geliştirme birimleri (strateji geliştirme başkanlığı, strateji geliştirme müdürlüğü, strateji geliştirme daire başkanlığı, strateji geliştirme ve malî hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri) kurulması öngörülmüştür (Candan, 2006: 12).

Mali hizmetler birimlerinin çalışma usul ve esaslarının, idarelerin teşkilat yapısı dikkate alınmak ve stratejik planlama, bütçe ve performans programı, muhasebe-kesin hesap ve raporlama ile iç kontrol fonksiyonlarının ayrı alt birimler tarafından yürütülebilmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür (5018 s. KMYKK, Md.60). Strateji geliştirme birimlerinin çalışma usul ve esasları Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelikle strateji geliştirme birimlerinin görevlerini,

a) Stratejik yönetim ve planlama,

b) Performans ve kalite ölçütleri geliştirme,

d) Malî hizmetler,

fonksiyonları kapsamında yürütecekleri öngörülmüştür. Bunlardan "mali hizmetler" fonksiyonu; 1) Bütçe ve performans programı, 2) Muhasebe, kesin hesap ve raporlama ve 3) İç kontrol alt fonksiyonlarını kapsamaktadır (Candan, 2006: 13).

2.2.3.5. Muhasebe Yetkililerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Muhasebe hizmetlerinin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından, emanet hesaplarına alınan tutarların, bu kanunda belirlenen usule göre ödenmesinden, ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerindeki kontrolden sorumludur (Md. 61). 31/12/2005 tarihi itibariyle kamu idarelerinin muhasebe hizmetlerini birinci derecede sorumlu olarak yürütmekte olanlar, bulundukları kamu idarelerinin muhasebe yetkililiği görevini 01/01/2006 tarihinden itibaren 31/12/2007 tarihine kadar yürütmeye devam etmişlerdir. Bu tarihten sonra sertifikalı muhasebe yetkililerinin

göreve getirilmeleri ya da bu görevi yürütenlerin sertifika almaları zorunlu hale gelmiştir.

Kanuna göre; Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde;

a) Yetkililerin imzasını,

b) Ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını,

c) Maddi hata bulunup bulunmadığını,

d) Hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri, Kontrol etmekle yükümlüdür.

Harcama sürecinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu oldukça daraltılmıştır. Muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuatında sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını, hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmekle yükümlüdür (Abdulsamet Alkış, 9 Mayıs 2011).

2.2.3.6. Mal Yönetiminde Görev Alanların Görev ve Sorumlulukları

Kamu idareleri, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumludurlar. Taşınırların özelliğinden veya olağan kullanımından kaynaklanan yıpranma ile usulüne uygun olarak belirlenen firelerden dolayı sorumluluk aranmaz. Kullanılmak üzere taşınır teslim edilen görevliler, taşınırın korunmasından ve taşınıra verilen zararlardan sorumludur. Kamu idareleri, verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlüdür (5018 s. KMYKK, md.48).

2.2.3.7. Muhasebe Mutemetlerinin Görev ve Sorumlulukları

Muhasebe yetkilisi adına ve hesabına para ve parayla ifade edilebilen değerleri geçici olarak almaya, vermeye ve göndermeye yetkili olanlar muhasebe yetkilisi mutemedidir. Muhasebe yetkilisi mutemetleri doğrudan muhasebe yetkilisine karşı sorumludur. Muhasebe yetkilisi mutemetlerinin görevlendirilmeleri, yetkileri, denetimi,

tutacakları defter ve belgeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (5018 s.KMYKK, md.61/son).

2.2.3.8. Harcama Yetkilisi Mutemetlerinin Görev ve Sorumlulukları

Mutemetlerin sorumluluğu (5018 s. KMYKK, Md.35)'e göre; her mutemet (harcama yetkilisi tarafından bu konuda vazife tevdi edilen görevliler) ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

2.2.3.9. Gelirlerin Toplanmasında Görevli/Sorumlu Olanlar

Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur (5018 s. KMYKK, Md.38).

2.2.3.10. İç Denetçilerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun görevleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 67. maddesinde ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere aşağıdaki görevleri yürütecektir (5018 s. KMYKK, Md.64):

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik

planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

2.2.3.11. Dış Denetim Yapanların Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde harcama sonrasında iç denetçiler dışında görev alan diğer aktörde Türkiye Büyük Millet Meclisi adına dış denetim yapan-yapacak olan sayıştay meslek mensuplarıdır. Dış denetim yapacakların görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esaslar KMYKK' da düzenlenmemiş, sadece dış denetime ilişkin bazı esaslara yer verilmiş ve düzenlemenin özel kanunlarla yapılacağı hükme bağlanmıştır (Candan, 2006: 19). 5018 sayılı kanunda, dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir (5018 s. KMYKK, Md.68).

Ayrıca KMYKK gereği dış denetim yapan sayıştay meslek mensupları denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporları isteyebilecektir. Raporların talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulması gerekmektedir.

3. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ TÜRK KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUN ALANLARININ TESPİTİNE YÖNELİK BİR ARAŞTIRMA: ESKİŞEHİR İLİ UYGULAMA ÖRNEĞİ

Çalışmamamızın son bölümünde "Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespitine Yönelik Bir Araştırma: Eskişehir İli Örneği" isimli çalışmamızın araştırma kısmından ve bulgularından bahsedilecektir. İlk olarak araştırmanın kapsamı, kısıtları ve yöntemi açıklanacaktır. Daha sonra araştırmadan elde edilecek bulgular yorumlanarak, PEB sistemi analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışmamızın araştırma kısmına geçmeden önce literatürde performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla yapılmış önemli çalışmalara değinilecektir.

3. PEB Uygulamalarıyla İlgili Literatürde Yer Alan Önemli Çalışmalar

Konunun güncelliği ve kamu yönetimi açısından önemi gereği literatürde PEB uygulamalarıyla ilgili çeşitli çalışmaların yapıldığı görülmektedir. PEB alanında yapılmış; makale, bildiri, tez, kitap türündeki akademik çalışmalar PEB sisteminin teorik alt yapısını oluşturan başlıca kaynaklardır. PEB sistemi ilgili bu tür kaynakların temelini kıta Avrupa'sı ülkelerinde yapılan çalışmalar oluşturmaktadır.

Çalışmamız, PEB sisteminin Türkiye'deki uygulamasını kapsadığından; bu kısımda daha çok Türk yazınında yer alan önemli çalışmalara değinilecektir. Dünyada PEB uygulamalarıyla ilgili yapılmış önemli çalışmalara da kısaca değinilecektir.

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık hedeflenerek; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla Türkiye'de Performans Esaslı Bütçe Sistemine

geçilmiştir. Türk literatüründe yer alan PEB uygulamalarıyla ilgili çalışmaların büyük bir kısmı 2006 ve sonraki yıllara aittir.

Oral, 2005 yılında yaptığı "*Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme*" adlı çalışmasında; dünya uygulamalarında kullanılan araçlar ve benimsenen anlayışlar çerçevesinde performans esaslı bütçelemenin unsurlarını ortaya koymaya çalışılmış ve OECD ülkelerinin performans esaslı bütçeleme sistemine ne ölçüde geçtikleri, hangi araçları hangi ölçüde kullandıkları konusunda bilgi verilmiştir. Ayrıca OECD ülkelerinden bazılarının performans esaslı bütçeleme anlayışları genel bir çerçevede incelenerek, Türkiye' de ortaya konan anlayışın, dünyada kullanılan araçlar, edinilen tecrübeler ışığında değerlendirmesi yapılmıştır. Çalışma sonucunda, OECD ülkelerinin çoğunun, geçiş sürecinde performans yönetimi ve PEB sisteminin gerektirdiği unsurları kendi sistemlerine değişik kamu yönetimi araçları ve değişik yöntemler benimseyerek uyarladıklarını belirtilmiştir. PEB uygulamalarında ön plana çıkan araçların, orta vadeli harcama çerçeveleri, stratejik planlar, performans planları, performans sözleşmeleri, performans raporları, performans göstergeleri, performans değerlendirmeleri ve performans denetim olduğunu vurgulanmıştır. Çalışmada Türkiye'de uygulanan PEB sisteminin araçları ve bütçe döngüsünü 5018 sayılı kanun kapsamında ele alınmış ve ülkemizde PEB sistemine geçiş sürecinde kamu mali yönetimimize yeni araçlar eklendiğine dikkat çekilerek, bu süreçte eski anlayışın unsurları olan mevcut araçların sorgulanmasının faydalı olacağı belirtilmiştir. PEB sistemiyle ilgili uygulamalarda dikkat edilmesi gereken hususlara dikkat çekmiştir (Oral, 2005:3-151).

Yardımcıoğlu tarafından 2006 yılında yapılan "*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği"* adlı tez çalışmasında; Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin unsurları, amaçları ortaya konulmuş ve OECD ülkelerinden bazılarının performans esaslı bütçelemeye geçiş çabaları ve performans esaslı bütçeleme anlayışları genel hatlarıyla incelenmiş ve Türkiye'de uygulanması öngörülen bu sistemin dünyadaki uygulamalar ve Program Bütçe uygulama sonuçları açısından uygulanabilirliği analiz edilmiştir. Ayrıca PEB sisteminin

uygulanabilirliğinin sağlanması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Çalışma sonunda yer alan öneriler şu şekildedir:

• Eğitim ve tanıtım çalışmalarına ağırlık verilmeli ve devamlılık sağlanmalıdır.

• Türkiye'nin idari, mali ve hukuki yapısı tekrar gözden geçirilmeli, gerekli reformlar yapılmalıdır/tamamlanmalıdır, reformlar uygun sırayı takip etmelidir.

• Yeni düzenlemeler birbiri ile uyumlu ve birbirini tamamlayıcı nitelikte olmalıdır.

• PEB ile ilgili yapılmış olan düzenlemeler devamlı geliştirilmelidir, yeni düzenlemelerle tamamlanmalıdır/güncelleştirilmelidir.

• Bilgi teknolojileri en üst düzeyde kullanılmalıdır.

• Denetime önem verilmeli ve denetim sistemi güçlendirilmelidir.

• Performansa dayalı ödül ve ceza sistemi kanunla düzenlenmelidir.

• Sistemin idari teşkilata uydurulması uğraşından vazgeçilmelidir.

• Dünya uygulamaları devamlı takip edilmelidir.

• Kurumlara kaynakların yönetimi konusunda daha fazla inisiyatif verilmelidir (Yardımcıoğlu, 2006: 216-222).

PEB uygulamasıyla ilgili bir başka önemli çalışma Aksaraylı vd. tarafından 2007 yılında yapılan "*Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi"* adlı çalışmada PEB sisteminin etkin bir şekilde işleyebilmesi için çeşitli belirleyicilerin dikkate alınması gerektiğine değinilerek,

1. Alışkanlıklar

2. Kurumların Sisteme Hazır Olup Olmadığı

3. İletişim İçin Yeterli Teknolojik Donanım

4. Teknolojik Gelişmeye Uygun Personel

5. Performans Kültürüne Sahip Personel

6. Stratejik Önceliklere Göre Ödenek Tahsisi

7. Kurum Bilgi Sistemi

8. Kurum Faaliyetlerinin Bütçe Sistemine Uygunluğu, çalışmada söz konusu belirleyiciler olarak esas alınarak Türkiye'deki çeşitli kamu kurumları analize tabi tutulmuştur. Kurumların çoğunluğunda teknik ve personel altyapısı yeterli görülmekle birlikte kurumların yeni sisteme adaptasyon sürecini henüz tamamlayamamaları nedeniyle klasik bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır (Aksaraylı vd., 2007: 320-325).

Tüğen vd.'nin "*Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları Ve Bütçe Uygulamaları"* başlıklı 2007 yılında yapmış oldukları çalışma önemli çalışmalar arasındadır. Çalışmada öncelikle bazı gelişmiş ülkelerde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş doğrultusunda önem kazanan reform niteliğindeki düzenlemelere yer verilmiştir. Daha sonra söz konusu düzenlemelerin ülkelerin bütçe sistemlerini uygulamalar açısından nasıl etkilediği hususunda tespitler yapılarak, bazı değerlendirmelere yer verilmiştir. Buna göre ülkelerin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının sistemin tüm unsurlarını yerine getirmek bakımından önemli kriterler olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dünya uygulamalarına bakıldığında da, sistemin ülkeler arasında belirli bir standarda sahip olmadığı sonucuna varılmıştır. Çalışma sonucunda bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi açısından önemli göstergeler olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Tüğen vd.,2007: 35-46).

Yılmaz, 2007 yılında "*Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar*" başlıklı çalışmasında, PEB sistemi hakkında, diğer bütçeleme sistemlerinden farkı da dikkate alınarak genel bilgilere yer verilmiştir. Çalışmada, Türkiye'de son birkaç yılda yapılan düzenlemeler ve pilot uygulamalar hakkında kısaca bilgi vermiştir. Çalışmada, Karayolları Genel Müdürlü ve Türkiye İstatistik Kurumu'nun stratejik planları incelenmiştir. Çalışma sonunda; ikili yapı, sahiplenme eksikliği, ödül/ceza sisteminin var olmayışı, teşkilatlanmadaki aksaklıklar, bilgi sisteminin yetersizliği, nitelikli personel eksikliği, cari-yatırım bütçe ayrımı pilot uygulama sürecinde karşılaşılan sorunlar olarak ifade edilmiştir. Ayrıca bu kapsamda

PEB sisteminin doğru biçimde uygulanabilmesi ve beklenen sonuçları vermesi için bazı "kritik başarı faktörleri" nin sağlanmasının önemli olduğu belirtilerek bu faktörler; Değişime Karşı İsteklilik, Politik Destek, Vatandaş Desteği ve Katılımı, Çalışanların Katılımı, Teşvik Sisteminin Varlığı, Bilgi Teknolojisi, Muhasebe sistemi, Yönetimsel Esneklikler olarak sıralandırılmıştır (Yılmaz, 2007: 52).

Şahin, 2007 yılında yaptığı *"Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği"* adlı çalışmasında; PEB sistemiyle ilgili genel bilgilere yer vermiştir. Çalışmada Türkiye'de uygulanan PEB sistemini değerlendirilmiş ve bu kapsamda bir kamu kuruluşunun 2005 bütçe yılı uygulaması incelenmiştir. Performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin edinilen ilk izlenim ve değerlendirmeleri çalışmada şu şekilde özetlenmiştir:

Öncelikle, söz konusu sisteme ilişkin teorik düzeyde çeşitli kılavuz, araştırma, yayın ve dokümantasyon çalışmalarının olmasına rağmen kamu kurumlarında verilen hizmetin niteliği de dikkate alınarak sistemin nasıl uygulanacağına yönelik örnek teşkil edecek taslak çalışmalar mevcut değildir. Bununla beraber, uygulamasına yeni beslenilen "Analitik Bütçe Kodlaması" ile "Performans Esaslı Bütçelemenin" es zamanlı olarak gündeme getirilmesi ve analitik bütçe sınıflandırmasının uygulanması ile elde edilmesi beklenilen faydaların ön plana çıkarılması, esasında bu sınıflandırmanın performans esaslı bütçelemenin gerçekleştirilmesi için bir araç olduğunun anlaşılamamasına yol açmıştır. Bu anlamda, sistemin önemine ve hayata geçirildiği takdirde kamu mali yönetiminde elde edilecek kazanımlara gereken vurgunun yapılmadığına inanılmaktadır. (Şahin, 2007: 185).

Ünal, 2007 yılında yapmış olduğu "*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği"* adlı çalışmasında PEB sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koymayı, işleyiş sürecini açıklamayı ve Türkiye ile ABD uygulama örnekleri üzerinden sistemin işleyişine ilişkin sonuçlar çıkarabilmeyi amaçlamıştır. Çalışmada, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün stratejik planı, performans programı ve performans raporu ele alınmış ve pilot çalışmanın PEB sistemi açısından olumlu ve olumsuz yönleri açıklanmıştır. Bu sonuçları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

Öncelikle kanunun 9. maddesinde performans ölçümü ile performans denetimi kavramları birbirlerine karıştırılmaktadır. Maddenin birinci paragrafında "performans göstergeleri üzerinden performans ölçümü" yapılacağı belirtilmekte iken, son paragrafta "performans göstergeleri üzerinden

performans denetimlerinin yapılacağı" belirtilmektedir. Birinci paragrafta ifade edilen performans ölçümünün performans göstergeleri üzerinden yapılması doğru bir uygulamadır. (Pilot çalışmalarda da performans göstergeleri üzerinden performans ölçümleri yapılmıştır.) Ancak son paragraftaki performans denetimlerinin performans göstergeleri üzerinden gerçekleştirileceği cümlesi, uluslar arası performans denetimi standartlarına uygun düşmemektedir.

Performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edileceği belirtilmektedir. Böyle bir düzenleme yerine, performans göstergeleri için ayrı bir rehber hazırlanması veya kurumlara bu konuda esneklik sağlanması yada Maliye Bakanlığı bünyesinde performans göstergelerini değerlendirecek ayrı bir birim kurulması yoluna gidilebilir. Aksi takdirde tüm kurum ve kuruluşlar için Maliye Bakanlığı ve DPT'nin performans göstergesi belirlemesi, zaman ve personel sıkıntısını meydana getirebilecektir.

Kanunun 13, 15 ve 17. maddelerinde düzenlenen çok yıllı bütçeleme anlayışı performans esaslı bütçeleme sistemi için son derece önemlidir. Ancak kanunda çok yıllı bütçelemeye sadece "yılı ve izleyen iki yıl" şeklinde yer verilmiş, çok yıllı bütçeleme süreci açık ve net bir şekilde ortaya konmamıştır. Bunun sonucunda kurum ve kuruluşlar; politika, öncelikler ve planlamaya önem vermeden, izleyen iki yılın bütçe tahminlerinin bir önceki yıla göre artırılması yada azaltılması yoluna başvurabilecek yani çok yıllı bütçeleme sistemi gerektiği gibi çalışamayabilecektir. Bu yüzden, çok yıllı bütçelemenin usul ve esaslarını belirlenmeye yönelik uygulama yönetmeliği hazırlanması ve böylece kurumlara bu konuda rehber olunması yerinde olacaktır.

5018 sayılı kanunun 41. maddesinde kurumlar tarafından her yıl idare faaliyet raporu (Performans Raporu) hazırlanacağı ve bunların Maliye Bakanlığı'na sunulacağı belirtilmektedir. Burada bir sıkıntı görünmemektedir ancak kanunun 68. maddesi için aynı durum söz konusu değildir. Çünkü 68.maddenin (a) bendinde mali denetim, (b) bendinde de performans denetimi tanımlandıktan sonra, mali denetim raporları ile performans denetimi raporlarının idareler itibariyle konsolide edileceğine yer verilmekte yani bu raporlar birleştirilmektedir. Oysa ki mali denetim raporları takvim yılı ile sınırlı olabilir iken, performans denetimi uluslar arası standartlarda bütçe süreci ile bağlı olmadığından takvim yılı ile de sınırlı değildir. Bu yüzden madde metninde, mali denetim raporları ile performans denetimi raporlarının ayrı ayrı değerlendirileceğine yönelik düzenlemenin yapılması uygun olacaktır (Ünal, 2007: 145-149).

Özen tarafından 2008 yılında yapılan *"Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği"* başlıklı çalışma PEB sistemi ve Türkiye uygulamasıyla ilgili oldukça geniş kapsamlı ve ayrıntılara yer veren önemli çalışmalardan biridir. Çalışmada performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişimi ve temel unsurları ayrıntılı olarak incelenmiş, ülke analizlerinden sonra ülkemizdeki

bazı kamu kurumlarına yönelik alan araştırmasıyla uygulamalar incelenmiş, beklentiler üzerinde durulmuştur. Sonuç olarak, ülkemizde sisteme yönelik yapılan tüm düzenlemeler ve kurum uygulamaları değerlendirildiğinde PEB sisteminin uygulanması için gerekli unsurların neredeyse tamamının henüz gerçekleştirilmediği, tüm kamu kurumlarında teknolojik altyapının ve bunu kullanacak personelin gerekli düzeyde olduğunu söylemenin mümkün olmadığı, kamu personelinin performansını olumlu yönde teşvik edici bir ücret politikası da bulunmadığı sonucuna varılmıştır (Özen, 2008: 331).

Uludüz, "*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması"* adlı 2008 yılında yapmış olduğu tez çalışmasında, PEB sistemi hakkında bilgiler vermiş, bu entegrasyonun başarılı bir şekilde nasıl gerçekleştirilebileceğini ortaya koymuş ve 5018 sayılı kanun ile uygulanması öngörülen PEB sistemi ve bütçe süreci doğrultusunda Türkiye'de uygulanmasına ilişkin bir değerlendirmeye yer vermiştir. Buna göre;

Kanun ile yetki verilen bu iki kurumun yapacağı düzenlemelerin uyumlu olması PEB yapısının doğru oluşturulması ve başarılı olabilmesi için gereklidir. Aksi durumda stratejik planlar ile performans programları ve dolayısıyla bütçeler arasındaki ilişki kopabilir.

PEB sürecinde hazırlanacak stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarının, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin TBMM tarafından onaylanması ve denetlenmesinde önemli bir araç olarak kullanılabileceğinden, Meclis iç tüzüğünde yeni bütçe sürecine uygun düzenlemeler yapılarak PEB sürecinde TBMM'ne sunulacak belgelerin ne gibi bir işleme tabi tutulacağının belirlenmesi gerekmektedir.

PEB' den beklenen faydanın sağlanması ve idarelerde performans yönetimine geçilebilmesi için, çalışanların performans açısından değerlendirilmesine ve gerekli ödüllendirmenin ya da yaptırımların uygulanmasına imkân tanıyacak bir personel ücret rejimine geçilmesi gerekmektedir. Bu husus bir ölçüde belediyeler açısından ödül yönü itibariyle yeni yasalara dâhil edilmiştir. Ancak merkezi yönetim açısından böyle bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Muhasebe sistemine maliyet muhasebesi unsurlarının da eklenmesi halinde PEB' e ilişkin maliyet bilgilerinin daha doğru bir şekilde elde edilmesi mümkün olacaktır. Bu sayede kamu hizmetlerinin gerçek maliyetinin izlenmesi sağlanacaktır (Uludüz, 2008:123-126).

Moğol ve Şahin 2010 yılında yaptıkları *"Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması"* adlı çalışmalarında, Türk kamu kuruluşlarında PEB uygulamalarının ve harcamaları disipline edici etkisinin nasıl olduğuna bir ışık tutmayı amaçladıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın amacını gerçekleştirmek için Türkiye'de sağlık hizmeti veren bir kamu kuruluşu olan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM)'nün PEB uygulamalarını inceleyen bir durum çalışması yapılmıştır. Durum çalışmasından elde edilen bulgulardan; nitelikli personel ve eğitim ihtiyacı, üst yönetimin ve siyasi otoritenin desteğinin olmaması, yasal düzenlemelere ilişkin eksiklik ve yanlışlıklar, DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyon problemi gibi birçok sorunlarla karşılaşıldığı ortaya çıkmıştır (Moğol ve Şahin, 2010).

Karacan' ın 2010 yılında yaptığı "*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması"* adlı çalışma bu konuda yapılmış önemli eserlerden biridir. Çalışmada OECD genelinde ve ülke özelinde PEB sistemleri analiz edilmiş; ilk stratejik planlar çalışmaya somut temel oluşturması açısından 27 idareyi kapsayan bir araştırma çerçevesinde incelenmiş ve araştırma sonucunda, PEB' in başarılı bir şekilde uygulanması için; kamu idarelerindeki kurumsal kültürün iyileştirilmesi, TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliğinin arttırılması, orta vadeli çerçevenin güçlendirilmesi, üst politika belgeleriyle stratejik plan ilişkisinin arttırılması, strateji geliştirme birimlerinin arttırılması, stratejik plan ve performans programlarının bütçe müzakerelerinde etkili bir şekilde kullanılması ve stratejik planların ölçülebilirlik açısından iyileştirilmesi gerektiği sonuçlarına varılmıştır (Karacan, 2010: 182-189).

Çildir, 2010 yılında yaptığı *"Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'deki Uygulamanın Değerlendirilmesi"* adlı çalışmasında Türkiye'de uygulanan performans esaslı bütçe sistemi uygulamasına ve sistemin değerlendirilmesine yer vermiştir. Ayrıca OECD ülkeleri ve Avrupa Birliği'ndeki PEB uygulamalarına yer vermiştir. Çalışmada; ülkemizde performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar değerlendirildiğinde; sistemin tam olarak uygulanmadığını bunun nedeninin ise sistemi uygulayacak eğitimli personelin

olmaması, teknolojik alt yapı yetersizliği ve çalışanların motivasyonunu arttıracak bir ücret politikasının olmaması olduğu belirtilmiştir (Çildir, 2010:195).

Dünya literatüründe yer alan birkaç önemli çalışmadan bahsetmek gerekirse, PEB konusunda Diamond (2003), "*Performance Budgeting: Managing the Reform Process"* adlı çalışması önemli çalışmalar arasındadır. Çalışmada girdi odaklı geleneksel bütçe sistemlerinden sonuç odaklı PEB sitemine geçilmesi yönündeki bütçe reformlarından ve çeşitli ülkelerdeki bütçe reformlarına değinilerek başarılı bir yönetim için temel stratejilerin ne olması gerektiğine değinilmiştir. Çalışmada, reformların başarılı bir şekilde uygulanması için; yönetim açısından başarılı diğer ülkelerdeki mevcut uygulamaların örnek alınması, mevcut reformların uygulanması için yönetimin teknik yapısının güçlendirilmesi gerektiği, yönetimde görev alan aktörlerin hak ve yetkilerinin açık bir şekilde tanımlanması gerektiği, mevcut yönetim kapasitesinin reformlar yönünden güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Diamond, 2003: 25).

Schick tarafından 2007 yılında yapılan *"Performance Budgeting and AccrualBudgeting: Decision Rules or Analytic Tools?*" adlı çalışmasında, PEB sistemi ve uygulama araçlarına değinilmiştir. Bütçe sürecinde yer alan kararların gerekli bilgi ve araçların mevcut olmadığı belirtmiştir. Ayrıca PEB sisteminin bütçe alanında yaratmış olduğu inavasyon ve etkileri analiz edilmiştir (Schick, 2007). Shea (2008), "*Performance Budgeting in the United States"* adlı çalışmasında ABD'deki PEB sistemi ele alınmıştır. Bu kapsamda ABD'deki performans yönetiminin tarihi, Performans Geliştirme Girişimi adlı birimin çalışmalarından bahsedilmiştir. Ayrıca GAO (ABD Sayıştayı) tarafından yayınlanan 2007 yılı rapor konuları analiz edilmiştir.

3.1. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde performans esaslı bütçelemeye geçilmesi öngörülmüştür. 01.01.2006'dan itibaren PEB, tüm yönleriyle

genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaya başlamıştır. Çalışma kapsamına; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı Belediyesi, Tepebaşı Belediyesi, İl Özel İdaresi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesinde bütçe ve harcama süreçlerinde yer alan 93 kamu çalışanı girmektedir.

Bu araştırmanın amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır.

Bu çalışma, 6 kamu kurumunun genel olarak strateji geliştirme/mali hizmetler dairelerinde yürütülmüştür. Kamu kurumlarındaki personel arasından oluşturulan sorulara tutarlı cevap verebilecek eğitim ve bilgi düzeyine sahip olanlar çalışmaya dahil edilmiştir. Üst yönetici, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi, muhasebe mutemedi, strateji geliştirme başkanlığında çalışan uzman, müdür ve memurların verdikleri cevaplar analize dahil edilmiştir. 1 Haziran- 8 Temmuz 2011 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan bu araştırmaya katılan kamu çalışanlarının, Türk kamu mali yönetiminde yeni bir yaklaşım olan ve 2006 yılından beri aktif olarak uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme sisteminin bir parçası olmaları, nedeniyle araştırmamıza dâhil edilmiştir. Araştırma kapsamındaki toplam örneklemimiz yaklaşık 150 civarındadır; fakat araştırma döneminin yaz dönemine denk gelmesi dolayısıyla kamu çalışanlarının bazılarının izinli olması, iş yoğunluğu nedeniyle anket kapsamındaki tüm kamu çalışanlarına ulaşmak mümkün olmamıştır. Bu da araştırmamızın kısıtını oluşturmaktadır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Bütçe ve harcama sürecinde yer alan kamu çalışanlarına, güvenilir ve hızlı olması nedeniyle yüz yüze anket yönteminin uygulamasına karar verilmiştir. Uygulama öncesinde görüşüne başvurulan personelin bağlı bulundukları kamu kurumlarının yönetimlerinden gerekli izinler alınmıştır. Daha sonra kurumların

strateji geliştirme/mali hizmetler birimlerinde çalışan konusunda uzman personel ile yüz yüze görüşme yapılmıştır.

Performans esaslı bütçeleme uygulamasının kamu idarelerinde farkındalığı ve sorun alanlarının tespitine yönelik olarak hazırlanan anket formu 43 sorudan oluşmaktadır. Bu anket soruları hazırlanmadan önce literatür taranarak yaklaşık 80 sorudan oluşan bir soru havuzu oluşturulmuştur. Bu havuzdan çalışmanın amaçlarıyla uyumlu belli sayıda soru seçilmiş ve performans esaslı bütçeleme konusunda uzman bir akademisyenin görüşleri doğrultusunda bu sorular geliştirilmiştir.

Anket iki bölüm ve 43 sorudan oluşmaktadır. İlk 6 soru birinci bölümü oluşturmaktadır. Bu bölümde ankete katılan kamu çalışanlarına yönelik demografik ve araştırmayla ilgili olduğu belirlenen değişkenlere yönelik tanımlayıcı sorulara yer verilmiştir. Anketin ikinci bölümü 5'li likert ölçeğine göre hazırlanmış ve kamu çalışanlarının belirtilen ifadelere katılma düzeyini ölçen sorulardan oluşmaktadır. Bu bölümdeki sorular tarafımızdan; PEB Sistemi, PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörler, PEB sistemini Tamamlayıcı Unsurlar, PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışları, Performans Ölçüm Sistemi, Stratejik Planlama alt başlıkları halinde sınıflandırmaya tabi tutulmuş; fakat yönlendirme olmaması için anket formunda bunlara yer verilmemiştir. Likert ölçeğine göre hazırlanan bu sorulara verilen yanıtlar analiz edilirken; 1-Kesinlikle Katılmıyorum, 2- Katılmıyorum, 3-Biraz Katılıyorum, 4- Katılıyorum, 5-Kesinlikle Katılıyorum ifadesini gösterecek şekilde kodlanmıştır.

Araştırmada yapılan tüm istatistiksel analizlerde SPSS 18.0 paket programından yararlanılmıştır. Araştırma bulgularına dayanarak oluşturulan çizelgeler bu programdan yararlanarak hazırlanmıştır.

3.3. Bulgular

Bulgular genel olarak tanımlayıcı istatistik kapsamında değerlendirilmiştir. Aşağıda her bir anket sorusunun yanıtlarından elde edilen bulgular, çizelgeler halinde ön değerlendirmeleriyle sunulmuştur.

3.3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri

Anketin birinci bölümünde yer alan sorulardan elde edilen ve araştırmaya katılan kamu çalışanlarının demografik ve temel özelliklerini gösteren bulgular, aşağıda tek bir çizelgede birleştirilerek sunulmuştur.

Tablo- 3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri

Araştırmaya Katılanların Cinsiyeti	**Sayı**	**Yüzde (%)**
Erkek	60	64,5
Kadın	33	34,5
Araştırmaya Katılanların Yaş Aralığı		
25-30	26	28,0
31-35	16	17,2
36-40	14	15,1
41-45	16	17,2
46-50	13	14,0
50 ve yukarısı	8	8,6
Araştırmaya Katılanların Eğitim Durumu	**Sayı**	**Yüzde (%)**
Lisans	83	89,2
Yüksek Lisans	9	9,7
Doktora	1	1,1
Araştırmaya Katılanların Görev Unvanı	**Sayı**	**Yüzde (%)**
Üst Yönetici	4	4,3
Gerçekleştirme (Tahakkuk) Görevlisi	13	14,0
Muhasebe Yetkilisi	7	7,5
Muhasebe Mutemedi	1	1,1

Strateji Geliştirme Başkanlığında Memur	15	16,1
Harcama Mutemedi	1	1,1
Memur	29	31,2
Diğer (uzman, müdür vb.)	23	24,7
Araştırmaya Katılanların Şu An Çalıştığı Kamu Tüzel Kişiliği Türü	**Sayı**	**Yüzde (%)**
Özel Bütçe	54	58,0
Mahalli İdare	39	42,0
Araştırmaya Katılanların Şu An Çalıştığı İdari Birim Türü	**Sayı**	**Yüzde (%)**
Başkanlık	3	3,2
Genel Müdürlük	1	1,1
Yüksek Öğretim Kurumu	51	54,8
Belediye	16	17,2
Büyükşehir Belediyesi	11	11,8
İl Özel İdaresi	11	11,8

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının cinsiyetlerine göre dağılımına baktığımızda, %64,5 gibi büyük çoğunluğunun erkek olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılanların %35,5'ni ise kamuda çalışan bayan personel oluşturmaktadır.

Yukarıdaki çizelgeden de görüldüğü üzere; araştırmaya katılanların büyük bölümünü 25-30 yaş aralığında toplandığı görülmektedir. Bu yaş aralığındaki kamu çalışanlarının oranı %28,0 iken 31-35 ve 41-45 yaş aralığındaki çalışanların oranı %17,2 ile onu takip etmektedir. 46 ve yukarısı yaş aralığındaki çalışanların oranı %22,6'dır.

Kamu çalışanlarının eğitimini belirlemek amacıyla sorulan soruda, çalışanların %89,2'sinin lisans düzeyinde eğitime sahip olduğu görülürken,

%9,7'sinin yüksek lisans, %1,1'inin doktora seviyesinde eğitim aldığı tespit edilmiştir.

Araştırmaya katılanların büyük bir bölümünü %31,2 oranıyla kamuda çalışan memurlar, %24,4 oranıyla diğer seçeneğinde yer alan uzman ve müdür pozisyonunda çalışanlar, %16,1 oranıyla strateji geliştirme başkanlığında memur olarak çalışan kişiler oluşturmaktadır. Ankete katılanların çalıştıkları tüzel kişiliği belirlemek amacıyla sorulan soruya verilen yanıtlara göre %58'i özel bütçeli kamu kurumunda, %42'si mahalli idarelerde görev yapmaktadır.

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının hangi kamu idari biriminde çalıştıklarını tespit etmeye yönelik hazırlanan soruya verilen yanıtlara göre; %54,8'i yüksek öğretim kurumunda, %17,2'si belediyelerde, %11,2'si büyükşehir belediyesinde, %11,2'si il özel idaresinde, %3,2'si başkanlıklarda %1,1'i de genel müdürlüklerde görev yapmaktadır.

3.3.2. PEB Olgusuna Yönelik Bulgular

Anketimizin ikinci bölümünün ilk kısmında kamu çalışanlarının PEB olgusunu algılama düzeylerini ölçmek için 5'li likert ölçeğine göre hazırlanmış 6 soruya verdikleri yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo- 3.2. PEB sisteminin Kaynakların Etkili Kullanımı ve Dağılımını Sağlama Durumu

PEB sistemi, kaynakların etkili kullanımını ve dağılımını sağlar.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	7	7,5	9,7
Biraz Katılıyorum	8	8,6	18,3
Katılıyorum	54	58,1	76,3
Kesinlikle Katılıyorum	22	23,7	100,0
Toplam (Ort.=3,91 Stn.Spm =0,89)	93	100,0	

Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının çok büyük bir bölümü %81,8'i PEB sisteminin kaynakların etkili dağılımını ve kullanımını sağlayacağına inandıklarını belirtmişlerdir. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği vardır.

Tablo-3.3. PEB Sisteminin Hesap Verebilirliği ve Mali Saydamlığı Gerçekleştirmeye Yardımcı Olma Durumu

PEB sistemi, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı gerçekleştirmeye yardımcı olur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	6	6,5	8,6
Biraz Katılıyorum	11	11,8	20,4
Katılıyorum	53	57,0	77,4
Kesinlikle Katılıyorum	21	22,6	100,0
Toplam (Ort.=3,91 Stn.Spm =0,89)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların % 89.6'sı PEB sisteminin hesap verebilirliği ve mali saydamlığı gerçekleştirmeye yardımcı olduğu görüşündedir. Kamu çalışanları arasında bu konuda bir görüş birliği vardır.

Tablo- 3.4. PEB Sisteminin Kamu Yönetiminde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yardımcı Olma Durumu

PEB sistemi, kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Katılmıyorum	3	3,2	7,5
Biraz Katılıyorum	16	17,2	24,7
Katılıyorum	45	48,4	73,1
Kesinlikle Katılıyorum	25	26,9	100,0
Toplam (Ort.=3,91 Stn.Spm =0,97)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %75,3 gibi büyük bir kısmı PEB sisteminin kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğu konusunda görüş belirtmişlerdir. %17,2'si ise bu görüşe biraz katıldıklarını belirtmişlerdir. Bu konuda ankete katılanlar arasında görüş birliği olduğu söylenebilir.

Tablo- 3.5. PEB Sisteminin Kurumların Politika Oluşturma Sürecini Güçlendirme Durumu

PEB sistemi, kurumların politika oluşturma süreçlerini güçlendirir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	9	9,7	12,9
Biraz Katılıyorum	16	17,2	30,1
Katılıyorum	46	49,5	79,6
Kesinlikle Katılıyorum	19	20,4	100,0
Toplam (Ort.=3,74 Stn.Spm =0,99)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %69,9'u PEB sisteminin kurumların politika oluşturma süreçlerini güçlendirdiği görüşüne katılırken, %17,2 lik kısmı bu görüşe biraz katılmış, %12'si de bu görüşe katılmamıştır. Bu konuda ankete katılanlar arasında görüş birliği olduğu söylenebilir.

Tablo- 3.6. PEB Sisteminin; Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Denetim Süreçlerinin Güçlenmesine Katkı Sağlama Durumu

PEB sistemi; bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlenmesine katkı sağlar.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	5	5,4	7,5
Biraz Katılıyorum	11	11,8	19,4
Katılıyorum	53	57,0	76,3
Kesinlikle Katılıyorum	22	23,7	100,0
Toplam (Ort.=3,94 Stn.Spm =0,87)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %80,7'si PEB sisteminin; bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlenmesine katkı sağlayacağı görüşündedir. Bu konuda ankete katılanlar arasında görüş birliği olduğu söylenebilir. Verilen yanıtların ortalamasının yüksekliği ve standart sapmanın düşüklüğü bu durumu teyit etmektedir.

Tablo- 3.7. PEB sisteminin, Kaynak Tahsisinde Belirleyici Rol Oynama Durumu

PEB sistemi, kaynak tahsisinde belirleyici rol oynamaktadır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,1	1,1
Katılmıyorum	6	6,5	7,5
Biraz Katılıyorum	17	18,3	25,8
Katılıyorum	47	50,5	76,3
Kesinlikle Katılıyorum	22	23,7	100,0
Toplam (Ort.=3,94 Stn.Spm =0,87)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %69'u PEB sisteminin kaynak tahsisinde belirleyici rol oynadığı görüşüne katılmaktadır. %18,3'lük bir kesim bu görüşe biraz katılmaktayken, %7,6'sı bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda ankete katılanlar arasında görüş birliği olduğu söylenebilir.

3.3.3. PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörlere Yönelik Bulgular

Anketimizin ikinci bölümünün ikinci kısmında PEB sisteminin başarıyla uygulanmasında etkili olan faktörlere yönelik ifadelere katılma düzeylerini ölçmek için 5'li likert ölçeğine göre hazırlanmış 10 soruya verdikleri yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo-3.8. PEB Sisteminde Üst Yönetici Desteğinin Etkin Kaynak Kullanımındaki Rolü

PEB sisteminin kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını sağlaması, üst yöneticinin desteğine bağlıdır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	3	3,2	5,4
Biraz Katılıyorum	12	12,9	18,3
Katılıyorum	36	38,7	57,0
Kesinlikle Katılıyorum	40	43,0	100,0
Toplam (Ort.=4,17 Stn.Spm =0,92)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %81,7'si PEB sisteminin kaynakların verimli ve etkin kullanılmasını sağlamasının, üst yöneticinin desteğine bağlı olduğu görüşündedir. %5,4'lük küçük bir kısmı ise bu ifadeye katılmamaktadır. Standart sapmanın küçük olması bu konuda görüş birliğinin olduğunu göstermektedir.

Tablo-3.9. PEB Sisteminde Üst Yönetici Desteğinin Etkin Kaynak Kullanımındaki Rolü

Kamu yönetiminde performans kültürünün yerleşmesinde, personel kalitesi önemli bir unsurdur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	1	1,1	1,1
Biraz Katılıyorum	6	6,5	7,5
Katılıyorum	34	36,6	44,1
Kesinlikle Katılıyorum	52	55,9	100,0
Toplam (Ort.=4,47 Stn.Spm =0,66)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %86 kadar büyük bir bölümü kamu yönetiminde performans kültürünün yerleşmesinde personel kalitesinin önemli bir unsur olduğu görüşüne katılmaktadır. Bu görüşe katılmayanların sayısı %1,1gibi çok azdır. Bu konuda ankete katılanlar arasında görüş birliği mevcuttur.

Tablo- 3.10. Kurumda PEB Sistemini uygulayacak Nitelikli Personel Mevcudiyeti

Kurumumda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personel mevcut değildir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Katılmıyorum	21	22,6	26,9
Biraz Katılıyorum	28	30,1	57,0
Katılıyorum	23	24,7	81,7
Kesinlikle Katılıyorum	17	18,3	100,0
Toplam (Ort.=3,30 Stn.Spm =1,14)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %51'i Kurumunda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personel mevcut olmadığı görüşüne katılırken, %21'i bu görüşe biraz katılmış, %4,3'ü ise bu görüşe katılmamıştır. Standart sapmanın yüksek olması bu konuda görüş ayrılıklarının olduğunu göstermektedir.

Tablo-3.11. Sürekli Mesleki Eğitimlerin PEB' in Benimsenmesindeki Rolü

Sürekli mesleki eğitimler, PEB sisteminin benimsenmesine olumlu katkı sağlar.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	5	5,4	5,4
Biraz Katılıyorum	12	12,9	18,3
Katılıyorum	46	49,5	67,7
Kesinlikle Katılıyorum	30	32,3	100,0
Toplam (Ort.=4,08 Stn.Spm =0,81)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %81,8'i sürekli mesleki eğitimlerin PEB sisteminin benimsenmesine olumlu katkı sağlayacağı görüşündedir. %12,9'luk kesim bu görüşe biraz katılırken, %5,4'lük kesim bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda görüş birliği olduğu söylenebilir.

Tablo- 3.12. PEB Öncesi Süreçte Verilen Eğitimlerin Yeterliliği

PEB öncesi süreçte sistemle ilgili verilen eğitimler yeterlidir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	9	9,7	9,7
Katılmıyorum	40	43,0	52,7
Biraz Katılıyorum	29	31,2	83,9
Katılıyorum	11	11,8	95,7
Kesinlikle Katılıyorum	4	4,3	100,0
Toplam (Ort.=2,58 Stn.Spm =0,97)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların % 52,7'si PEB öncesi süreçte sistemle ilgili verilen eğitimlerin yeterli olduğu görüşüne katılmamakta, %31,2'lik kısmı biraz katılmakta %16,1 lik kesim bu görüşü savunmaktadır. Bu konuda görüş birliği söz konusudur.

Tablo-3.13. Kurum İçi Eğitimlerin PEB Sisteminin Başarısını Arttırmasındaki Rolü

Kurum içi eğitimler, PEB sisteminin başarısını arttırır/benimsenmesini kolaylaştırır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	4	4,3	7,5
Biraz Katılıyorum	14	15,1	22,6
Katılıyorum	43	46,2	68,8
Kesinlikle Katılıyorum	29	31,2	100,0
Toplam (Ort.=3,97 Stn.Spm =0,96)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %77,4'ü kurum içi eğitimlerin, PEB sisteminin başarısını arttırdığı ve benimsenmesini kolaylaştırdığı görüşündedir. %15,1'lik kesim bu görüşe biraz katılırken, %7,5'lik kesim bu görüşe katılmamaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği söz konusudur.

Tablo- 3.14. Teknolojik Uygulamaların PEB' in Başarısındaki Rolü

Teknolojik uygulamaların kullanımı (ör.e-Bütçe), PEB 'in başarısı için önemlidir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	1	1,1	4,3
Biraz Katılıyorum	4	4,3	8,6
Katılıyorum	49	52,7	61,3
Kesinlikle Katılıyorum	36	38,7	100,0
Toplam (Ort.=4,22 Stn.Spm =0,84)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %85'i görüşündedir. %4,3'lük kesim bu görüşe biraz katılırken, %4,3'lük kesim bu görüşe katılmamaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği söz konusudur.

Tablo-3.15. Kurumda PEB Sistemine Uygun Bilişim Sistemlerinin Mevcudiyeti

Kurumumda PEB sitemine uygun bilişim sistemleri ve alt yapı mevcut değildir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	6	6,5	6,5
Katılmıyorum	28	30,1	36,6
Biraz Katılıyorum	29	31,2	67,7
Katılıyorum	22	23,7	91,4
Kesinlikle Katılıyorum	8	8,6	100,0
Toplam (Ort.=2,97 Stn.Spm =1,07)	93	100,0	

Araştırmaya katılanlar arasında görüş ayrılı söz konusudur. Ortalamanın düşük, standart sapmanın büyük olması bu görüşü kanıtlar niteliktedir. Araştırmaya katılanların %32,3'ü Kurumunda PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve alt yapının mevcut olmadığı görüşüne katılmazken, %36,7'si bu görüşe katılmakta, %31,2 si de biraz katılmaktadır.

Tablo-3.16. e-Bütçe Sisteminin PEB Uygulamasını Kolaylaştırma Durumu

e-Bütçe sistemi, PEB' in uygulanmasını kolaylaştırır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	6	6,5	8,6
Biraz Katılıyorum	9	9,7	18,3
Katılıyorum	53	57,0	75,3
Kesinlikle Katılıyorum	23	24,7	100,0
Toplam (Ort.=3,95 Stn.Spm =0,89)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %81,7'si e-Bütçe sisteminin PEB' in uygulanmasını kolaylaştıracağı görüşündedir. %8,7'lik bir kesim bu görüşe katılmamaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği vardır. Ortalamanın yüksek olması ve standart sapmanın düşük olması bu durumu teyit eder niteliktedir.

Tablo-3.17. PEB Sistemi için Gerekli Performans Bilgi sisteminin Mevcudiyeti

PEB sisteminin gerektirdiği bilgileri toplayacak performans bilgi sistemi mevcut değildir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	18	19,4	22,6
Biraz Katılıyorum	34	36,6	59,1
Katılıyorum	21	22,6	81,7
Kesinlikle Katılıyorum	17	18,3	100,0
Toplam (Ort.=3,33 Stn.Spm =1,08)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %40,9'u PEB sisteminin gerektirdiği bilgileri toplayacak performans bilgi sisteminin mevcut olmadığı görüşüne katılmaktadır. %36,6'sı bu görüşe biraz katılırken, %22,6'sı bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş ayrılığının olduğunu söyleyebiliriz.

3.3.4. PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurlarıyla İlgili Bulgular

Anketimizin ikinci kısmının üçüncü bölümü PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları olan tahakkuk esaslı muhasebe, analitik bütçe kod yapısı ve çok yıllı bütçelemeye yönelik ifadelere katılma durumlarını ölçmek için 5'li likert ölçeğine göre hazırlanmış 4 soruya verilen yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo-3.18. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin PEB' i Kolaylaştırıcı Fonksiyonu

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi, PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştırır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	5	5,4	5,4
Biraz Katılıyorum	19	20,4	25,8
Katılıyorum	55	59,1	84,9
Kesinlikle Katılıyorum	14	15,1	100,0
Toplam (Ort.=3,83 Stn.Spm =0,74)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %74,2'si tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesinin, PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracağı görüşüne katılmakta

%5,4'ü ise bu görüşe katılmamaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda görüş birliği mevcuttur.

Tablo-3.19.Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminde Maliyet Muhasebesinin Olmamasının PEB Açısından Sorun Teşkil Etmesi

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmaması, PEB açısından bir sorundur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,1	1,1
Katılmıyorum	13	14,0	15,1
Biraz Katılıyorum	26	28,0	43,0
Katılıyorum	34	36,6	79,6
Kesinlikle Katılıyorum	19	20,4	100,0
Toplam (Ort.=3,61 Stn.Spm =1,00)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %57'si tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmamasının, PEB açısından bir sorun olduğu görüşüne katılırken, %28'i bu görüşe biraz katılmakta, %15,1 ise bu görüşe katılmaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda tam bir görüş birliğinin olmadığını söyleyebiliriz.

Tablo-3.20. Analitik Bütçe Kod Yapısının PEB sisteminin Başarısındaki Rolü

Analitik bütçe kod yapısı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	6	6,5	6,5
Biraz Katılıyorum	12	12,9	19,4
Katılıyorum	50	53,8	73,1
Kesinlikle Katılıyorum	25	26,9	100,0
Toplam (Ort.=4,01 Stn.Spm =0,81)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %80,7'si analitik bütçe kod yapısının, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araç olduğu görüşüne katılmaktadır. %6'lık bir kesim bu görüşe katılmamaktadır. Ortalamanın yüksek, standart sapmanın düşük olması bu konuda görüş birliğinin olduğunu göstermektedir.

Tablo-3.21. Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışının PEB Sisteminin Başarısındaki Rolü

Çok yıllı bütçeleme anlayışı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	6	6,5	8,6
Biraz Katılıyorum	18	19,4	28,0
Katılıyorum	50	53,8	81,7
Kesinlikle Katılıyorum	17	18,3	100,0
Toplam (Ort.=3,79 Stn.Spm =0,89)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %67'si çok yıllı bütçeleme anlayışının, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araç olduğu görüşüne katılmaktadır. %8,7'si ise bu görüşe katılmaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuyla ilgili olarak görüş birliği söz konusudur.

3.3.5. PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışlarına Yönelik Bulgular

Anketimizin ikinci kısmının dördüncü bölümünde PEB sürecinde yer alan aktörlerin tutum ve davranışlarına yönelik ifadelere katılma düzeylerini ölçmek için hazırlanmış 7 soruya verdikleri yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo-3.22. PEB Sisteminin Başarısında İdare ve Yöneticilerin Rolü

PEB sisteminin başarısı/etkinliği, büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlıdır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	5	5,4	5,4
Biraz Katılıyorum	6	6,5	11,8
Katılıyorum	39	41,9	53,8
Kesinlikle Katılıyorum	43	46,2	100,0
Toplam (Ort.=4.29 Stn.Spm =0,81)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %88,1'i PEB sisteminin başarısı/etkinliğinin büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlı olduğu görüşüne katılmaktadır. Bu konuda ankete katılanlar arasında bir görüş birliği söz konusudur.

Tablo-3.23. Kamu Kurumlarında Geleneksel Bütçe Sisteminden Kalma Alışkanlıkların Devam Etme Durumu

Kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıklar devam etmektedir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	6	6,5	9,7
Biraz Katılıyorum	26	28,0	37,6
Katılıyorum	33	35,5	73,1
Kesinlikle Katılıyorum	25	26,9	100,0
Toplam (Ort.=3,76 Stn.Spm =1,02)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %62, 4'ü kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam etmekte olduğu görüşüne katılırken, %26'sı bu görüşe biraz katılmakta, %9,7'si bu görüşe katılmamaktadır. Standart sapmanın 1,02 olması, araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş ayrılı olduğunu göstermektedir.

Tablo-3.24. PEB Sisteminin Yaygınlaştırılmasında Maliye Bakanlığının Rolü

Maliye Bakanlığı, PEB sisteminin yaygınlaştırılması için gerekli çabayı göstermektedir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Katılmıyorum	7	7,5	11,8
Biraz Katılıyorum	33	35,5	47,3
Katılıyorum	37	39,8	87,1
Kesinlikle Katılıyorum	12	12,9	100,0
Toplam (Ort.=3,49 Stn.Spm =0,96)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %52,7'si Maliye Bakanlığı'nın PEB sisteminin yaygınlaştırılması için gerekli çabayı gösterdiği görüşüne katılırken, %35,5 lik kesim bu görüşe biraz katılmakta, %11,8'i ise bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliğinin olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo-3.25. Kamu Çalışanlarının PEB Sisteminin Uygulanması/Başarısındaki Rolü

PEB sisteminin uygulanması/ başarısı, kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarına bağlıdır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Biraz Katılıyorum	4	4,3	8,6
Katılıyorum	48	51,6	60,2
Kesinlikle Katılıyorum	37	39,8	100,0
Toplam (Ort.=4,26 Stn.Spm =0,73)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %91,4 kadar çok büyük bir bölümü PEB sisteminin uygulanması/ başarısının, kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarına bağlı olduğu görüşüne katılmaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği söz konusudur.

Tablo-3.26. Mevcut PEB Sisteminin Başarılı Bir Şekilde Uygulanma Durumu

Mevcut PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığını düşünmüyorum.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	11	11,8	15,1
Biraz Katılıyorum	32	34,4	49,5
Katılıyorum	35	37,6	87,1
Kesinlikle Katılıyorum	12	12,9	100,0
Toplam (Ort.=3,45 Stn.Spm =0,97)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %50,5'i mevcut PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığını düşünmemekte, %32'si ise bu görüşe biraz katılmakta, %15'i bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği söz konusudur.

Tablo-3.27. Mevcut İdari Yapılanmanın PEB Sisteminin Başarısındaki Rolü

Mevcut idari yapılanma, PEB' in başarısını olumsuz etkiler.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	14	15,1	17,2
Biraz Katılıyorum	45	48,4	65,6
Katılıyorum	16	17,2	82,8
Kesinlikle Katılıyorum	16	17,2	100,0
Toplam (Ort.=3,32 Stn.Spm =1,00)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %48,4'ü mevcut idari yapılanmanın PEB' in başarısını olumsuz etkilediği görüşüne biraz katılmakta iken %34,4'ü bu görüşe katılmakta, %17,3'ü ise bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş ayrığının olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo-3.28. Çalışanların Özlük Haklarının İyileştirilmesinin PEB Sistemine Katkısı

PEB sürecinde görev alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesi, sistemden beklenen faydayı arttırır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Katılmıyorum	7	7,5	11,8
Biraz Katılıyorum	16	17,2	29,0
Katılıyorum	38	40,9	69,9
Kesinlikle Katılıyorum	28	30,1	100,0
Toplam (Ort.=3,84 Stn.Spm =1,07)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %71'i PEB sürecinde görev alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesinin, sistemden beklenen faydayı arttıracağı görüşüne katılmaktadır. %17,2'lik kesim bu görüşe biraz katılmakta, %11,8'lik kesim ise bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda bir görüş ayrılığı söz konusudur.

3.3.6. Performans Ölçüm Sistemiyle İlgili Bulgular

Anketimizin ikinci kısmının beşinci bölümünde, performans ölçüm sistemine yönelik ifadelere katılma düzeylerini ölçmek için hazırlanmış 5 soruya verdikleri yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo-3.29. PEB Sisteminin Performans Ölçü ve Göstergelerinin Belirlenmesinde Kurumlara Karar Verme Yetkisi Tanıması

PEB, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde, kurumlara karar verme imkanı tanımaktadır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,1	1,1
Katılmıyorum	2	2,2	3,2
Biraz Katılıyorum	19	20,4	23,7
Katılıyorum	54	58,1	81,7
Kesinlikle Katılıyorum	17	18,3	100,0
Toplam (Ort.=3,90 Stn.Spm =0,75)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %76,4'ü PEB' in, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde, kurumlara karar verme imkânı tanıdığı görüşüne katılmaktadır. %20,4'lük bir kesim bu görüşe biraz katılmaktadır. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliğinin olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo-2.30. Performans Ölçü ve Göstergelerinin İdareciler Üzerinde Baskı Oluşturması

PEB sisteminde yer alan performans ölçü ve göstergeleri, idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	6	6,5	6,5
Katılmıyorum	24	25,8	32,3
Biraz Katılıyorum	28	30,1	62,4
Katılıyorum	24	25,8	88,2
Kesinlikle Katılıyorum	11	11,8	100,0
Toplam (Ort.=3,10 Stn.Spm =1,11)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %37,6'sı PEB sisteminde yer alan performans ölçü ve göstergelerinin, idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturacağı görüşüne katılırken, %32,3'ü bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda görüş birliği mevcut değildir. Standart sapmanın 1,11 olması bu durumu göstermektedir.

Tablo-3.31. Performans Ölçüm Sisteminin Önemli Olanın Ölçülmesine Yönelik Olması

Performans ölçüm sistemi, her faaliyetin değil; önemli olanın ölçülmesine yönelik olmalıdır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	5	5,4	5,4
Katılmıyorum	18	19,4	24,7
Biraz Katılıyorum	12	12,9	37,6
Katılıyorum	34	36,6	74,2
Kesinlikle Katılıyorum	24	25,8	100,0
Toplam (Ort.=3,58 Stn.Spm =1,21)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %62,4'ü performans ölçüm sisteminin, her faaliyetin değil; önemli olanın ölçülmesine yönelik olması gerektiği görüşüne katılırken, %24,8'i bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda görüş birliği mevcut değildir. Standart sapmanın 1,21 olması bu durumu göstermektedir.

Tablo-3.32. Kurumda Ölçülebilecek Belirlenmiş Performans Hedeflerinin Mevcudiyeti

Kurumumda ölçülebilecek performans hedefleri belirlenmiştir.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	10	10,8	14,0
Biraz Katılıyorum	14	15,1	29,0
Katılıyorum	53	57,0	86,0
Kesinlikle Katılıyorum	13	14,0	100,0
Toplam (Ort.=3,67 Stn.Spm =0,95)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %66'sı kurumunda ölçülebilecek performans hedeflerinin belirlenmiş olduğu görüşüne katılmakta, %15,1'i bu görüşe biraz katılırken, %14'ü bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda bir görüş birliğinin olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo-3.33. Performans Ölçü ve Göstergelerinin Kurum İhtiyaçlarıyla Uyumlu Olması

Performans ölçü ve göstergelerimiz kurum ihtiyaçlarıyla uygun ve uyumludur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	2	2,2	2,2
Katılmıyorum	14	15,1	17,2
Biraz Katılıyorum	18	19,4	36,6
Katılıyorum	46	49,5	86,0
Kesinlikle Katılıyorum	13	14,0	100,0
Toplam (Ort.=3,58 Stn.Spm =0,98)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %63,5'i performans ölçü ve göstergelerinin kurum ihtiyaçlarıyla uygun ve uyumlu olduğu görüşüne katılmakta, %19,4'ü bu görüşe biraz katılmakta, %17,3' bu görüşe katılmamaktadır. Ankete katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliği mevcuttur.

3.3.7. Stratejik Planlama Olgusuna Yönelik Bulgular

Anketimizin ikinci kısmının altıncı bölümü, PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik planlama olgusuna yönelik ifadelere katılma düzeylerini ölçmek için hazırlanmış 5 soruya verdikleri yanıtlar aşağıda özetlenmiştir.

Tablo-3.34. Stratejik Planlama Anlayışının PEB Sisteminin Doğru Uygulanmasındaki Rolü

PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/etkinliği, kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesine bağlıdır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Katılmıyorum	6	6,5	6,5
Biraz Katılıyorum	6	6,5	12,9
Katılıyorum	50	53,8	66,7
Kesinlikle Katılıyorum	31	33,3	100,0
Toplam (Ort.=4,13 Stn.Spm =0,80)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %81 gibi büyük bir bölümü PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/etkinliğinin, kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesine bağlı olduğu görüşünü desteklemiştir. Ortalamanın yüksek oluşu ve standart sapmanın düşüklüğü bu konuda görüş birliğinin varlığını göstermektedir.

Tablo-3.35. Stratejik Yönetim Anlayışının Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirlik Açısından Önemi

Stratejik yönetim anlayışı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araçtır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	3	3,2	6,5
Biraz Katılıyorum	10	10,8	17,2
Katılıyorum	40	43,0	60,2
Kesinlikle Katılıyorum	37	39,8	100,0
Toplam (Ort.=4,12 Stn.Spm =0,95)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %82,8 kadar büyük bir kısmı stratejik yönetim anlayışının, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araç olduğu görüşüne katılmaktadır. Bu konuda araştırmacılar arasında görüş birliği mevcuttur.

Tablo-3.36. Stratejik Planlamayı Kamu Mali Yönetiminin Kültürü Haline Getirme

Stratejik planlamayı kamu mali yönetiminin kültürü haline getirmek zordur.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	4	4,3	4,3
Katılmıyorum	21	22,6	26,9
Biraz Katılıyorum	24	25,8	52,7
Katılıyorum	33	35,5	88,2
Kesinlikle Katılıyorum	11	11,8	100,0
Toplam (Ort.=3,27 Stn.Spm =1,07)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %47,3'ü stratejik planlamayı kamu mali yönetiminin kültürü haline getirmenin zor olduğu şeklinde görüş beyan etmiştir. %25,8'lik bir kesim bu görüşe biraz katılırken, %26,9'luk bir kesim bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda bir görüş ayrılığının olduğunu söyleyebiliriz.

Tablo-3.37. Stratejik Planlamanın Mali Kaynakların Verimliliğini Arttırması

Kamu idarelerinde stratejik planlama mali kaynakların verimliliğini arttırır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	3	3,2	3,2
Katılmıyorum	5	5,4	8,6
Biraz Katılıyorum	11	11,8	20,4
Katılıyorum	43	46,2	66,7
Kesinlikle Katılıyorum	31	33,3	100,0
Toplam (Ort.=4,01 Stn.Spm =0,98)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %79,5'i kamu idarelerinde stratejik planlamanın mali kaynakların verimliliğini arttırdığı görüşüne katılmaktadır. %11,8'lik bir kesim bu görüşe biraz katılmakta, %8,6'lık bir kesim ise bu görüşe katılmaktadır. Araştırmaya katılan kamu çalışanları arasında bir görüş birliğinin olduğunu görmekteyiz.

Tablo-3.38. Stratejik Planlamanın Kendini Kandırma Olarak Görülmesi

Stratejik planlama kendini kandırmadır.	Sıklık	Yüzde (%)	Toplam Yüzde (%)
Kesinlikle Katılmıyorum	40	43,0	43,0
Katılmıyorum	20	21,5	64,5
Biraz Katılıyorum	15	16,1	80,6
Katılıyorum	9	9,7	90,3
Kesinlikle Katılıyorum	9	9,7	100,0
Toplam (Ort.=2,21 Stn.Spm =1,35)	93	100,0	

Araştırmaya katılanların %64,5'i stratejik planlamanın kendini kandırma olduğu düşüncesine katılmamaktadır. %19,4'ü bu görüşe katılmaktadır. Ortalamanın 2,21 gibi düşük olması ve standart sapmanın 1,35 gibi yüksek bir değer olması, araştırmaya katılanlar arasında bu konuda bir görüş birliğinin olduğunu göstermektedir.

3.4. Araştırma Sonuçlarının Yorumlanması

Araştırma kapsamında elde edilen bulgular, anket bölümleri itibariyle yorumlanmış ve PEB sisteminin Türkiye'deki uygulamasıyla ilgili çeşitli öneriler getirilmiştir.

3.4.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri

Araştırmaya katılanların büyük bir bölümünü (%64,5) erkeklerin oluşturduğu ve büyük bir kısmının da (%28) 25-30 yaş aralığında olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının %89,2'lik kesiminin lisans eğitimi aldığı, lisansüstü ve doktora eğitimi alanların oranının oldukça düşük olduğu tespit edilmiştir.

Mevcut kadroların önemli bir kısmının 25-30 yaş aralığındaki kamu çalışanlarından oluşması, işle ilgili yeterli tecrübenin oluşmaması sonucunu doğurabilir; bu açıdan mevcut kadrolarda çalışanlara PEB sistemiyle ilgili yeterli mesleki eğitimler verilerek gerekli alt yapı hazırlanmalıdır. Ayrıca ilgili kadrolarda çalışan kesimin yaş itibariyle genç olması nedeniyle uzun yıllar bu kadrolarda görev

alacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Çalışanlara, mesleğin başında gerekli ve yeterli eğitimler verilerek avantaja bu durum dönüştürülebilir. Genç nüfusun değişime ve yeni sisteme ayak uydurması avantajdır. Bu avantaj iyi kullanılmalıdır.

Kamuda çalışanların büyük kısmının lisans eğitimine sahip olduğu belirlenmiştir. Bu konuda ilgili birimlerde çalışanların yüksek lisans eğitimi almaları teşvik edilerek mesleki konularda uzmanlaşmaları sağlanabilir. Bu durumda PEB' in uygulanmasını kolaylaştırıcı bir unsur olacaktır.

PEB sürecinde yer alan aktörlerin kamuda hangi unvanlara sahip olduklarına yönelik bulgulara baktığımızda büyük çoğunluğunun %45,2 oranıyla kamuda çalışan memur ve %24,4 oranıyla diğer seçeneğinde yer alan uzman ve müdür pozisyonunda çalışan kişilerden oluştuğunu görmekteyiz. Bunun nedeni; harcama yetkilisi konumunda olan üst yönetici ya da gerçekleştirme görevlisi kadrolarının sınırlı ve az sayıda olmasıdır. PEB sürecinde uzman ve memur kesiminin payının yüksek olması nedeniyle bu kadrolarda çalışan personele hizmet içi eğitim ve vb.nin uygulanması daha kolay ve rasyonel olacaktır.

Araştırmaya katılanların çalıştıkları kamu idari birimlerine yönelik elde edilen bulgulara göre çalışanların %54,8'lik kısmı yüksek öğretim kurumlarında görev almaktadır. Bu durumun temel nedeni; araştırma evrenini oluşturan kişilerin daha çok bu birimlerde görev yapmasıdır.

3.4.2. PEB Olgusuna Yönelik Algılar

Anket bulguları araştırmaya katılan kamu çalışanlarının PEB' in doğru bir şekilde uygulandığı taktirde kendisinden beklenen amaçları (kaynak kullanımında etkinlik, hesap verebilirlik, mali saydamlık, mali disiplin, politika oluşturma, bütçe hazırlama/uygulama/denetim süreçlerini güçlendirme) gerçekleştirebileceğini düşünmektedir**.** Kamu çalışanları tarafından PEB sisteminin tüm boyutlarıyla benimsenmesi, PEB' den beklenen faydanın elde edilmesi ve PEB sisteminin etkili bir şekilde uygulanması bakımından önemlidir.

Sosyo-kültürel yapıda meydana gelen değişmeler, vatandaşın ödediği vergilerin nerelere harcandığı konusunda devletten hesap sorması, kamu kaynaklarının etkinsiz bir şekilde kullanılması, kamuda hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin anlayışlarının benimsenmesini gerekli kılmıştır.

2003 yılı sonunda çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ile kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek Türk kamu mali yönetiminde PEB sistemine geçilmiştir. PEB sisteminin temel zeminini oluşturan 5018 sayılı KMYKK 'da mali saydamlık şu şekilde tanımlanmıştır: "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir" (5018 s. KMYKK, Md.7). Aynı kanunun sekizinci maddesinde de hesap verme sorumluluğu tanımlanmıştır. Buna göre; hesap verme sorumluluğu; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde tanımlanmıştır (5018 s. KMYKK, Md.8).

Kamu politika ve sonuçlarının halka açık olması ve kamu kaynaklarının nerelere harcandığı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesini öngören hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin kamu kesiminde gerçekleştirilmesinde; PEB sisteminin

temel unsurlarından olan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimi büyük rol oynamaktadır.

Kamu mali yönetiminin en önemli parçası olan bütçe; mali disiplinin ve saydamlığın sağlanması, kaynakların etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması ve hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi açısından çok önemli bir araçtır. Bu nedenle sistemin başarılı bir şekilde uygulanması için PEB sürecinde yer alan kamu çalışanları tarafından yeterince anlaşılması ve benimsenmesi temel şarttır.

3.4.3. PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörler

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması; literatür çalışmasından da anlaşıldığı üzere çeşitli faktörlere bağlıdır. Bu faktörleri; üst yönetici desteği, personel kalitesi, sürekli mesleki eğitimler, teknolojik alt yapı, PEB' e uygun bilişim sistemleri ve performans bilgi sistemi şeklinde sıralamak mümkündür.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında etkili olan faktörlere yönelik bulgulardan elde ettiğimiz sonuçlara göre ankete katılanların %81,7 gibi büyük bir kısmı PEB' in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için üst yöneticinin desteğinin gerekli olduğunu belirtmiştir. PEB' in başarılı bir şekilde uygulanması, performans bilgisinin oluşturulması/ izlenmesi/değerlendirilmesi sırasında politika yapıcıların ve uygulayıcıların birlikte hareket etmesini gerektirmektedir. Bu açıdan PEB sistemi üst yöneticiler tarafından sürekli desteklenmeli ve benimsenmelidir aksi takdirde fikir çatışmaları PEB' in başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

Ankete katılanların %86'sı PEB' in başarılı bir şekilde uygulanmasında personel kalitesinin önemli olduğunu belirtmiştir. Kurumlarda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personelin mevcut olup olmadığı yönünde sorulan soruya, araştırmaya katılanların %51 i nitelikli personelin mevcut olmadığını belirtmiştir. Personel kalitesi kurumsal performans kültürünün yerleşmesi açısından son derece önemli bir unsurdur. PEB sisteminin başarısı, PEB' i uygulayan kamu çalışanlarının bu konudaki yetkinliği ve kalitesine bağlıdır. Sistemin başarılı bir şekilde uygulanması hedefleniyorsa PEB sürecinde yer alan mevcut personelin nitelikleri çeşitli eğitim ve programlarla arttırılmalı ve personelin niteliklerini attırmak için

yaptığı çalışma ve eğitimler desteklenmeli ve bu yönde çeşitli teşvikler sağlanmalıdır.

Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğu sürekli mesleki eğitimlerin ve kurum içi eğitimlerin, PEB' in benimsenmesinde/başarısında önemli olduğunu belirtmiş; ancak PEB öncesi süreçte verilen eğitimlerin yeterli olmadığı yönünde görüş beyan etmişlerdir. PEB sistemi kendine özgü unsur ve kavramları bünyesinde barındıran, ülkemiz açısından yeni bir sistem olarak kabul edilebilir. Bu sistem içersinde yer alan unsur ve kavramların iyi anlaşılması, kamuda performans kültürünün oluşturulabilmesi için bir zorunluluk arz etmektedir. Kamuda performans kültürünün PEB uygulaması konusunda en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm personele gerekli eğitimlerin verilmesiyle gerçekleştirilebilir. Bu nedenle PEB sistemiyle ilgili eğitimlere büyük önem verilmelidir. Bu konuda gerekli çaba gösterilmeden personelden uygulamada üstün bir başarı göstermelerini beklemek ütopik bir yaklaşımdır.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için bir başka önemli faktör de teknolojik uygulamalardır (ör. E-Bütçe gibi). Bu konuyla ilgili olarak araştırma sonuçlarından elde ettiğimiz bulgulara göre; ankete katılanların büyük çoğunluğu (%85) e- bütçe gibi teknolojik uygulamaların kullanılmasının PEB 'in başarısı için önemli olduğunu belirtmişlerdir. Ancak PEB 'in başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak teknolojik alt yapının, bilişim sistemlerinin ve performans bilgi sisteminin kurumlarında mevcut olmadığını belirtmişlerdir. Teknolojik alt yapı/bilişim sistemi/performans bilgi sisteminin, kurumda mevcudiyetiyle ilgili bulgulardan bu konuda görüş ayrılıklarının da yaşandığı görülmektedir. Bunun nedeninin araştırmaya katılan kamu kurumlarının birbirinden farklı özellik göstermesinden ve eşit koşul ve imkânlara sahip olmamasından kaynaklandığı söylenebilir. Teknolojik altyapı/bilişim sistemi/performans bilgi sisteminin oluşturulması ve kullanılması, para ve zaman yönünden maliyetli olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, yüksek öğretim kurumları açısından konuya bakacak olursak Anadolu Üniversitesinin Eskişehir Osmangazi üniversitesine göre teknolojik alt yapısının daha gelişmiş olduğunu söyleyebiliriz. Hiç kuşkusuz bunda

üniversitelerin maddi imkânlarının etkisinin de önemli bir faktör olduğu açıktır. Performans ölçüm sonuçlarının güvenilir ve etkili bir şekilde analiz edilmesi ve PEB' den beklenen başarının sağlanması için güçlü bir teknolojik alt yapı ve bilgi işlem sistemlerine ihtiyaç vardır. Elde edilen verilerin sistemli ve güvenilir bir şekilde analiz edilmesini sağlamak için kamu kurumlarının teknolojik alt yapısı güçlendirilmelidir.

3.4.4. PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları

PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarını; tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe kod yapısı ve çok yıllı bütçeleme anlayışı oluşturmaktadır. PEB sisteminin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi; kamu kurumlarında bütçe hazırlama ve uygulama sürecine bu unsurların başarılı bir şekilde uygulanmasıyla mümkün olabilecektir.

Tahakkuk Esaslı Muhasebe, muhasebe işlemlerini kaydetmek için nakit ve tahakkuk esaslarının bir karışımını kullanır. Tahakkuk esasında, alınan mal ya da yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir devlet borcu gerçekleştiğinde gider, gelirlerde tahakkuk ettiğinde gelir kaydedilecektir. Böylece devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınacaktır (Erkan Karaarslan, 2 Mart 2011). Bu yönüyle tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin PEB' in amaçlarından olan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlamasında PEB sistemine veri oluşturulması açısından önemli bir yere sahiptir. PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarıyla ilgili araştırma sonuçlarından elde edilen bulgular da bu ifademizi destekler niteliktedir. Araştırmaya katılanların %74,2'si, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracağı yönünde görüş bildirmiştir. PEB sistemiyle devlet muhasebe sisteminde nakit esasından tahakkuk esasına geçilmesi, kamu mali yönetiminde PEB' in temel amaçlarından olan mali saydamlık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesi yönünde atılmış önemli bir adımdır. Ancak sistemde maliyet muhasebesine yer verilmemesi kamu hizmetlerinin gerçek maliyetlerinin ne olduğu konusunda bir belirsizliğe yol açacağından ciddi bir sorun teşkil edebilecektir.

Araştırmaya katılanların %57'si tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmamasını PEB açısından ciddi bir sorun olduğunu belirtmişlerdir. %28'i bu konuya biraz katılırken, %15,1'i de bu konuda aksi görüş bildirmişlerdir. Araştırmaya katılanlar arasında bu konuda görüş ayrılılarının mevcut olduğunu görmekteyiz. Bunun nedeninin kamu hizmetlerinin hepsinin maliyetinin hesaplanmasında birtakım güçlükler yaşanması düşüncesi olabileceğini düşünüyoruz. Maliyet muhasebesi sisteminin sisteme entegre edilmesi; PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracak, verilerin güvenirliğini arttıracak, sağlıklı analizler yapılmasına yardımcı olabilecektir.

PEB açısından bir diğer önemli unsur, analitik bütçe kod yapısıdır. Araştırmaya katılanların büyük bir çoğunluğu (%80,7) analitik bütçe kod yapısının PEB' in başarısı için önemli bir araç olduğunu belirmişlerdir. Bu konuda araştırmaya katılanlar arasında bir görüş birliğinin olduğunu söyleyebiliriz. Kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, ekonomik sınıflandırma ve finans tipi sınıflandırmadan oluşan yeni bütçe kod yapısı; program sorumlularının tespitine ve mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın yapılmasına olanak sağlamaktadır. Ayrıca ölçme ve analiz yapmaya elverişli olması, PEB sisteminin uygulanması açısından büyük kolaylık sağlamaktadır.

PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarından biri de çok yıllı bütçeleme anlayışıdır. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının büyük bir bölümü (%67), çok yıllı bütçeleme anlayışının PEB sisteminin başarısı için önemli bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Çok yıllı bütçeleme sistemi; öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Çok yıllı bütçeleme anlayışının PEB sistemine sağladığı en önemli avantajlardan biri; eldeki mevcut kaynaklarla sunulacak kamu hizmeti arasında ilişki kurarak, kaynakların öncelikli alanlara kaydırılmasını sağlamasıdır. PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik planlama, performans programı kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini içermektedir. Dolayısıyla bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi çok yıllı bütçelerin hazırlanmasını gerektirmektedir. PEB sisteminin temel amaçlarından

olan mali disiplin ve kamu kaynaklarında etkinliği sağlamak orta ve uzun vadeli bir yaklaşımın benimsenmesini zorunlu kılmaktadır.

3.4.5. PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışları

Bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerin tutum ve davranışları, izledikleri menfaatler, bütçelemenin yazılı olmayan kısmını oluşturmaktadır ve bu tutum ve davranışlar, bütçe sürecindeki etkileşimleri yapılandıran önemli sınırlandırmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçeleme bir oyuna benzetilirse, bütçenin yazılı yönleri oyunun yazılı kurallarını; kâğıt üstünde olmayan yönleri ise yazılı olmayan kuralları gösterir. Buna göre oyunun sonuçları yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallara da bağlıdır (Karacan, 2010:7). Bu nedenle bütçe sisteminin başarısında süreçte yer alan aktörlerin tutum ve davranışları çok önemli bir yere sahiptir.

Bütçe maksimizasyonu modeli William A. Niskanen tarafından geniş kapsamlı olarak araştırılmıştır. Niskanen, bürokratların kendi dairesinin hacmini maksimuma çıkarmaya çabaladığını belirtmiştir. Bu görüşe göre bürokrat, bir firmanın kendi piyasa payını artırmak istemesi gibi çeşitli yollarla bürosunun faaliyetlerini büyütmeye çabalar (Aktan, 2001: 7). Netice itibariyle bürokratların kendi bütçelerini geliştirme eğilimi içinde olduğu ifade edilmektedir.

Demokratik toplumlarda, bütçeler üzerindeki temel kararları seçilen politikacılar verir; fakat bu kararlar, atanmış bürokratlar tarafından uygulanmaktadır. Bürokratlar da bir fayda maksimizasyonu içerisindedirler ve karşı karşıya oldukları sınırlamalar dahilinde, kendileri için en iyi avantajı korumaya çalışırlar. Kendilerine konulan sınırlar kapsamında, bürokratlar kamu harcamalarını genişletmeye çalışacaklardır. Kariyerlerinde ilerleme, kamu harcamalarının büyüklüğüne bağlıdır ve bu durum, devlet bürokrasisini cezbeder (Buchanan and Flowers, 1987: 138; aktaran: Aktan, 2001). Durum böyle olunca bir ülkede uygulanan bütçe sisteminin başarısı büyük ölçüde süreçte yer alan bürokratların tutum ve davranışlarına bağlı olmaktadır.

Araştırmaya katılanların %88,1 gibi büyük bir bölümü PEB sisteminin başarısı/etkinliğinin büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlı

olduğunu, %91,4 ü kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarının PEB sisteminin başarısında için gerekli olduğunu belirtmişlerdir. PEB' in başarısında sistemin süreçte yer alan aktörler tarafından benimsenmesi ve anlaşılması yadsınılamayacak bir öneme sahiptir. Sistemin yeterince tanınma ve anlaşılması bu konuda süreçte yer alan çalışanlara gerekli ve yeterli eğitimlerin verilmesiyle sağlanabilir. Kamu çalışanları tarafından yeterince anlaşıldığı düşünülen sistemin çalışanlar tarafından benimsenmesi için ödül ceza sistemi bir alternatif olarak önerilebilir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarında performansa dayalı ücretlendirmeye ilişkin hükümler bulunmasına rağmen, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan genel çerçevede bu konuda bir hüküm bulunmamaktadır (Oral, 2005: 149). Bu nedenle konuyla ilgili olarak 5018 sayılı Kanununda gerekli düzenlemelerin yapılması, kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performansın değerlendirmesi yapılması çalışanların motivasyonunu arttırarak, iş verimliğinin de yükselmesine katkı sağlayabilecektir.

Araştırmaya katılanların büyük bir bölümü (%71) PEB sürecinde yer alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesinin sistemden beklenen faydayı artıracağı yönünde görüş beyan etmiştir. Bu konuyla ilgili olarak çalışanların maaş, ücret, tayin hakkı vb. konularda tatmin edilmesi ve rahat bir çalışma ortamı için gerekli fiziki şartların sağlanması, çalışanların performansını arttırıcı bir etki oluşturabilir. Ayrıca, çalışanların performansına dayalı bir ücret sisteminin getirilmesi bu konuda bir teşvik aracı olabilir.

Araştırmaya katılanların çoğu (%62,4) kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam etmekte olduğu yönünde görüş beyan etmişlerdir. Yine araştırmaya katılanlar arasında PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığını düşünenlerin sayısı hayli azdır (%15). Bu durum kamu kurumlarında performans kültürünün tam olarak yerleşmediğini göstermektedir.

Performansa dayalı bir yönetim kültürünün gelişebilmesi için PEB sistemi, hem bireysel hem de kurumsal anlamda değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu kültürel değişim toplumun daha kaliteli ve daha hızlı hizmete ulaşabilmesi için eski iş yapma

anlayışının ve alışkanlıklarının değiştirilmesini gerektirmektedir (Karacan, 2010:183).

Kamu kesiminde değişimi gerçekleştirmek çok zordur. Diğer çalışmalarda da ifade edildiği gibi PEB' in önündeki temel engel, geleneksel sistemden kalma temel alışkanlıkların sürmesidir. Çalışanlarda da bu algının devam ettiği görülmektedir. Uygulayıcıların PEB' in getireceği faydalara inanmadığı görülmektedir. Bu algının kırılması için gereken çalışmaların bir an önce yapılması, sistem için büyük önem arz etmektedir. PEB sisteminin süreçte yer alanlar tarafından yeterince anlaşılması ve tanıtılması konusunda en büyük görev Maliye Bakanlığına düşmektedir. PEB sistemiyle ilgili kararlar üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından alınmaktadır. Bu nedenle bu kişilerin bütçeleme hakkında yeterli bilgiye sahip olması gerekmektedir. Sorun yaşanan alanlarda Maliye Bakanlığının her türlü desteği tam zamanında sağlaması gerekmektedir. Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı Maliye Bakanlığının PEB sisteminin yaygınlaştırılması için gerekli çabayı gösterdiği yönünde görüş bildirmiştir. Bu sonuç Maliye Bakanlığının PEB sisteminin yaygınlaştırılması için çeşitli eğitim faaliyetleri, danışmanlık hizmetleri sağladığını PEB sisteminin tanıtılmasına yönelik eğitim faaliyetlerine ağırlık verdiğini göstermektedir. Fakat çalışanların PEB' in başarısına olan inancının güçlendirilmesi için bu yönde çalışmaların yoğunlaştırılması, elde edilen faydaların somutlaştırılarak, uygulayıcılara sunulması çok önemlidir. PEB sisteminin başarıyla uygulanmasında kamu çalışanlarının sistemi uygulamak istemelerinin de çok etkili bir unsur olduğu unutulmamalıdır.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için mevcut idari yapılanmanın da buna uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. PEB sistemi içersinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma kaynakların etkin kullanımı için önemli bir unsurdur. Bu açıdan kamu kurumlarının temel hizmet alanlarına göre sınıflandırılması önemli bir husustur. Mevcut idari yapının fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olup olmaması PEB sistemin başarısı açısından önemlidir. Araştırmaya katılanların %48,4'ü mevcut idari yapılanmanın PEB sisteminin başarısını olumsuz etkilediği düşüncesine katılırken, %34,4'ü bu düşünceye biraz

katılmakta, %17, 3'lük kesimde bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda araştırmaya katılanlar arasında görüş ayrılıkları söz konusudur. Bunun nedeni, araştırmaya katılan kamu çalışanlarının çalıştıkları idari birimlerin farklı yapıda olması olabilir.

3.4.6. Performans Ölçüm Sistemi

Performans ölçüleri, bir kurumun ne kadar verimli faaliyet gösterdiği ve sağladığı hizmetin kalitesi de dâhil olmak üzere değişik açılardan ne denli iyi çalıştığının sayılarla ifadesidir. Hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren sayısal ifadelerdir (Bilge, 2006: 16).

Kurumsal performansın etkin şekilde yönetilebilmesi; performans ölçütlerinin tespit edilerek, kurum performansının ölçülmesini zorunlu kılmaktadır. Performans yönetiminde ölçme ve değerlendirme yapmanın zorunluluğu performans ölçmenin de ayrıca üzerinde durulması gereken önemli konulardan biri haline getirmiştir. Performans ölçümü, kurumların önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılan girdi, çıktı ve sonuçlar arasında bir ilişki kurarak kurumun daha rasyonel karar alabilmesine imkânı sağlamaktadır. Bu açıdan PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması performans ölçü ve göstergelerinin başarılı bir şekilde saptanması önemlilik arz etmektedir.

PEB sisteminin, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde kurumlara karar verme imkânı sağladığı görüşü araştırmaya katılanların %76,4'lük bir kesimi tarafından kabul görmüştür. PEB sürecinde kurumlar büyüklük ve yapılarına göre, kurumsal düzeyde ve harcama birimleri düzeyinde ve/veya kurumun her faaliyet, süreç, birim, bölümü için ayrı bir planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapabilmelerine olanak sağlamaktadır. Performans ölçümleri, stratejik amaç ve performans hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğini göstererek hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır.

Performans ölçüm sisteminin bir parçası olarak çalışanların da performansının ölçülmesi, çalışanlar üzerinde bir baskı oluşmasına neden olabilecektir. Araştırma sonuçlarından elde ettiğimiz bulgulara göre; araştırmaya katılanların %37,6'sı performans ölçü ve göstergelerinin idare ve yöneticiler

üzerinde baskı oluşturduğunu belirtmiştir. %32,3 'ü de aksi yönde görüş bildirmiştir. Bu konuda kamu çalışanları arasında görüş ayrılıkları mevcuttur. Performans ölçümüne dayanılarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması durumunda, performans ölçü ve göstergelerinin çalışanlar üzerinde baskı oluşturduğu söylenebilir. Ancak daha önce de bahsedildiği üzere 5018 sayılı KMYKK' da performansa dayalı ücret sistemi, ödül ceza sistemi ile ilgili hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında da performans ölçünlerinin çalışanlar üzerinde baskı oluşturmadığını söyleyebiliriz. Kamu çalışanlarına performans ölçümlerinin kötü bir şey olmadığı PEB' in başarısı için çok önemli bir unsur olduğunun mutlaka anlatılması, bu konudaki şüphe ve kokuların giderilmesi gerekmektedir.

Kişisel performansın ölçülmesi kişilerin bir bütün olarak kurum performansına yaptıkları katkıları görmelerini sağlayacaktır. Kişilerin yaptıkları işi algılaması, kurum içinde kendilerinden beklenenleri anlayarak kendi kendilerine ilerleme kaydetmelerini sağlayacaktır. Performans kültürü geliştiğinde çalışanlar kendi gündelik işleri yanında kurum performansının sürekli olarak arttırılmasına da katkıda bulunacaklardır (Yenice, 2006-b: 59).

Performans ölçümleri gerçekleştirilirken birtakım hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Ghobadian ve Ashworth, etkili bir performans ölçüm sistemi için yapılabilecekleri şöyle özetlemektedirler: Oluşturulan ölçü serileri, farklı organizasyonel seviyelerin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanmalıdır. Performansın hem etkinlik hem de verimlilik boyutu esas olarak ele alınmalı ve performansın çeşitli boyutları arasında denge sağlanmalıdır. Sistem, hem nitel hem de nicel ölçüleri içermelidir. Ölçüm, sürekli gelişen ve süren bir felsefe ile ele alınmalıdır. Yöneticiler tarafından manipüle edilmeyecek ölçüler belirlemeye ihtiyaç vardır. Performans ölçülerinin kendilerinin başlı başlarına amaç olmamasına dikkat edilmelidir. Ölçüm sistemi, hem kontrol hem de karar vermeye yardım ve plan için yönetime imkân tanımalıdır ve ilgili yılın planları ve ortak amaçları ile ilgili

bağlantılı olmalıdır (Bilge, 2006: 91). Aksi halde gerçekleştirilen ölçümlerin ulaşılmak istenen hedefler üzerinde bir etkisi olmayacaktır.

Araştırmaya katılanların %62,4'ü performans ölçüm sisteminin her faaliyeti değil önemli olanı ölçmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idarelerinin az olması, kurumda her zaman ölçülebilecek nitelikte bir performans hedefinin olmaması PEB sisteminde her faaliyetin ölçülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca çıktı- sonuç odaklı olan PEB sisteminde ölçülecek performans her zaman sonuç odaklı olmayabilir. Örneğin; üniversitelerin ölçebildiği performans, mezun olan öğrenci sayısıdır fakat sonuç odaklı performans ölçüsü işe yerleşen mezun sayısıdır. Bu konu hakkında üniversiteler her zaman gerekli bilgiye ulaşamadıklarından bu ölçüyü kullanamayacaklardır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010:214)

Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%62,4) kurumunda ölçülebilecek performans hedeflerinin belirlendiğini belirtmiştir. Kurumda ölçülebilecek performans hedefinin belirlenmiş olması, PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması açısından önemlidir. Performans sonuçlarıyla hedefler ilişkilendirilerek ödeneklerin doğrudan doğruya gerçekleşen performans sonuçlarına göre dağıtılması, PEB' den beklenen faydaların gerçekleşmesini sağlayacaktır; ancak kamuda her birimin ölçülebilecek performansın net olmamakta ve teoride uygulanan bu sistemin pratikte uygulanamayabilmektedir. Farklı faaliyet dalları olmayan ve net bir şekilde ölçülebilen çıktı üreten küçük çaplı kurumlarda performans sonuçlarıyla bütçe arasında doğrudan bir bağlantı kurulabilmesi mümkün olacaktır.

Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%63,5) performans ölçü ve göstergelerinin kurum ihtiyaçlarıyla uyumlu olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Performans ölçü ve göstergelerinin kurum ihtiyaçlarıyla uyumlu olması, kaynakların kurumun öncelikli ihtiyaçlarına yönelik alanlara tahsisini sağlayarak, kaynak kullanımında etkinlik sağlar ve kurumun öncelikli amaçlarına ulaşmasında da etkili olur. Bu açıdan araştırma sonuçlarının bu yönde çıkması PEB' in başarısı için önemli bir ilerlemedir.

Performans ölçüleri ile ödeneklerin ilişkilendirilmesi kamu kurumlarının performans hedeflerine ulaşmayı sağlayan bir araçtır. Belirli hizmetler için doğrudan bir ödül ya da yaptırım sistemi olarak işleyen bu uygulamada, genellikle kamu hizmeti veren kuruluşların, hizmet sunma kapasiteleriyle ölçülen performansları ile orantılı olarak onlara ödeme yapılması kabul edilmektedir. Söz konusu performans esaslı finansmana eğitim ve sağlık sektörleri tipik örnek teşkil etmektedir (Demirbaş, 2010: 19). Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğunu yüksek öğretim kurumlarında çalışanların oluşturması, eğitim ve sağlık gibi çıktıların daha net belirlenen yerler olması yukarıdaki sonuçların çıkmasında etkili olmuş olabilir.

3.4.6. Stratejik Planlama

Kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eden stratejik planlama; kurumun orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini, bunlara ulaşmak için uygulanacak politika ve yöntemlerin belirlenmesini gerektirir. Bu yönüyle kurum bütçesinin stratejik planda belirtilen amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına rehberlik ederek PEB' in temel amaçlarından olan kaynak tahsisinde etkinlik ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine katkı sağlar (DPT, 2006 :7). Araştırma sonuçları da yukarıdaki ifadeyi kanıtlar niteliktedir. Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğu (%81), PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/etkinliğinin kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleşmesine bağlı olduğunu belirtmişlerdir.

Ülkemizde, stratejik plan hazırlanmasına yönelik yasal çerçeve, 5018 sayılı Kanununun "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9. maddesinde çizilmiştir. Buna göre yasa kapsamındaki tüm kamu kurumları stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmuştur 5018 sayılı KMYKK' da stratejik planlamayla ilgili olarak; "Kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar" ifadesi yer almaktadır (5018 s. KMYKK, Md.9). PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik planlar, kurumun orta ve uzun

vadeli amaçlarına ve gerçekleştirmek istediği hedef ve izleyeceği politikalara yer vererek kamuoyunun kurum hakkında bilgilenmesini de sağlayarak mali saydamlık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesine de yardımcı olmaktadır. Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%82,8), stratejik yönetim anlayışının, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Yine araştırmaya katılanların %79,5'i stratejik planlamanın kamu idarelerinde mali kaynakların verimliliğini arttıracağı yönünde görüş bildirmişlerdir. Araştırma sonuçları da gösteriyor ki; stratejik planlama, kurum kaynaklarının stratejik planda yer alan hedef ve amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak kaynakların verimli, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını sağlar. Bu yönüyle de PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında çok büyük bir öneme sahiptir.

Araştırmaya katılanların %47,3'ü stratejik planlamayı yönetim kültürü haline getirmenin zor olduğunu belirtmiştir. PEB sisteminin başarısı, süreçte yer alan aktörlerin sistemi benimsemesi ve sisteme olan inancıyla yakından ilgilidir. Bu nedenle stratejik planlamanın PEB sistemi için gerekli ve zorunlu bir unsur olduğunun öncelikle kamu çalışanları tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Stratejik plan hazırlamanın zor bir iş olması ve kurum yöneticilerine ağır sorumluluklar yüklemesi; yöneticilerin iş konusundaki yetkinliğini ön plana çıkarması, stratejik planlamanın kamu çalışanları tarafından benimsenmesini zorlaştırmaktadır.

Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım kamu kurumlarının ve yöneticilerinin öncelikler açısından açık olmaması; bütçelerin, öncelikler önceden ifade edilmeksizin hazırlanmasıdır. Bu alandaki yeni yaklaşım ise, örgütsel amaç ve öncelikler konusunda yönetici, kurum çalışanı ve hizmetten yararlananların mutabakatı ile şekillendirilen "stratejik planlar" yapılarak ödeneklerin bu planlara dayandırılmasıdır (Demirbaş, 2010: 19). Stratejik planlamanın PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında büyük bir öneme sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak stratejik planlamanın kendisinden beklenen faydayı sağlaması, kamu çalışanların bu yöndeki inançlarına ve stratejik plan hazırlanmasında büyük sorumluluk sahibi olan yöneticilerin bu konuya gereken önemi vermesine bağlıdır.

Kamu çalışanlarının stratejik planlamaya olan güvenlerini ortaya koymak için sorduğumuz "stratejik planlamanın kendini kandırmadır" ifadesine araştırmaya katılanların çoğu (%64,5), katılmamaktadır. Bu sonuç; araştırmaya katılanların çoğunun stratejik planlamanın kendisinden beklenen faydayı sağlayacağı ve PEB sistemi için önemli bir unsur olduğunu düşündüklerini göstermektedir.

Kamu kuruluşlarında stratejik planlamanın başarısı, bir seferde yapılan ve statik nitelik taşıyan yasal düzenlemelerle sağlanamaz. Kuruluş düzeyinde stratejik planlamanın ayrıntılı olarak ele alınan amaçlara istenilen katkıyı verebilmesi için, elde edilen deneyim ve yapılan değerlendirmeler ışığında gerek sürecin tasarımında gerek uygulamasında ihtiyaç duyulan değişikliklerin sürekli olarak yapılması gerekir. (Erkan, 2008: 202). Bu nedenler kamu çalışanları arasında stratejik planlamanın kendini kandırma olarak algılanması sonucunu doğurabilir. Araştırmaya katılanların %19,4'ü stratejik planlamayı kendini kandırma olarak düşünmektedir. Bunun nedeni yukarıda bahsedilen durumdan kaynaklanıyor olabilir. Ayrıca, kamu kurumlarında bulunan yöneticilerin yeterli liderlik vasfını taşımadıkları inancı da böyle bir düşüncenin oluşmasında etkili olmuş olabilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sürekli büyüyen devlet yapısı içersinde meydana gelen usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların giderek artması, kamu kaynaklarının etkinsiz bir şekilde kullanılması ve israf edilmesi sonucu tüm dünyada kamu kaynaklarında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması amacı gündeme gelmiştir. Bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak da kamu mali yönetiminde hesap verilebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin ilkeleri benimsenerek yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Özellikle 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon batı ülkelerinin ekonomilerini derinden sarsmıştır. Krizin atlatılması ve ekonomik yapının güçlendirilmesi için birçok batılı ülke, yeni arayışlara yönelmiş ve kamu mali yönetiminde reform olarak nitelendirilebilecek çeşitli düzenlemeleri sistemlerine dahil etmişlerdir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson grubu ülkelerde mali krizi aşabilmek ve etkinlik konusundaki problemleri

çözebilmek için bütçelerinde performans esaslı bir yaklaşımı benimsemişlerdir. Bugün OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmakta olduğunu görüyoruz. Gelişmiş ülkelerde başlayan performans esaslı bütçeleme yaklaşımı, gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye de dünyada kamu mali yönetimi alanında yaşanan bu değişme ve gelişmelere kayıtsız kalmamış, bu gelişmelere paralel olarak kamu mali yönetiminde yeniden yapılandırmaya gitmiştir. Bunun en somut örneğini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Söz konusu Kanun ile kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla hesap verebilir kurumlar yaratılmasının amaçlandığı ve bunu sağlayacak nitelikte yeni düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Kamu mali yönetiminin genel çerçeve ve işleyişini çizen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren tüm yönleriyle uygulanmaya başlanmıştır. Bu kanun kapsamında; kamu yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması amacıyla ülkemizde performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme; kaynakların kamu idarelerinin amaçları doğrultusunda kullanılmasını ve tahsisini öngören ve performans ölçü ve göstergeleri yapılarak ulaşılmak istene hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçe sistemi olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'de uygulanan PEB sisteminin ana unrurlarını; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu; tamamlayıcı unsurlarını ise çok yıllık bütçeleme, analitik bütçe ve tahakkuk esaslı muhasebe sitemi oluşturmaktadır.

İktisadi ve siyasi açıdan oldukça güçlü olan, etkin bütçe sonuçları elde etme yönünde oldukça kararlı olan birçok hükümet, resmi bütçe ilkelerine ve modern bütçe tekniklerine uymalarına rağmen istenmeyen bütçe açıkları ve etkinsizliklerle karşı karşıya kalabilmiştir (Demirbaş, 2010:6). Bu nedenle yazılı kuralları, etkin bütçe sonuçları için her zaman yeterli olmaktadır. Bir reformun başarısında yazılı olan kurallar kadar yazılı olmayan kurallar da çok etkilidir. Bu nedenle mevcut PEB

sisteminin kendisinden beklenen faydayı sağlaması ve başarılı bir şekilde uygulanması, PEB süreci içersinde yer alan aktörlerin bu konudaki tutum ve davranışlarıyla yakından ilgilidir. Ayrıca sistemin uygulanması sırasında ortaya çıkan sorun alanlarının tespiti de PEB' in başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayabilecektir.

PEB sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymak için yaptığımız araştırma sonuçları; PEB sisteminin iyi işlediği taktirde kendisinden beklenen amaçları gerçekleştirebileceğini göstermektedir. Kamu çalışanları arasında PEB olgusuna ilişkin genel anlamda olumlu bir yaklaşım söz konusudur. Fakat Türkiye gerçeğinde PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmadığını söyleyebiliriz. Sistemle ilgili olarak uygulamada çeşitli sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunlar şu şekildedir:

Nitelikli Personel İhtiyacı: Kamu kurumlarında PEB sistemini uygulayacak nitelikli personel mevcut olmadığı görülmektedir. PEB sisteminin başarısı, PEB' i uygulayan kamu çalışanlarının bu konudaki yetkinliği ve kalitesine bağlıdır. Sistemin başarılı bir şekilde uygulanması hedefleniyorsa PEB sürecinde yer alan mevcut personelin nitelikleri çeşitli eğitim ve programlarla arttırılmalı ve personelin niteliklerini attırmak için yaptığı çalışma ve eğitimler desteklenmeli ve bu yönde çeşitli teşvikler sağlanmalıdır.

PEB ile İlgili Eğitimlerin Yetersizliği: PEB öncesi süreçte verilen eğitimler kamu çalışanları tarafından yeterli görülmemektedir. PEB sistemi kendine özgü unsur ve kavramları bünyesinde barındıran, ülkemiz açısından yeni bir sistem olarak kabul edilebilir. Bu sistem içersinde yer alan unsur ve kavramların iyi anlaşılması, kamuda performans kültürünün oluşturulabilmesi için bir zorunluluk arz etmektedir. Kamuda performans kültürünün PEB uygulaması konusunda en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm personele gerekli eğitimlerin verilmesiyle gerçekleştirilebilir. Bu nedenle PEB sistemiyle ilgili eğitimlere büyük önem verilmelidir.

Teknolojik Alt Yapı Yetersizliği: Kamu kurumlarında PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve teknolojik alt yapı mevcut olmadığı görülmektedir. Teknolojik altyapı/bilişim sistemi/performans bilgi sisteminin oluşturulması ve kullanılması, para ve zaman yönünden maliyetli olduğu unutulmamalıdır. Performans ölçüm sonuçlarının güvenilir ve etkili bir şekilde analiz edilmesi ve PEB' den beklenen başarının sağlanması için güçlü bir teknolojik alt yapı ve bilgi işlem sistemlerine ihtiyaç vardır. Elde edilen verilerin sistemli ve güvenilir bir şekilde analiz edilmesini sağlamak için kamu kurumlarının teknolojik alt yapısı güçlendirilmelidir.

Maliyet Muhasebesinin Yokluğu: Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmaması, PEB için ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Sistemde maliyet muhasebesine yer almaması kamu hizmetlerinin gerçek maliyetlerinin ne olduğu konusunda bir belirsizliğe yol açabilecektir. Maliyet muhasebesi sisteminin sisteme entegre edilmesi; PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracak, verilerin güvenirliğini arttıracak, sağlıklı analizler yapılmasına yardımcı olabilecektir.

Geleneksel Bütçe Sisteminden Kalma Alışkanlıkların Devam Etmesi: Kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıklar devam ettiği görülmektedir. Kamu kesiminde değişimi gerçekleştirmek çok zordur. PEB' in önündeki temel engellerden biri, geleneksel sistemden kalma temel alışkanlıkların sürmesidir. Çalışanlarda da bu algının devam ettiği görülmektedir. Bu algının kırılması için gereken çalışmaların bir an önce yapılması, sistem için büyük önem arz etmektedir.

İdari Yapılanma: Mevcut idari yapılanma PEB sisteminin başarısını olumsuz etkilemektedir. PEB sistemi içersinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma kaynakların etkin kullanımı için önemli bir unsurdur. Bu açıdan kamu kurumlarının temel hizmet alanlarına göre sınıflandırılması önemli bir husustur. PEB sistemi içersinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma kaynakların etkin kullanımı için önemli bir unsurdur. Bu açıdan kamu kurumlarının temel hizmet alanlarına göre sınıflandırılması önemli bir husustur. Mevcut idari yapının fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olup olmaması PEB sistemin başarısı açısından önemlidir.

Performans Ölçümlerinde Yaşanan Sıkıntılar: Kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idarelerinin az olması, kurumda her zaman ölçülebilecek nitelikte bir performans hedefinin olmaması PEB sisteminde her faaliyetin ölçülmesini güçleştirebilmektedir. Ayrıca çıktı- sonuç odaklı olan PEB sisteminde ölçülecek performans her zaman sonuç odaklı olmayabilmektedir. PEB sisteminde yer alan performans ölçü ve göstergeleri, idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturabilmektedir. Kamu çalışanlarına performans ölçümlerinin kötü bir şey olmadığı PEB' in başarısı için çok önemli bir unsur olduğunun mutlaka anlatılması, bu konudaki şüphe ve kokuların giderilmesi gerekmektedir.

Stratejik Planlamayla İlgili Sorunlar: Kamu kurumlarında stratejik planlama performans programı ve faaliyet raporlarının birlikte uygulandığı bir performans kültürü oluşturmak zor görülmektedir. Özellikle stratejik plan hazırlamanın zor bir iş olması ve kurum yöneticilerine ağır sorumluluklar yüklemesi; yöneticilerin iş konusundaki yetkinliğini ön plana çıkarması, kamuda stratejik planlama anlayışının benimsenmesini zorlaştırmaktadır. Stratejik planlamanın PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında büyük bir öneme sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak stratejik planlamanın kendisinden beklenen faydayı sağlaması, kamu çalışanların bu yöndeki inançlarına ve stratejik plan hazırlanmasında büyük sorumluluk sahibi olan yöneticilerin bu konuya gereken önemi vermesine bağlıdır.

PEB sisteminin kendisinden beklenen başarıyı sağlaması; yukarıda belirtilen sorun alanlarının çözümüne yönelik gerekli hukuki/idari düzenlemelerin sağlanması ve süreçte yer alan aktörlerin sistemi yeterince anlamaları ve benimsemeleriyle mümkündür.

KAYNAKÇA

Ağcakaya, S. ve Şataf C., "Performans Esaslı Analitik Bütçe Sistemi ve Uygulama Örneği: Süleyman Demirel Üniversitesi Bütçesi", (Çevrimiçi), http://idc.sdu.edu.tr/ tammetinler/yonetim/yonetim9.pdf, 5 Mayıs, 2011.

Akal, Z. (1992). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri*, Millî Prodüktivite Merkezi, Ankara.

Akal, Z. (1998). *İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, 3. Basım, Ankara.

Akal, Z. (2003). *Performans Kavramları ve Performans Yönetimi, Milli Prodüktivite Merkezi*, (Çevirimiçi) http://www.ydk.gov.tr/seminerler/performans _yonetimi perfo rmans_yoneti mi.htm, 3Ekim 2010.

Akçay, A. (2009). "Kamuda Stratejik Plan Amaçlarının Gerçekleştirilmesine Yönelik Değerlendirme ve Denetim Modeli", *TÜBAV Bilim Dergisi*, C:2, S:1, ss.29-45.

Aksaraylı, M.; Egeli, H.; Tüğen, K. ve Özen, A. (2007). "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi", S*üleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* C:12, S:3, ss.313-326.

Aktan, C.C. (2001). "Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri", *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi*, C:1, S:1, Ocak-Şubat-Mart, (Çevrimiçi) ,http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari /anayasal-iktisat/ aktan-dileyici-oylama.pdf, 14 Temmuz 2011.

Alkış A. "Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu", www.debud.org/Html/dergi/pdf/sayi19.pdf, 9Mayıs 2011.

Aktan, C. C. ve Çoban, H. "Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkeleri", (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf, 10 Nisan 2011.

Aral, C. S. (2001). *Performans Ölçümü: Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler*, TC Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:19, Eserin Özgün Adı: *Performance Measurement: What to look for in vfm studies* – Eserin Basım Yeri ve Yılı: Londra, 1998, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/ yayin/yayin3.asp?id=83, 28 Mart 211.

ARIN, T. (1999). "Parlamenter Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma", Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri, TESEV, Seminer Metni, İstanbul, 22 Kasım, ss.1-32,

Arslan, M. (2004). "Orta Vadeli Harcama sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Sayıştay Dergisi*, S:54, Temmuz-Eylül, ss.5.

Artley, W. ve Stroh, S. (2001). "Establishing an Integrated Performance Measurement System", *The Performance-Based Management Handbook*, S:2, Eylül.

Ateş, H. ve Dilek Ç. (2004). " Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe", Editörler: ACAR, M. ve H. Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.255-285.

Atiyas, İ. ve Şerif S. (1997). *Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayınları, İstanbul.

Bayar, N. (2010). "Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin", Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi.

Bilge, S. (2006). "Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetim Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.

Biricikoğolu, H. ve Gülener, S. (2008). "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", *Türk İdare Dergisi,* S:459, Haziran, s.203-224.

BÜMKO, *Performans Programı Hazırlama Rehberi 2009*, (Çevrimiçi), http://www.bumko.gov.tr/ PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79 D6F5E6C1B43FF0AF8E5B15417B0B5, 5 Haziran 2011.

BÜMKO, (2004-a), *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, (Çevrimiçi), http://www.mta.gov.tr/mevzuat/duyurular/duyanalitik-butce-3.pdf, 2 Mart 2011.

BÜMKO, (2004-b), *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)*, (Çevrimiçi), http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutce rehber.pdf, 29 Mayıs 2011.

BÜMKO, (2004-c), *2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı*, (Çevrimiçi), http://www.sp.gov.tr/documents/makro2005.doc, 29 Mayıs 2011.

BÜMKO, *Bütçe Hazırlama Süreci*,(Çevrimiçi), http://www.bumko.gov.tr/ TR/Genel/ BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E091 5, 30 Mayıs 2011.

BÜMKO, "Performans Esaslı Bütçeleme", (çevrimiçi), http://www.bumko.gov.tr/ PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D 6F5E6C1B43FFF3642F21 44BBDA75, 4 Mayıs 2011.

Can, T. (1996). "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama", , Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Candan, E. (2006), "Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Rol Alan Aktörler ve Bunların Görev, Yetki ve Sorumlulukları", *Mali Hukuk Dergisi*, (Çevrimiçi), http://www.kidder.org.tr/dosyalar/makaleler/ykmys_aktorler.pdf, 31 Mayıs 2011.

Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sürecinde Performans Denetimi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/374, Ankara.

Coşkun, A. (1997). *Performans Denetimi-Özet El Kitabı/Çeviri*, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Çeviri Dizisi: 11, Ankara, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/ yayin/yayin2.asp?id=28, 9 Mayıs 2011.

Cura, S. (2003). "Türkiye'de Mali şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması", *Marmara Üni. İİBF Dergisi*, C:18 ,S:1, ss. 139-154.

Curristine, T. (2005). " Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *OECD Journal on Budgeting*- S:5- No. 2- ISSN 1608-7143.

Çildir, M. (2010). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'deki Uygulamanın Değerlendirmesi", Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi.

Dayar, H. ve Esenkar, Y. (2008). "Analitik Bütçe Sınıflandırma Sistemi ile Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Uygulanması ve Etkinliği: Maliye Bakanlığı Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* C.13, S.2, ss.263-294.

Demircan, E. (2007). "Yeni Ekonomik Düzende Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S: 29, Temmuz-Aralık, ss. 135-159.

Demirbaş, T. (2001). "Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması", Sayıştay Başkanlığı, Ankara, TC Sayıştay Bakanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, No: 17, Ankara.

Demirbaş, T. (2010). "Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, S:1, Bahar Dönemi, s.3-23.

Demirkaya, H. (2000). "Performans Ölçüm Rehberi (Çeviri)", Sayıştay Araştırrma/ İnceleme/Çeviri Dizisi: 7, (Çevrimiçi), www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin3.asp?id=66, 3 Kasım 2010.

Diamond, J. (2003). “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, *IMF Working Paper* WP/03/33, Fiscal Affairs Department, February.

Dinç, S.(2006). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Afyon Karahisar Belediyesi Örneği”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, (Çevrimiçi), http://tez2.yok.gov.tr/, 5 Şubat 2011.

DPT (2000-a). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/oik535.pdf, 3 Ocak 2011.

DPT (2000-b). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/dunya/oik560.pdf, 27 Aralık, 2010.

DPT (2000-c). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf, 10 Ocak 2011.

DPT (2006). “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”, (Çevrimiçi), http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf, 10 Ocak 2011.

Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2010). *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınları, Bursa.

Eren, V. (2003). “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:58, S:1, ss. 55-70.

Erkan, V. (2008). “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama: Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler” , Yayın No: DPT-2759, Türkiye İstatistik Matbaası, Ankara.

Erüz, E. (2005). “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu”, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 23-27 Mayıs, ss.61-73.

Ertekin, Ö. ve Erkut, G.(2003), Yerel Yönetimler için Karar Sürecinde Şehirsel Performans Değerlendirmesi, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık/Planlama/ Tasarım Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 69-76.

Erbaşı, A. ve Güzel, A. (2009). "Belediyelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:18, S:2,(Çevrimiçi), http://uvt.ulakbim.gov.tr/uvt/index.php?cwid=3&vtadi=TSOS&keyword=%C7a%F0da%FE%20Yerel%20Y%F6netimler&s_f=4, 28 Şubat 2011.

Falay, N. (1997). "Denetim, Verimlilik-Etkinlik-Tutumluluk (VET) ve Sayıştay", *Sayıştay Dergisi*, S:25, Özel Sayı, Nisan-Haziran, ss.18-30.

Gören, İ.(2000). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, s.227-266.

Gürer, H. (2006). "Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu İdaresinde Uygulanmasına Yönelik Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, S:63, ss.91-105.

GAO (1997), "Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation", Washington D.C., United States General Accounting Office, Accounting and Information Management Division, GAO/AIMD-97-46, (Çevrimiçi), http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/gao/aimd9746.pdf, 20 Nisan 2011.

Helvacı, M. A. (2002). "Performans Yönetim Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi", *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi,* C:35, S:1-2, ss.155-169.

INTOSAI, "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management", (Çevrimiçi), http://www.issai.org/media (577,1033)/INTOSAI_ GOV_9130_E.pdf, 7 Ekim 2010.

Işığıçok, E., "Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi", (Çevrimiçi), http://www.ekonometridernegi.org/bildiriler/o24s3.pdf, 17 Ocak 2011.

Kalender, İ., "Türk Kamu İdaresinin Yeni Yönetim ve Denetim Sistemleri", (Çevrimiçi), http://www.kidder.org.tr/dosyalar/makaleler/ikalender.pdf, 26 Eylül 2010.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarihi: 17/03/2006, Resmi Gazete Sayısı: 26111,(Çevrimiçi), http://www.stg.yildiz.edu.tr/login/sys/admin/announcement/img/KAMU%20%C4%B0DARELER%C4%B0NCE%20HAZIRLANACAK%20FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI%20HAKKINDA%20Y%C3%96NETMEL%C4%B0K.htm, 28 Şubat 2011.

Karaarslan, Erkan, "Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Devlet Hesaplarında Şeffaflık", (Çevrimiçi), www.erkankaraarslan.org/bolum/makale/dosya/4.doc, 2 Mart 2011.

Karacan, E. (2010). "Performans Esaslı Bütçeleme sistemi ve Türkiye Uygulaması", DPT- Uzmanlık Tezleri Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2816, Ankara.

Kesik, A. (2000). "Türk Mali Yönetiminin İsleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü", 15.Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 15–17 Mayıs.

Kesik A. (2005), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* S:9, ss. 4-114.

Kızıltaş, E. (2003). " Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", *Bütçe Dünyası*, Sonbahar, S:16, ss.13-18.

Kızıltaş, U. E. (2008). "Kamu Maliyesinde Saydamlık: Mali Saydamlık", *E-Yaklaşım Dergisi,* S:184, Nisan, (Çevrimiçi), http://www.yaklasim.com/mevzuat/dergi makaleler/20080411284.htm, 3 Ocak 2011.

Kirmanoğlu, H. ve Çak, M. (2000). " Kamu Kesiminde Performans Ölçümü", Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, ss.315-344.

Köseoğlu, M. A. (2005). " Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü", T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara, (Çevrimiçi), www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3760/performa.pdf, 5 Ekim 2010.

Kubalı, D. (1998). "Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar", Sayıştay Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi:11, Ankara.

Micheal, B. (2005). "Qucstioning Public Accountability", *Public Integrity*, ASPA, S: 7, No: 2, ss.95-109.

Moğol, T. ve Şahin, D. (2010). "Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması", *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi,* S:2, ss.1-26.

Mutluer, M. K.; Erdoğan Ö. ve Ahmet Kesik, A.(2005). *Bütçe Hukuku,* İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.

OECD (2004). Public Sector Modernization: Governing for Performance, *Policy Brief,* (Çevrimiçi), http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/39044817.pdf, 13 Ocak 2011.

OMB, "Government Performance Results Act of 1993 - Section 3. Strategic Planning", (Çevrimiçi), http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h3, 29 Nisan 2011.

Oral, E. (2005). "Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan, Ankara.

Oyman, S. (2009). "Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Ölçümü ve Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası için Bir Değerlendirme", Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.

Özbaran, M. H. (2001). "Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu", Sayıştay Araştırma Ve Tasnif Gurubu Bilgi Notu, Çevirinin Orijinal Adı: Modernizing Accountability Practices in the Public Sector, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=278, 8 Ocak 2011.

Özbaran, M. H. (2002). "Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve", Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi: 23, s.44, Ekim, Ankara, (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras23DogruDoku.pdf, 4 Ekim 2010.

Özer, H. (1997). "Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi", Sayıştay Yayını, Ankara.

Özyıldız, R. H. (2000). "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçeleme", *Hazine Dergisi*, S:13, Ocak, ss. 77-87.

Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,* T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Yayın No:2008/382, Ankara.

Parlak, B, Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler,* Alfa Yayını, İstanbul.

Robinson, M. ve Duncan, L. (2009). "A Basic Model of Performance-Based Budgeting", *Technical Notes and Manuals* 09/01, (Çevrimiçi), http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1.pdf, 26 Ocak 2011.

Rodriquez, A. ve Bijotat, F. (2003). "Performance, Strategic Planning and Performance- Based Budgeting In İllinois Local and Regional Public Airpots", *Public Works Managements and Policy*, S:8, No:2, Ekim, ss.132-145.

Sağbaş, İ. ve Akdoğan, İ. (2007). "Belediyelerde Performans Ölçümünde Başarılı Uygulamalar", (Çevrimiçi), http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2007/9.pdf, 6 Ekim 2010.

Sakal, M. ve Şahin, E. A. (2008). "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, S:ı:68, Ocak-Mart, ss.3-27.

SAYIŞTAY (1999), Kanada Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı, Çeviri: Yöyüker, Sacit, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Aralık 1999, Ankara.

SAYIŞTAY (2001). *İsveç Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı*, Çeviri: Demirbaş, Tolga, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2001, Ankara.

SAYIŞTAY (2002)." Performans Denetimi Kavramlar, Kavramlar, İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar", (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/tc/perdenmetodoli. pdf, 28 Aralık 2010.

Schick, A. (2007). "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?", *OECD Journal on Budgeting* , S:7, No:2, ıssn 1608-7143.

Shea, j. R. (2007). "Performance Budgeting in the United States", *OECD Journal on Budgeting,* S: 8 – No. 1.

Songur, M. (1996), "Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü", *Mahalli İdareler Dergisi,* S:28, Nisan.

Şahin, E. A. (2007). "Kamu Mali Karar Alma Süreçlerinin Etkinliği ve İç Denetim Fonksiyonu", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Şahin, Ö. (2007) "Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği", , Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Şentürk, H. (2005). *Belediyelerde Performans Yönetimi,* İlke Yayıncılık, *2. Baskı*, İstanbul.

Tosun, Ertan, "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı", (Çevrimiçi), http://www.debud.org/Html/dergi/pdf/sayi19.pdf, 15 Nisan 2011.

Tügen, K. (2005). *Devlet Bütçesi,* Başsaray Matbaası, *4. Baskı,* İzmir.

Tüğen, K.; Egeli, H. ve Özen, A.(2007), "Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları Ve Bütçe Uygulamaları," *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C: 44, S:509, ss.35-46.

Uludüz, B. (2008). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması", Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Ünal, M.(2007). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği", Haccettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Wholey, Joseph (1999), Performance Based Management, Public Productivity & Management Review, Vol 22, Issue 3, March.

World Bank Institute (WBI). "Performance Measurement" (Çevrimiçi), ,http://www.ipac.ca/d ocuments /WBI-PerformanceMeasurement.pdf, 29 Eylül 2010.

Yardımcıoğlu, F. (2006). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

Yenice, E. (2006-a). "Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi", *Maliye Dergisi*, S:150, Ocak- Haziran, ss.122-132.

Yenice, E. (2006-b). "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", *Sayıştay Dergisi*, S:61, ss.57-68.

Yenice, E.(2006-c), "Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması", *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Bütçe Uygulaması",* Editör: Coşkun Can Aktan, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.147-165.

Yılmaz, R.H. (1999). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi", DPT Yayınları, Ankara, (çevrimiçi), http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaba1.doc, 3 Mart 2011.

Yılmaz, S. (2007-a). "Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması", *Bütçe Dünyası Dergisi*, C:3, S:27, Güz, ss.35-43.

Yılmaz, S. (2007-b) "Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar", Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Uzmanlık Tezi, Nisan, Ankara.

Yılmaz, A. AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü ÜzerineNotlar, (Çevrimiçi), http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/215-240.pdf, 10 Nisan 20111.

Yörüker, S. (2002). "Sayıştayın Performansın Ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu", (Çevrimiçi), http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras28SayPerOlcArsRap.pdf, 8 Mart 2011.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

EK-1: Anket Örneği:

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ
KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUNLARIN TESPİTİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

Aşağıda Performans Esaslı Bütçe (PEB) Uygulamasının Ülkemiz Kamu Sektöründe Farkındalığı ve Problem Alanlarının tespitine yönelik bilimsel bir tez çalışmasında kullanılmak üzere değerlendirilecek sorular yer almaktadır. Ankete vereceğiniz cevapların Kamuda performans esaslı bütçe uygulamasının gelişimine mutlak anlamda katkı yapacağını düşünüyoruz. Ayrıca verilen cevaplar bilimsel çalışmalar haricinde hiçbir kurum ve kişiyle paylaşılmayacaktır.

Tez Danışmanı
Yrd.Doç.Dr. Semih BİLGE
Eskişehir Osmangazi Ünv. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü
Tel : 0222 2393750 / 1153
sbilge@ogu.edu.tr semih_bilge@yahoo.com

Tez Öğrencisi
Selma DEMİRTAŞ
Eskişehir Osmangazi Üniv. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü
Tel: 0543 5688450
selma-1903@hotmail.com

1. Cinsiyet
☐ Erkek ☐ Kadın

2. Yaşınız
☐ 25-30 ☐ 31-35 ☐ 36-40
☐ 41-45 ☐ 46-50 ☐ 50 ve yukarısı

3. Eğitim Durumunuz
☐ Lisans ☐ Yüksek Lisans ☐ Doktora

4. Görev Ünvanınız
☐ Üst Yönetici ☐ Gerçekleştirme (Tahakkuk) Görevlisi
☐ Muhasebe Yetkili ☐ Muhasebe Mutemedi

☐ Strateji Geliştirme Başkanlığında Memur ☐ Harcama Mutemedi ☐ Memur ☐ Diğer

6.Şu an Çalıştığınız Kamu Tüzel Kişiliğinin Türü
☐ Genel Bütçe ☐ Özel Bütçe ☐ SGK ☐ Mahalli İdare ☐ Diğer

7. Şu an Çalıştığınız İdari Birimin Türü
☐ Bakanlık ☐ Müsteşarlık ☐ Başkanlık ☐ Genel Müdürlük
☐ Yüksek Öğretim Kurumu ☐ Belediye ☐ Büyükşehir Belediyesi ☐ İl Özel İdaresi
☐ Diğer

Aşağıdaki ifadelere katılma derecenizi lütfen işaretleyiniz

Aşağıdaki İfadelere katılma derecenizi lütfen işaretleyiniz	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Biraz Katılıyorum	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
PEB sistemi, kaynakların etkili kullanımını ve dağılımını sağlar.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB, sistemi hesap verebilirliği ve mali saydamlığı gerçekleştirmeye yardımcı olur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kurumların politika oluşturma sürecini güçlendirir.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlenmesine katkı sağlar	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kaynak tahsisinde belirleyici rol oynamaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlanması, üst yöneticilerinin desteğine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu yönetiminde performans kültürünün yerleşmesinde personel kalitesi önemli bir unsurdur.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personel mevcut değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
Sürekli mesleki eğitimler, PEB sisteminin benimsenmesine olumlu katkı sağlar.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB öncesi süreçte, sistemle ilgili verilen eğitimler yeterlidir.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurum içi eğitimler, PEB sisteminin başarını arttırır/benimsenmesini kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Teknolojik uygulamaların kullanımı (ör. e-Bütçe), PEB' in başarısı için önemlidir.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda, PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve teknolojik alt yapı mevcut değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
e-Bütçe sistemi, PEB' in uygulanmasını kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği bilgileri toplayacak performans bilgi sistemi mevcut değidir.	☐	☐	☐	☐	☐
Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, geçilmesi PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmaması PEB açısından bir sorundur.	☐	☐	☐	☐	☐
Analitik bütçe kod yapısı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐

Çok yıllık bütçeleme anlayışı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin başarısı/etkinliği, büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıklar devam etmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
Maliye Bakanlığı, PEB sisteminin yaygınlaşması için gerekli çabayı göstermektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin uygulanması/ başarısı, kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarına bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Mevcut PEB sisteminin, başarılı bir şekilde uygulandığını düşünmüyorum.	☐	☐	☐	☐	☐
Mevcut idari yapılanma, PEB' in başarısını olumsuz etkiler.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sürecinde görev alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesi, sistemden beklenen faydayı arttırır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde, kurumlara karar verme imkanı tanımaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminde yer alan performans ölçü ve göstergeleri, idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturur.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans ölçüm sistemi, her faaliyeti değil; önemli olanının ölçülmesine yönelik olmalıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda ölçülebilecek performans hedefleri belirlenmiştir.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans ölçü ve göstergelerimiz kurum ihtiyaçlarıyla uygun ve uyumludur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/ etkinliği kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik yönetim anlayışı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik planlamayı kamu mali yönetiminin kültürü haline getirmek zordur.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu idarelerinde stratejik planlama mali kaynakların verimliliğini arttırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik planlama kendini kandırmadır.	☐	☐	☐	☐	☐