



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
UYGULAMASININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ: SİVİL HAVACILIK
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ**

Hasan BEYNAM

Yüksek Lisans Tezi

ANKARA, 2013

TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
UYGULAMASININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ: SİVİL HAVACILIK
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

Hasan BEYNAM

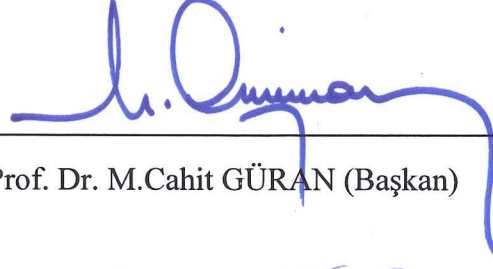
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

ANKARA, 2013

KABUL VE ONAY

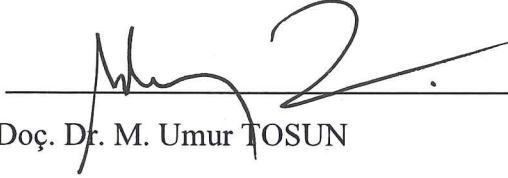
Hasan BEYNAM tarafından hazırlanan “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği” başlıklı bu çalışma, 28.11.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. M.Cahit GÜRAN (Başkan)



Doç. Dr. Hatice KARAÇAY ÇAKMAK (Danışman)



Doç. Dr. M. Umur TOSUN



Doç. Dr. Nil TOSUN



Yrd. Doç. Dr. Meltem KAYIRAN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf ÇELİK
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

☒ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

☐ Tezimin yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

28.11.2013



Hasan BEYNAM

TEŞEKKÜRLER

Bu çalışmanın hazırlanma aşamasında,

Değerli katkıları ve özellikle bana karşı göstermiş olduğu sonsuz anlayış için danışman hocam Doç. Dr. Hatice KARAÇAY ÇAKMAK'a,

Tecrübelerini benden esirgemeyen değerli üstadlarım Hüseyin IŞIK ve Burhan ORMANOĞLU'na,

Çok kıymetli çalışma arkadaşlarım Ahmet KILINÇARSLAN ve Musa POLAT'a
ve beni her zaman destekleyen eşime ve kızıma,

TEŞEKKÜR EDERİM.

ÖZET

BEYNAM, Hasan. *“Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği”*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler, kamu harcamalarındaki artışların önemli boyutlara ulaşması ve bunlardan vatandaşların duyduğu huzursuzluğun artması, mevcut sistemlerin artık işlemez hale gelmesi, ülkeleri kamu mali yönetiminde şeffaflığı, hesapverebilirliği, amaç ve plana dayalı harcama yapılmasını ve nihayetinde kamu hizmetlerinde performansın ölçülmesini içeren reformlara itmiştir.

Ülkemizde de söz konusu sebeplerden ötürü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde değişiklikler yapılmıştır. Kanunla, performans esaslı bütçelemeye geçiş yapılmıştır. Çalışmada, ülkemizde performans esaslı bütçeleme uygulamasının etkinliği konusunda, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar olan sürece ilişkin değerlendirme yapılmıştır. Ayrıca, iyi uygulama örneği olarak değerlendirilen ülke uygulamalarına yer verilmiştir. Ülkemizde Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ile Amerika Birleşik Devletleri Federal Havacılık İdaresi performans esaslı bütçeleme uygulamaları karşılaştırılmış ve ülkemiz için sistemin daha iyi işleyebilmesine yönelik çıkarımlar yapılmış ve bu çerçevede öneriler sunulmaya çalışılmıştır.

Çalışma sonucunda ülkemizde performans esaslı bütçelemenin etkin bir şekilde uygulanmasının önünde teknik engeller bulunduğu, mevcut araçların bu eksikliği gidermede yetersiz kalacağı ve gelişmiş ülkelerde uygulanan program yapısının ülkemizde sisteme entegre edilmesinin etkinliği artıracağı tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Bilgisi, Program Yapısı

ABSTRACT

The economic crisis experienced worldwide, substantial increase in public expenditures and social unrest about it, and current systems at a standstill have led to the reforms concerning transparency and accountability in public finance management, expenditures based on goal and planning, and performance measurement in public services.

In our country, due to the similar reasons, some changes have been made in Public Financial Management and Control Act No.5018 and public financial management. Performance based budgeting has been introduced with the act. The evaluation of 7 years, from the date of entry into force until today, has been done. In addition, the practices in countries regarded as best practice have been included. Performance based budgeting practices of Directorate General of Civil Aviation in our country and Federal Aviation Administration in the USA have been compared, deductions have been made for better operation of the system in our country and suggestions in this framework have been tried to be presented.

At the end of the study, it has been determined that there are technical barriers for the efficient implementation of performance based budgeting in our country, current instruments are insufficient to make up this deficiency and integration of programme structure implemented in developed countries to the system in our country will increase the efficiency.

Key words

Performance based budgeting, strategic planning, performing knowledge, programme structure

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜRLER	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN KURAMSAL ALTYAPISI

1.BÜTÇE KAVRAMI, BÜTÇE HAKKI VE GELİŞİMİ.....	3
1.1. Bütçe Kavramı.....	3
1.2. Bütçe Hakkı ve Bütçe Hakkının Gelişimi	5
2. BÜTÇENİN FONKSİYONLARI	6
2.1. Klasik Fonksiyonları	6
2.1.1.Hukuki Fonksiyonu	7
2.1.2.Mali-İktisadi Fonksiyonu	7
2.1.3.Siyasi Fonksiyonu	8
2.1.4. Denetim Fonksiyonu	9
2.2. Çağdaş Fonksiyonları	9
2.2.1.Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu	9
2.2.2. Planlama Fonksiyonu	10
2.2.3. Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu	10

2.2.4. Adil Gelir Dağılımını Sağlama Fonksiyonu.....	11
2.2.5. Kaynak Tahsisini Sağlama Fonksiyonu	12
2.2.6.Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu	12
3. BÜTÇE SİSTEMLERİ	12
3.1. Klasik Bütçe Sistemi	13
3.2. Torba Bütçe Sistemi	14
3.3. Program Bütçe Sistemi	15
3.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi.....	17
3.5. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi	19
3.6. Performans Esaslı Bütçeleme	22
3.6.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Bileşenleri	27
3.6.1.1. Performans Bilgisi	27
3.6.1.2. Performans Göstergesi	28
3.6.1.3. Performans Ölçümü.....	30
3.6.1.4. Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinde Kullanılması.....	32
3.6.1.5. Program Yapısının Oluşturulması	40
3.6.1.6. Performans Değerlendirmesi	41
3.6.1.7. Performans Denetimi.....	42

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ÜLKE UYGULAMALARI

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	43
1.1. Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA).....	43
1.2. Başkanın Yönetim Gündemi ve Bütçe ve Performansı Bütünleştirme Girişimi.	44
1.3. Program Performansını Değerlendirme Aracı (PART).....	46
1.4. GPRA Modernizasyon Kanunu	47

2. BİRLEŞİK KRALLIK	47
2.1. Birleşik Krallık Kamu Harcamaları Çerçevesi.....	49
2.2. Birleşik Krallık Performans Yönetimi Çerçevesi.....	50
2.2.1. Kamu Hizmet Sözleşmeleri.....	50
2.2.2. İzleme, Raporlama ve Denetim Düzenlemeleri	51
3. FRANSA	52
3.1. Program Esaslı Bütçeleme.....	53
3.2. Parlamentonun Ödenek Tahsis ve Performans Gözetim Yetkisi	54
3.3. İdarelere Daha Fazla Özerklik Tanınması	54
3.4. Performans Bilgisi Süreci.....	55
4. GÜNEY KORE	57
4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması.....	58
4.2. Performans Bilgisinden Bütçe Sürecinde Yararlanılması	60
5. ÜLKE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

1. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ	63
2. 5018 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER	64
3. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ.....	66
3.1. Bütçeleme Süreci.....	68
3.2. Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Diğer Süreç.....	70
3.2.1. Stratejik Plan	70
3.2.2. Performans Programı.....	71
3.2.3. Faaliyet Raporu	72

3.2.4. Performans Denetimi.....	73
---------------------------------	----

4. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ	74
--	-----------

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMA ÖRNEĞİ

1. FEDERAL HAVACILIK İDARESİ ÖRNEĞİ	77
1.1. Ulaştırma Bakanlığı / FAA Stratejik Amaçları	78
1.2. FAA’nın Sorumluluğunda Yer Alan Programlar ve Uygulama.....	79
1.3. FAA Değerlendirmesi	90
2. SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ	91
2.1. SGHM’nin Stratejik Amaçları ve Uygulama	91
2.2. SGHM Değerlendirmesi.....	98
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	100
KAYNAKÇA	105

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performansa Dayalı Bütçelemelerde Roller ve Performans Bilgisinin Kullanımı	34
Tablo 2: Program Bazında Bütçe Kaynakları	82
Tablo 3: Stratejik Amaç ve Performans Hedefi İtibarıyla Bütçe Teklifi	83
Tablo 4: Ulaştırma Bakanlığının Ulaşmayı Hedeflediği Sonuçlar İtibarıyla FAA Bütçe Teklifi.....	85
Tablo 5: Stratejik Amaç 1 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi	93
Tablo 6: Stratejik Amaç 2 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi	94
Tablo 7: Stratejik Amaç 3 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi ...	95
Tablo 8: Stratejik Amaç 4 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi	96
Tablo 9: SGHM 2013 Yılı Ödenek Cetveli.....	97

KISALTMALAR LİSTESİ

ABS	: Analitik Bütçe Sınıflandırması
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
FAA	: Federal Havacılık İdaresi
GPRA	: Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu
GPRAMA	: Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu
IMF	: International Money Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHS	: Kamu Hizmet Sözleşmesi
LOLF	: Organik Bütçe Kanunu
PART	: Program Performansı Değerlendirme Aracı
PPBS	: Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
SGHM	: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
STBS	: Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi
OMB	: Yönetim ve Bütçe Ofisi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Bütçe, vatandaşların, hükümetlerin sınırsız ve savurgan harcama eğilimlerinden rahatsızlık duymaları ve bu eğilimin kontrol altına alınması yönündeki isteklerinden dolayı ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın ürünü olan bütçe, başlangıçta harcama kontrolüne dayanan ve başka herhangi bir işlev yüklenmeyen bir süreç olarak uygulanmıştır.

Ancak, toplumların, gelişimlerine paralel olarak ihtiyaçları ve bu doğrultuda devletten beklentileri artmış, Devletin plan ve politikalarının uygulamaya dönüştürülmesinin temel aracı olan bütçeler de bu ihtiyaç ve beklentileri karşılamaya yönelik olarak zaman içinde bir takım değişikliklere uğramıştır. Klasik bütçeleme anlayışıyla başlayan bu süreç çeşitli bütçe sistemleri uygulamalarının ardından günümüzde performans esaslı bütçeleme uygulamasına dönüşmüş bulunmaktadır.

Bütçelerin günümüzde, hükümet faaliyetlerinin planlanması, yönetimi ve denetimi, politika önceliklerinin belirlenmesi, kullanılacak girdi kontrollerinin sağlanması, çıktı ve sonuç ölçümlerinin yapılması, kamu kaynağının kullanımında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik, hesapverebilirlik ve şeffaflık gibi çağdaş kamu yönetiminin temel ihtiyaç ve ilkelerini de kapsayan bir işlevi yerine getirmesi beklenmektedir.

Ülke deneyimleri dikkate alındığında, ülkelerin uyguladıkları bütçeleme sistemlerini değiştirmeleri, bir başka deyişle reform arayışları, genellikle bir mali krizin veya kamu harcama yönetimindeki zaafın ardından gündeme gelmiş ve bir reform kanunuyla değişiklikler yapılmıştır.

Ülkemizde de özellikle Avrupa Birliği ile uyum süreci çerçevesinde yasalaşamamış olmakla birlikte Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına hakim olan düşünce ile yürütülen reform gayretleri, kamu maliyesi alanında da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesine ve bütçe sürecinde performans esaslı bir modelin benimsenmesine imkan sağlamıştır. Çağdaş ülke uygulamalarının model alındığı yeni bütçe anlayışında, kamu kaynaklarının tahsisinin, uzun vadeli stratejik planlama perspektifinde yıllık hazırlanacak performans programları ile belirli bir çıktı ve sonuç bağlantısına sahip kılınması; kaynak tahsis süreci, kaynak kullanımı

ve nihayetinde üretilen çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkinin sistematik bir şekilde kurulması amaçlanmıştır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme etkinliği ve bu etkinliğin artırılması hususunda bütçeleme sürecinde kullanılan araç, teknik, doküman ve belgelerin yeterliliği değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu çerçevede, Tezin birinci bölümünde, bütçe ve bütçe hakkı kavramları üzerinde durulacak, bütçe sistemlerine ilişkin açıklamalar ve performans esaslı bütçeleme ne olduğu, bileşenleri ve uygulama süreci anlatılacaktır.

İkinci bölümde performans esaslı bütçelemeyi programlar aracılığıyla uygulayan Amerika Birleşik Devletleri, Güney Kore ve Fransa ile Kamu Hizmet Sözleşmeleri uygulaması ile farklı bir sürecin yer aldığı Birleşik Krallık'taki performans esaslı bütçeleme uygulamaları anlatılacaktır.

Üçüncü bölümde ülkemizde yeni kamu mali yönetim sistemi çerçevesinde kurgulanan performans esaslı bütçeleme sistemi ve sisteme dahil olan ilgili süreçler ve sistemin aksayan yanları açıklanacaktır.

Dördüncü bölümde ise ülkemiz açısından performans esaslı bütçeleme sürecinin daha etkin uygulanabilmesine katkı sağlaması amacıyla Amerika Birleşik Devletleri Ulaştırma Bakanlığı Federal Havacılık İdaresi ile ülkemizde benzer görevleri üstlenmiş olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün performans esaslı bütçeleme uygulamaları üzerinden değerlendirme yapılarak öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN KURAMSAL ALTYAPISI

Bu bölümde bütçe ve bütçe hakkı kavramlarının ortaya çıkışı ve gelişimi, bütçenin fonksiyonları ile bütçe sistemlerine yer verildikten sonra performans esaslı bütçeleme sistemi ayrıntılı bir şekilde anlatılacaktır.

1.BÜTÇE KAVRAMI, BÜTÇE HAKKI VE GELİŞİMİ

1.1. Bütçe Kavramı

Bütçe kavramı, “para çantası, torbası, kamu kesesi ve denge” anlamlarında kullanılmıştır. Bugünkü anlamıyla ilk olarak 17. yüzyılda İngiltere’de kullanılmıştır. İngiltere’de bütçe görüşmeleri Maliye Bakanı’nın ödenekleri gösterir belgelerin yer aldığı deri bir çantayı açmasıyla (opening the budget) başlanmıştır (Edizdoğan, 2007:1). Halen İngiltere’de Bakanın bütçe görüşmeleri sırasında yaptığı sunuş konuşması bu adla (opening budget), yani bütçe kanun tasarısının yasama organına sunulması şeklinde anılmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005:9).

Ülkemizde geçmişte bütçe tabiri yerine, ‘muvazene (denge) defteri’, ‘muvazene-i maliye’ ya da ‘muvazene-i umumiye’ (genel denge) tabirleri kullanılmıştır. 1855 yılında düzenlenen Bütçe Nizamnamesinin başlığında bütçe kelimesi yer almışken, metin içerisinde muvazene defteri şeklinde yer almıştır (Tosun, 2007:117). 1859 yılında Islahat-ı Maliye Komisyonu kurulmuş ve bir yıl sonra bu komisyonun ismi Hazine Meclis-i Âlisi olarak değiştirilmiştir. Komisyon büyük güçlüklerle karşılaşmıştır. Çünkü ülkenin mali ve iktisadi durumu konusunda istenen bilgilere ulaşamamıştır (Mutluer ve diğerleri, 2005:64-65). Bununla birlikte ilgili dairelerce toplanan ve değerlendirilmesi imkan dahilinde olmayan rakam ve bilgilere dayalı olarak 1863 yılında ilk bütçe hazırlanabilmiştir. İlk bütçe düzenlenmekle birlikte bütçenin tatbik edilmesi için gerekli teşkilat ve organizasyon kurulamamıştır. Ancak 1864’ten itibaren ‘muvazene-i umumiye’ ibaresinin yanında ‘bütçe’ ibaresi de kullanılmaya başlanmış ve

daha sonra bu kavram, 1876 tarihli Kanuni Esasi’de yer almak suretiyle dilimize gerçek anlamıyla girmiştir (Bülbül ve diğerleri, 2005:5). 1876 Anayasasının 25 inci maddesi vergilerin herkesin mali gücüyle orantılı alınacağını; 97 nci maddesi bütçenin Devletin tahmini gelir ve giderlerini gösteren bir kanun olduğunu; 98 inci maddesi ise, gider ve gelirlerin yıllık ve bölümler itibarıyla oylanacağını ve onaylanacağını belirtmiş ve kesin hesaba ilişkin hükümlere yer vermiştir.

9/6/1927 tarihli ve 606 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 6 ncı maddesinde bütçe, “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur.” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca, Kanunda bütçenin hazırlanışı, ekleri, mecliste oylanması, bütçe kanununun ihtiva edeceği hususlar gibi bütçeye ilişkin her husus ayrıntılı olarak yer almıştır.

Kamu mali yönetiminde reform olarak kabul edilen 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinde bütçe, “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir.” diye ifade edilmiştir.

Bütçenin kavramına ilişkin yapılan tanımlar iki başlık altında toplanmıştır. Bunlar; hukuki ve ekonomik tanımlardır.

Hukuki açıdan bütçe, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak yasama organının yürütme organına gelir ve giderlerin yapılması için önceden yetki ve izin veren bir kanundur. 1050 sayılı ve 5018 sayılı Kanunlarda yapılan tanımlamalar hukuki açıdan yapılan tanımlamalardır.

Ekonomik açıdan yapılan tanımlamalar bütçenin hukuki boyutundan öte, ekonomik ve sosyal etkilerini dikkate almaktadır. Bu tanımlamaya göre bütçe, ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu kaynaklarını nasıl kullanacağına dair yasama organına ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet

programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır (Dicle, 1973:25-26).

1.2. Bütçe Hakkı ve Bütçe Hakkının Gelişimi

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir (Edizdoğan, 2007:21). Bütçe hakkı, bütçe kavramının süreç içerisinde kazandığı anlamlar neticesinde halkın yönetimi elinde bulunduranlara (kral, hükümet vb.) karşı kazandığı haktır. Bütçe hakkının yer aldığı ilk temel belge İngiltere’de 1215 yılında imzalanan Magna Carta (Büyük Şart)’dır. Bu anlaşma, bütçe hakkının gelişiminin ilk ayağı olmuştur. Anlaşma, kralın aldığı vergilere karşı halkın memnuniyetsizliği neticesinde kralın imzalamak zorunda kaldığı bütçe odaklı bir anlaşmadır. Anlaşma, vergilerin bir parlamento (Avam Kamarası) tarafından konulacağını ilan etmiştir (Bülbül ve diğerleri, 2005:4).

İkinci ayak ise, 1688 yılında İngiltere’de kabul edilen İnsan Hakları Kanunu’dur. Kanun, kamu gelirleri yanında kamu giderlerinin de meclis onayından geçmesi zorunluluğunu getirerek bütçe hakkında daha ileri bir konuma taşımıştır (Bülbül ve diğerleri, 2005:4).

Bütçe tasarısının İngiltere’de 1822 yılında Hazine Bakanı “Chancellor of Exchequer” tarafından parlamentoya sunulmaya başlanmasıyla, bütçe hakkı tam olarak kullanılmaya başlanmış ve bu yıl modern bütçenin başlangıcı sayılmıştır (Edizdoğan, 2007:25).

Türkiye’de bütçe hakkı ilk kez 1876 Anayasasıyla kabul edilmiştir. Vergilerin ancak kanunlara dayanılarak alınabileceği hüküm altına alınarak vergileri onama hakkı ile bütçe hakkına ilişkin hükümler yer almıştır. İkinci meşrutiyetin ilanı ile 1909 yılında bütçe meclise sunulmuş ve meclis tarafından görüşülerek onaylanmıştır. Ülkemizde modern ve gerçek anlamıyla hazırlanıp onaylanan ve uygulanan ilk bütçe olarak kabul edilmektedir. 1911 yılında uygulamaya konulan Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile devletin gelir ve giderlerini düzenleyen kanuni esaslar sürekli bir bütçe düzeninin kurulmasına hizmet etmiş ve bütçe hakkı pekiştirilmiştir (Edizdoğan, 2007:32).

1924 Anayasası bütçenin hazırlanma safhasından denetim safhasına kadarki süreçle ilişkin yapılması gerekenleri ayrıntılı bir şekilde düzenleyerek bütçe hakkını kapsamlı bir şekilde hukuki güvence altına almıştır. Bütçe hakkına ilişkin hükümler şu şekildedir:

- ✓ Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir (Madde 84).
- ✓ Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır (Madde 85).
- ✓ Bütçe dışı harcama yapılamaz (Madde 96).
- ✓ Kesinhesap Kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır (Madde 98).
- ✓ Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur (Madde 100).

1961 Anayasası, 1924 Anayasasına göre daha kapsamlı düzenlemelere yer vermiştir. Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sunulan raporların görüşülmesi için bir ihtisas komisyonu kurulması öngörülmüştür.

Ancak bu safhada gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklifler yapılabilmektedir. Bu da bütçe hakkının daha etkin kullanımı açısından önemlidir. 1982 Anayasası da benzer hükümlerle bütçe hakkını en üst ve temel kanun olan Anayasaya taşımıştır.

2. BÜTÇENİN FONKSİYONLARI

Bütçenin fonksiyonları, klasik ve çağdaş fonksiyonlar olmak üzere iki grupta ele alınmaktadır.

2.1. Klasik Fonksiyonları

Bütçenin klasik fonksiyonları, hukuki, mali-iktisadi, siyasi ve denetim fonksiyonlarıdır.

2.1.1.Hukuki Fonksiyonu

Bütçeyle meclis tarafından hükümetlere gelirlerin toplanmasına yetki, giderlerin yapılmasına izin verilmekte ve bunun neticesinde hükümetler hukuki sonuçlar doğuracak iş ve işlemlerde bulunmaktadırlar. Söz konusu durum bütçenin hukuki niteliğini ortaya koymaktadır.

Bütçeler birer kanun oldukları için diğer kanunlar gibi yasalaşma sürecinde geçmektedir. Hükümetler tarafından hazırlanması, mecliste görüşülüp onaylanması ve kamu idarelerini bağlayıcı bir tasarruf olması bütçenin hukuki niteliğinin diğer göstergeleridir (Tosun, 2007:121).

Ülkenin kıt kaynaklarının etkin kullanımı ve ekonomik büyüme ve kalkınma çabaları ortaya çıkan plan ve programların hayata geçirilmesi bütçeler vasıtasıyla olabilmektedir (Bülbül ve diğerleri, 2005:8). Hükümetlerin programlarının hayata geçirilme aracı olması özelliği ile bütçeler hukuken bir izin ve yetki kanunudur.

2.1.2.Mali-İktisadi Fonksiyonu

Kamu harcamalarının toplam harcamalar ve GSYH içinde payının önemli artış göstermesi bütçenin ekonomi üzerindeki etkisinin daha ayrıntılı bir şekilde ele alınması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Mutluer ve diğerleri, 2005:77). Sadece harcamalar değil aynı zamanda vergi gelirlerinin GSYH'ye oranında önemli artışlar meydana gelmiştir. Bütçe, bu yönüyle devletin milli gelirden aldığı payı gösterdiğinden kaynak dağılımı ve kullanımını, ekonomik büyüme, kalkınma ve istikrarı etkilemektedir (Bülbül ve diğerleri, 2005:8).

Harcama kalemlerindeki değişiklikler, gelir kalemlerinin farklılaşması, vergi kalemlerinin bütçe içindeki ağırlıklarının değişmesi (dolaylı-dolaysız vergi oranı), bütçe açık veya fazlasının oluşması ekonomik hayata önemli etkiler yapabilmektedir.

2.1.3.Siyasi Fonksiyonu

Bütçenin belki de en öne çıkan fonksiyonu siyasi fonksiyonudur. Edizdoğan (2007:14-15) bütçenin siyasi niteliğini şu şekilde ifade etmektedir:

“Bütçenin siyasi yönü devletin varlığından kaynaklanır. Devlet, bireylerin belirli ihtiyaçlarını kendi kendilerine ve örgütlenmeden karşılayamadıkları ve bu ihtiyaçlarını bir örgüt aracılığıyla elde etmeyi daha yararlı ve gerekli gördükleri için meydana gelmiştir. Özellikle ortak ihtiyaçların tatmini için örgüte ve örgütün de gelire ihtiyacı vardır. Bu bakımından bireyler devletin görevlerini yapabilmesi için harcamalarına vergi vererek katılırlar. Verginin anayasalarda “vergi, devletin kamu giderlerini karşılamak üzere halkın pay vermesidir.” şeklinde yer alması bundandır. Böylece devlet emrine verilen gelirin ne şekilde kullanılacağı ve her vatandaşın verdiği gelir bakımından devlet işlerine ne dereceye katılmaya zorunlu tutulacağı siyasi bir konu olarak önem kazanmaktadır.”

Her ülkede bütçe, tüm süreçleriyle siyasi bir nitelik taşımaktadır. Seçimler vasıtasıyla seçmenler tercih ettikleri kamusal hizmetlerle ilgili taleplerini yansıtmaktadır. Seçimler neticesinde seçimi kazanan siyasi iktidar partisi ya da partileri seçmen tercihlerini bütçe kanalıyla uygulamaya koymaktadır. Bütçe bu yönüyle seçmenlerin kamusal tercihlerini ortaya koyan siyasi bir belge olarak görülmektedir (Bülbül ve diğerleri, 2005:9). Bütçeyle seçmen tercihlerine uygun harcama yapan iktidarlar siyasi desteklerini de artırabilmektedir.

Hükümetler siyasi tercihleri doğrultusunda plan ve programların her yıl uygulamasını bütçeler vasıtasıyla yapmaktadır. Bütçe hükümetlerin izlediği genel politikanın yürütülmesinde önemli bir araçtır (Edizdoğan, 2007:15). Yasama organı, kamu hizmetlerinin türünü ve miktarını belirlemekte ve bu belirleme de siyasi tercihler doğrultusunda olmaktadır. Öte yandan, hükümetler politikalarını bakanlar vasıtasıyla yürütmektedir. Bakanların bir siyasi partinin mensupları oldukları göz önünde bulundurulduğunda bütçenin siyasi yönü başka bir açıdan daha karşımıza çıkmaktadır (Tosun, 2007:122).

2.1.4. Denetim Fonksiyonu

Bütçelerin etkinliğini sağlamada önemli bir yere sahip olan denetim fonksiyonu, kamu gelir ve giderlerinden istenen sonuçları alabilme üzerine odaklanmaktadır. Meclisin hükümete verdiği gelir tahsil etme ve gider yapma yetkisinin bütçe ile verilen yetki dahilinde kullanıp kullanılmadığının incelenmesi denetim fonksiyonun temelini oluşturmaktadır (Tosun, 2007:124).

Bütçenin geleneksel denetim fonksiyonu, harcamaların hukuka uygun olup olmadığı üzerinde durmuştur. Harcamalar neticesinde ne gibi sonuçlar ortaya çıktığı, hizmetlerin gerektiği gibi yapılıp yapılmadığı dikkate alınmamıştır. Yani harcamaların etkinlik ve verimlilik denetimi sağlanamamıştır.

Kamu mali yönetim anlayışında meydana gelen gelişmelere paralel olarak, bütçenin denetim fonksiyonunun ağırlık merkezi, harcamaların yerindeliği ve performans esasına dayanan sonuç odaklı denetime kaymıştır (Tosun, 2007:125). Sonuç olarak bütçe, yapılması planlanan iş ve işlemlerle gerçekleşenler arasında bir kıyaslamaya imkan vermesi ölçüsünde denetim fonksiyonunu tam anlamıyla icra edebilecek ve bu da daha etkin ve verimli bir bütçelemeyi beraberinde getirecektir.

2.2. Çağdaş Fonksiyonları

Bütçenin çağdaş fonksiyonları, ekonomik istikrarı sağlama, planlama, kalkınmayı sağlama, adil gelir dağılımını sağlama, kaynak tahsisini sağlama, yönetim aracı olma şeklinde sıralanmaktadır.

2.2.1. Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu

Bütçeler aracılığıyla Devlet ekonomik istikrarı sağlamaya çalışmaktadır. Devlet, ekonomik konjoktüre (enflasyon, deflasyon, tam istihdam vb.) göre bütçe politikasını değiştirebilmektedir. Bütçe, konjoktür devrelerinin yükseliş (enflasyon) ve alçalış (durgunluk, deflasyon) dönemlerinde, bu sorunlardan kurtulmak ve ekonomiyi tam

istihdama getirmek ve fiyat istikrarını sağlamak aracı olarak kullanılmaktadır (Karabaş, 2005:31).

Ekonomik dengede temel olan unsur; enflasyonist eğilimlere ve deflasyonist eğilimlere karşı koymaktır. Bütçe politikası ise harcama ve vergi politikalarından oluşmaktadır. Kamu harcamalarının içerik ve miktarında yapılacak değişikliklerle toplam talep üzerinde etki oluşturulabilir. Ekonomi enflasyonist bir döneme girdiğinde, daraltıcı maliye politikasının bir aracı olarak bütçe harcamalarında kısıntıya gidilebilmektedir (Edizdoğan, 2007:17).

2.2.2. Planlama Fonksiyonu

Plan, geleceğe ait ekonomik gelişmelerin belli bir sistem içinde yapılmasını sağlar. Planlama, kamu idarelerinin hedeflerini ve bu hedeflere ilişkin faaliyetleri, bunlara kaynak tahsis etme ve bu kaynakları kullanmada karar verme vasıtasıdır (Tosun, 2007:126). Planlamaların yıllık uygulaması olan bütçeler, hükümet plan ve programlarının hayata geçirilmesini sağlamaktadır.

Devletin bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan bütçeler, kamunun sosyal, ekonomik, siyasal ve mali planı olarak kabul edilmektedir (Aksoy, 1993:132). Bütçe, kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanımını sağlaması açısından ekonomik, kamu kesiminin gelir ve giderleri ile ilgili parasal işlemleri yansıttığından mali ve kamu kurumlarının gelecek dönemlerdeki amaçlarına ulaşmayı, politikalarını ve programlarını gerçekleştirmeyi sağlaması açısından ise siyasal bir plandır (Edizdoğan, 2007:19). Bu açıdan plan-bütçe bağlantısının ve koordinasyonun sağlanması önem arz etmektedir.

2.2.3. Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu

Ekonomik kalkınmanın sağlanmasının temelinde planlama yatmaktadır. Kalkınma uzun vadeli bir olgu olduğu için iyi bir planlama yapılmasını gerektirmektedir. İyi hazırlanmış kalkınma planlarıyla hedefler ve sektörler belirlenmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2005:79). Kalkınma planlarıyla belirlenen alan ve sektörlerle yapılacak yatırım

için bütçeyle ödenek tahsis edilmektedir. Ayrıca, bütçeyle özel sektöre sağlanacak yatırım teşvik ve vergi indirimleriyle planlarda yer alan hedeflere uygun yatırım yapmaları sağlanabilmektedir.

Öte yandan, kalkınma için gerekli yatırımların yapılabilmesi tasarruf edilebilir gelirin artırılmasıyla mümkün olabilecektir. Bu noktada bütçe bir maliye politikası aracı olarak ön plana çıkmaktadır (Bülbül ve diğerleri, 2005:13). Bütçe giderleri için yatırım harcamalarının payının ve nitelikli yatırım sayısının artması önem arz etmektedir.

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanabilmesi için, bütçe bir araç olarak kullanılabilmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2005:79-80).

2.2.4. Adil Gelir Dağılımını Sağlama Fonksiyonu

Sosyal refahın sağlanarak toplumların kaliteli bir yaşam sürdürebilmesinde ülkenin milli geliri ve kişi başına milli gelirdeki adil dağılımın önemi çok büyüktür (Mutluer ve diğerleri, 2005:80). Milli gelirin yüksek olması sosyal refahı tek başına sağlamaya yeterli olmayacaktır. Bu gelirin adaletli bir şekilde dağılması da önem taşımaktadır.

Devlet gelir dağılımında adaleti sağlayabilmek adına bütçe vasıtasıyla vergi ve kamu harcama politikasını belirlemektedir. Gelir düzeyi düşük olan düşük, yüksek olandan ise yüksek vergi almak, gelir vergisini artan oranlı olarak belirlemek, dolaylı vergilerin payını azaltmak vb. adil gelir dağılımını sağlamak için uygulanabilecek vergi politikalarındandır (Mutluer ve diğerleri, 2005:81).

Kamu harcama politikalarıyla da gelir dağılımı üzerinde etkili olunabilmektedir. İhtiyaç sahiplerine karşılıksız yardımlar yapılması, öğrencilere burs verilmesi, çiftçi ve ziraatla uğraşanlara sağlanan tarımsal destekler (karşılıksız) buna örnek olarak sayılabilir. Ayrıca, belirlenen yatırım alanlarını belirlemek suretiyle o alandaki üretim faktörlerine ve işletmelere geliri aktarımı yapılmış olmaktadır.

2.2.5. Kaynak Tahsisini Sağlama Fonksiyonu

Kaynak dağılımı, kıt kaynakların hangi ihtiyaçlar için ne kadar ve nasıl kullanılacağı konusudur. Kıt kaynaklar kamu ile özel sektör arasında dağılmaktadır (Edizdoğan, 2007:19). Devletin neyi üretip üretmeyeceği, hangi yatırımları yapacağı özel sektörün de kaynak tahsisini belirlemektedir. Devlet kamusal malların üretimini tamamını, yarı kamusal malların üretiminin ise büyük bir kısmını üzerine almıştır. Devlet bu doğrultuda söz konusu malların üretimi için bütçeyle ödenek tahsis etmektedir. Bu şekilde kamu ve özel sektör arasında etkin bir kaynak tahsisini sağlamaya çalışmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005:80).

2.2.6.Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu

Kamu yönetiminin etkin bir şekilde çalışabilmesi için gerekli olan bütçe, kamu yönetiminin idaresini ve hizmetlerini yürütebilmesinde ihtiyaç duyduğu kaynağı (ödenegi) sağlamaktadır. Kaynak olmadan, dolayısıyla bütçe olmadan kamu yönetiminin işlemesi söz konusu olmamaktadır (Edizdoğan, 2007:18).

Mevcut bir kamu yönetiminin devamlılığı ya da kamu yönetiminde bir reformun yapılabilmesi bütçe ödenekleriyle mümkündür. Bütçe sürecinin etkinliği ve rasyonelliği, kamu yönetiminin ve hizmetlerinin etkin yürütülmesinde birincil rol oynamaktadır (Bülbül ve diğerleri, 2005:10). Bütçeler kamu idarelerinin yönetim yapısına uygun olarak oluşturulmaktadır.

Kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği büyük ölçüde etkileme potansiyeline sahip olması ve ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde idarecilere yardımcı olmasından dolayı bütçe, önemli bir yönetim aracı olarak kabul görmektedir (Tosun, 2007:125).

3. BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçeleme sistemleri kaynak tahsis sürecinde etkili olan unsurlara ve bu süreçten beklentilere göre farklılık göstermektedir. Klasik bütçeleme anlayışıyla başlayan

uygulamalar günümüzde performans esaslı bütçeleme uygulamasına dönüşmüş bulunmaktadır.

3.1. Klasik Bütçe Sistemi

İngiltere’de ortaya çıkan ve ilk bütçe sistemi olarak kabul edilen klasik (geleneksel) bütçe sistemi, yürütülecek kamu hizmetinin nitelik ve niceliğine bakılmaksızın, o hizmeti yürütecek kuruluşun ihtiyacını esas almaktadır. Diğer bir ifadeyle bu sistemde esas olan, kurumların yaptığı hizmetlerin gerekliliği değil, ihtiyaçlarını karşılamak için ne kadarlık bir bütçe ödeneğiyle hangi mal ve hizmetleri satın alabileceğidir. İdarelerin hangi harcama kaleminden ne kadar ödeneğe ihtiyacı olduğunun belirlenmesi sistemin temelini oluşturmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005:101). Bir harcama kalemine ayrılacak ödenek, hizmetin gerekliliği ile ilişkilendirilmeksizin belirlenmektedir. Klasik bütçe sistemi girdi ve kuruluş odaklı bir bütçe sistemidir. Yürütülen hizmetler neticesinde nasıl bir çıktının üretildiği bu sistem açısından önem arz etmemektedir. Kaynak tahsisi, harcama kalemlerine yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle, ödenekler idari birim personelinin maaş ve ücret ödemeleri, satın alınacak mal ve malzemeye ilişkin giderler gibi ekonomik sınıflandırmaya göre belirlenmektedir. Bütçede ödenekler bölümler yani gider grupları (personel giderleri, yönetim giderleri, hizmet giderleri vb.) şeklinde yer almaktadır ve bunlar da maddelere (personel ücreti, sosyal yardımlar, kırtasiye alımları, telefon giderleri, küçük bakı-onarım vb.) ayrılmaktadır. İlgili yıl bütçe ödeneği, bir önceki yıl bütçesinin belirli bir oranda arttırılması suretiyle belirlenmektedir. Bütçeler daireler ve kurumlar itibarıyla ayrı ayrı hazırlanmaktadır (Tosun, 2007:150). Sistemin üzerine kurulduğu esaslardan biri de harcama denetiminin kolay olmasıdır. Denetim, harcama kalemlerine verilen ödeneklerin buna uygun şekilde harcanıp harcanmadığına yönelik olup, sadece mali denetimi kapsamaktadır (Edizdoğan, 2007:196). Ayrıca, denk bütçeyi öngördüğünden bütçe açığına kesinlikle izin vermeyen ve bu nedenle borçlanmaya da imkan vermeyen bir sistemdir.

Sistemin avantajları; bütçenin hazırlanması ve uygulanmasının kolay ve hızlı olması, istikrar ve tutarlılığın sağlanması ve denetimin kolay olmasıdır. Sistem bu avantajlarına rağmen eleştirilere ve yeni sistem arayışlarına neden olan birçok sakıncalı yöne sahiptir. Bunlar şöyle sıralanabilir;

- ✓ Ödeneklerin hizmet ve/veya program bazlı verilmek yerine kuruluş bazlı verilmesi kaynak tahsisinde etkinliği ortadan kaldırmaktadır.
- ✓ Ödeneklerin yıllık verilmesi nedeniyle, yıllara yaygın yatırımlara ilişkin bir yatırım planlaması yapılamamaktadır.
- ✓ Girdi odaklı bir bütçe sistemi olduğu için çıktılarına odaklanmamakta ve bu nedenle performans denetimi söz konusu olmamaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005:102).
- ✓ Hizmetlerin niteliği ve niceliği dikkate alınmadığından, fayda-maliyet, maliyet-etkinlik analizi ve hizmet önceliklendirmesi yapılamamakta ve bu da kaynak tahsisinde etkinliği olumsuz etkilemektedir.
- ✓ Sistemde etkinlik göstergelerinin dikkate alınmaması neticesinde, gelecek dönemlerde yapılacak kaynak dağıtım kararları için yetersiz bilgi elde edilebilmekte ve bu durum kıt kaynaklar ile artan toplum ihtiyaçlarının karşılanmasında bütçe sisteminin aksayan yönlerinden birini oluşturmaktadır (Özen, 2008:9).
- ✓ Ödeneklerin, bir önceki yıl bütçe ödenekleri esas alınarak belirlenmesi, önceki yıllarda yapılan tahsis hatalarının artarak devam etmesine sebep olabilmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2005:105).

3.2. Torba Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminde bütçe ödenekleri harcama kalemlerine göre tahsis edilmekte iken, torba bütçe sisteminde ödenekler harcama kalemlerine tahsis edilmeksizin toplu olarak verilmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2005:103). Harcama kalemleri bazlı bir ödenek tahsisi yapılmadığından, kuruluşlar harcama alanları bakımından bir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın ödenek kullanımında serbest bırakılmaktadır. Sistem kurum yöneticilerine harcama öncesi serbesti sağlamaktadır. Bu şekilde hazırlanan bütçelerin parlamento görüşülmesi ve oylanması da aynı şekilde ayrıntılı harcama kalemlerine değinilmeksizin topluca yapılmaktadır. Hazırlaması ve uygulanması açısından kolay ve pratik bir bütçe sistemidir.

Ödeneklerin kullanımındaki serbestliğin bütçenin etkinliği anlamında olumlu neticeler ortaya çıkarması için, harcama sonrası yapılan denetimin etkin bir şekilde yapılması

gerekmektedir. Denetim etkin bir şekilde sağlanamazsa kaynaklar toplu olarak verildiğinden kaynak israfının ortaya çıkma ihtimali yüksek olacaktır. Bu durumda ödeneklerin kullanımı tamamen kamu kuruluşlarının yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmış olmaktadır. Bütçenin hazırlanması aşamasında, detaylı analiz yapılmadan kuruluşlara ödenek verilmesi, kamu harcamalarında savurganlığa neden olabilmektedir (Bülbül ve diğerleri, 2005:59). Planlama ve analizlerin yeterince yapılmaması, ödeneklerin günlük ihtiyaçlar için kullanılmasına ve orta vadeli bir harcama programının oluşturulamamasına yol açmaktadır (Tosun, 2007:172).

3.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe ilk olarak 1960'lı yılların başlarında ABD'de uygulanmaya başlanmıştır. Program bütçenin geliştirildiği ülke olan ABD'de sistemin amacı; *“Her Amerikalıya mümkün olan en düşük maliyetle daha iyi bir hayat sağlamak, işleri daha hızlı, daha iyi ve daha ucuza yapma yolları bulmaktır.”* şeklinde ifade edilmiştir (Falay, 1979:60).

Program bütçe sistemi, alternatif tercihler arasında faydası en fazla olanın seçilerek uygulandığı bir sistemdir. Diğer bir tanımlamaya göre de program bütçe, kamu hizmetleri arasında toplum tercihlerine en uygun bileşimin seçilmesi ve kamu hizmetleri talebinin belirlenmesidir. Program bütçe, maliyet, sosyal fayda ve refah konusunda ne yapılacağına da odaklanmaktadır. (Özen, 2008:12).

Devlet faaliyetlerinin sayısındaki artış, hizmet etkinliği ve verimliliğindeki beklentiler program bütçeye geçişin yolunu açmıştır. Genel olarak program bütçe, devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayırımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas olan bir sistemdir. Devletin belirli amaçlara ulaşmasındaki alternatifler arasında sıralama yapılmaktadır (Özen, 2008:13).

Program bütçe, fonksiyonel sınıflandırma temellidir. Devletin fonksiyonları ve bu fonksiyonların gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırılması sistemin temelini oluşturmaktadır. Fonksiyon ayırımına göre tespit olunan hizmetler için farklı programlar

belirlenip bunlar arasında tercih yapılır. Sistem programlar, alt programlar ve faaliyet/projeler şeklinde çalışmaktadır.

Programlar, kamunun belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak için ne yapacağı sorusuna cevap vermektedir. Alt programlar ise, programların gerçekleştirilmesi için gerekli temel hizmetleri ifade etmektedir. Hizmetlerin kimlere yönelik olduğunu göstermektedir (Özen, 2008:14). Faaliyet/projeler, gerçekleştirilecek hizmetlerin nasıl yapılacağı sorusuna yönelmektedir. Sistemin son ayağını oluşturan madde/harcama kalemi ise, hizmetlerin ne ile yapılacağını belirtmektedir (Bülbül ve diğerleri, 2005:68).

Program bütçenin özellikleri ve olumlu yanları özetle şu şekildedir:

- ✓ Sunulan kamu hizmetinin sonuçlarına ve sosyal refah üzerindeki etkilerine odaklanmaktadır (Edizdoğan, 2007:209).
- ✓ Sistem plan-bütçe ilişkisini kurmaktadır.
- ✓ Uzun vadeli planlama yapılmakta ve bu planlama doğrultusunda yıllık programlar hazırlanmakta ve bu suretle hizmetler yürütülmektedir.
- ✓ Sistem, kime yapılacağı, nasıl yapılacağı ve ne yapılacağı sorularına cevap vermektedir. Bu özelliğiyle mali denetim yanında etkinlik denetiminin yolunu açmaktadır.
- ✓ Farklı tercihler arasında en rasyonel sıralama yapılmakta ve bunlar arasında verimli olanlar seçilerek uygulamaya konulmaktadır.
- ✓ Kaynak dağılımında etkinliği sağlamaktadır.
- ✓ Analitik, teknik ve bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmaktadır.
- ✓ Maliyetlerin net bir şekilde görülmesini sağlamaktadır. (Bülbül ve diğerleri, 2005:69).

Program bütçe sisteminin eleştirilen yönleri ise şunlardır:

- ✓ Program bütçe sisteminde örgütsel yapılardaki düzensizlik ve yetersizlik sistemin işleyişini olumsuz etkilemektedir (Edizdoğan, 2007:210).
- ✓ Plan-program ilişkisi mevcut değildir (Tosun, 2007:168).
- ✓ Ana programlardan faaliyetlere kadar tercih sıralaması yapılırken ortaya çıkan politik tartışmalar program bütçenin işleyişini sekteye uğratabilmektedir.

- ✓ Programların tespitinde analiz yöntemleri kullanılmadığından etkinlik analizi yapılamamaktadır (Tosun, 2007:167)
- ✓ Yetişmiş ve nitelikli personel eksikliği iyi bir planlama ve buna paralel bir bütçe yapılmasının önündeki önemli bir etkidir (Bülbül ve diğerleri, 2005:70).

3.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi (STBS), ekonomik şartlarda hızlı ve olağanüstü değişmelerin olduğu durumlarda, uzun dönemli hedefler ve plan-programlar kapsamında kıt kaynakların etkin dağılımını sağlamak ve klasik bütçeleme sisteminin noksanlıklarını giderebilmek için geliştirilmiş bir sistemdir (Edizdoğan, 2007:241).

Bu sistemde, klasik bütçe sisteminin tersine bir önceki yıl harcama kalemleri ve tutarları baz alınmaksızın en baştan bir harcama politikası belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, kurumun ilgili yıl bütçe ödenekleri ve harcama kalemleri, bir önceki yıl bütçesi ile ilişkisi kesilerek tespit edilmektedir. Kurumun daha önceki yıllarda ödeneğinin olup olmadığına bakılmaksızın, yeni ihdas edilmiş gibi kabul edilerek kurum bütçesi ortaya çıkmaktadır. Bütçe hazırlanırken harcama alanları ve bunların gerekçeleri yeniden ortaya konulmaktadır. Kurumların daha önce yaptıkları hizmetler hiç yapılmamış gibi kabul edilip bütçeler sil baştan yapılmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005:105). Bütçe aşağıdan yukarıya doğru belirlenmektedir. Yani en alt kademedeki birimden en üste doğru talepler ve hizmetler tespit edilmektedir (Tosun, 2007:171).

STBS, “*Kamu gelirleri ve dolayısıyla kamu harcamaları veri iken, kamu faaliyetlerinde bir öncelik sıralaması yaparak, daha öncelikli faaliyetlere daha fazla kaynak tahsis eden; buna karşılık daha az öncelikli olanların kaynaklarını azaltan hatta bazı faaliyetleri iptal eden*” bir bütçeleme sistemidir (Altuğ, 1999:35).

STBS, programlara yıllık olarak yapılan harcamaların analizine odaklanan ve maliyet ve fayda sıralamasına göre karar paketleri sunan bir sistemdir. Bütçeleri, planlama ve performanstan ziyade yönetim ve etkinlik analizi üzerine oturtmaktadır. Kısaca sistem şu şekilde işlemektedir (Edizdoğan, 2007:247):

- ✓ Amaç ve Hedeflerin Tespiti: İlk olarak, uzun vadeli planlar yapılmakta ve bu planların yıllık hedefleri belirlenerek STB ile bu yıllık hedefler arasında bağlantı kurulmaktadır.
- ✓ Karar Paketlerinin Oluşturulması: Uzun vadeli planlar doğrultusunda yıllık olarak yapılacak programlar belirlenmektedir. Programların altında ise faaliyetler yer almaktadır. Daha sonra faaliyetler ile bu faaliyetlerin amaçlarının, fayda ve maliyetlerinin, performans ölçümlerinin ve sonuçlarının yer aldığı karar paketleri oluşturulmaktadır.
- ✓ Karar Paketlerinin Sıralanması ve Kaynak Tahsisi: Oluşturulan karar paketleri yöneldiği faaliyet ve amaç ile farklı faaliyet ve amaca göre önceliklendirilir. Her bir karar birimi kendi görev alanı ile ilgili bir sıralama yaparak kaynakları ölçüsünde belirlenen sıralamaya göre paketleri uygulamaya koymakta ve bu suretle kaynak tahsisini yapmaktadır.

STBS'nin de diğer bütçe sistemlerinde olduğu gibi olumlu ve olumsuz yanları bulunmaktadır. Sistemin olumlu yanları şunlardır:

- ✓ Kaynakların daha etkin kullanımı sağlanmaktadır.
- ✓ En alttan en üste kadar her düzeydeki birim bütçeleme sürecine aktif olarak dahil edilmektedir.
- ✓ Uzun dönemli planlamayı sağlamaktadır.
- ✓ Farklı birimler ve karar paketleri suretiyle sürecin işlemesi problemlerin çözümünde esneklik sağlamaktadır.
- ✓ Karar paketleri yöneticiler tarafından oluşturulduğu için, yöneticilerin bütçe performansının değerlendirilmesini sağlamaktadır.
- ✓ Fayda-maliyet analiziyle kaynak israfına engel olmaktadır.
- ✓ Kantitatif teknikler kullanılmaktadır (Bülbül ve diğerleri, 2005:88).
- ✓ Yöneticilerin ve birimlerin bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde sürekli araştırma yapması (fiyat, faaliyet vb.) gerekliliği sistemin eğitim fonksiyonunu da ön plana çıkarmaktadır.

STBS'nin eleştirilen yanları ise şöyledir (Edizdoğan, 2007:261-263):

- ✓ Bütçe süreci uzamakta ve iş yükü artmaktadır.

- ✓ STBS'nin en fazla eleştirilen yönü karar birimlerinin oluşturulmasında ve sistemin uygulanmasında fazla personele ve zamana ihtiyaç duyulmakta ve süreç maliyetli olmaktadır.
- ✓ En alt birimden başlayarak oluşturulan karar paketlerinin daha üst birimlerde büyük miktarlara ulaşması sistemin uygulamasını zorlaştırmaktadır.
- ✓ Kırtasiyeciliği artırmaktadır.
- ✓ Benzer nitelik taşımayan paketlerin karşılaştırılarak sıralanmasındaki zorluklar süreci sekteye uğratma riskine sahip olmaktadır.

3.5. Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi

Performans ve program bütçe sistemlerinin geliştirilmiş hali olan planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS), ilk olarak 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı'nda daha sonra 1965 yılında ABD'nin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmıştır (Dicle, 1973:58).

PPBS, kamu kaynaklarının kullanımı ile ilişkili olarak plan yapmayı gerekli kılan, maliyet-fayda gibi analiz teknikleriyle hedeflere ulaşmada alternatifler arasında en rasyonel tercihleri belirlemeyi ve mevcut kıt kaynaklarla en yüksek verimi minimum maliyetle gerçekleştirmeyi temel alan bir bütçeleme sistemidir (Bülbül ve diğerleri, 2005:75).

Sistem planlama, programlama ve bütçelemeden oluşan üç temel bileşen üzerine kurulmuştur.

- Planlama: Plan, geleceğe dönük hedefler belirlemek ve bu hedeflere ilişkin kararlar almaktır. Kamu yönetimi açısından bakıldığında planlama, *“geleceği zaman dilimlerine bölmek, sonra yapılacak işlere önem ve öncelik sırası vererek bunları uygun yöntemler ile zaman dilimleri içine dağıtıp yerleştirmek üzere alınmış karar düzenidir.”* (Kara, 1982:15).

Planlamanın başlıca nitelikleri şu şekilde sıralanabilir (Coşkun, 2000:128):

- ✓ Geleceğe dair kaynak tahsisini tespit etmeye yönelik bir projeksiyon olması,

- ✓ Kaynak tahsisi ve dağılımının etkinliğini sağlama aracı olması,
- ✓ Hükümetlerin, genel politikası doğrultuda belirlenen amaçlar ile kamu kurumlarının amaçlarının tespiti ve bunların önceliklendirilmesi,
- ✓ Belirlenen amaçlara ulaşmada izlenecek yolların ve yürütülecek program ve faaliyetlerin belirlenerek somutlaştırılması,
- ✓ Planlara ilişkin fayda-maliyet, maliyet-etkinlik analizleri ve bunların karşılaştırılması,
- ✓ Planların kaynak tespitini yapması,
- ✓ Planların kısa, orta ve uzun vadeli olabilmesi,
- ✓ Planların dinamik bir yapıya sahip olması nedeniyle sürekli irdelenip değişikliğe uğrayabilmesi.

Planlama aşamasında, hedefler, kaynaklar ve bu kaynakların kullanılması ile ilgili olarak uzun vadeli kararlar alınmakta ve bu kararların geleceğe dönük etkileri ortaya konulmaktadır (Bülbül ve diğerleri, 2005:77). Kıt kaynaklarla toplumsal ihtiyaçların uzun bir süreç içerisinde karşılanabilmesi hedefini güden planlamanın ilk aşaması kamu kuruluşlarının teşkilatlanmalarına göre belirlenmesi, ikinci aşaması amaçların tespit edilmesidir. Bu aşamada amaçlar önceliklendirilir. Üçüncü aşamada belirlenen amaçlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemler tespit edilerek çeşitli analiz yöntemleriyle bunlardan en rasyonel olanı ortaya konulmaktadır. Dördüncü aşamada söz konusu yöntemlerin maliyet analizi yapılmaktadır. Beşinci ve son aşamada faaliyetler belirlenmektedir (Edizdoğan, 2007:225).

- Programlama: Programlama, amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyet ve kaynakların bir araya getirilmesi, alternatif programların değerlendirilmesi ve bunlardan amacı en iyi şekilde gerçekleştirecek olanın seçilmesi süreçlerini kapsamaktadır (Coşkun, 2000:129-130).

Bu aşamada, kurumlara ait programlar, benzer hizmet ve faaliyetleri kapsayan alt programlar ile alt programların hayata geçirilmesini sağlayacak faaliyetler yer almaktadır (Bülbül ve diğerleri, 2005:79).

- Bütçeleme: PPBS'nin yıllık uygulamalarının yapıldığı aşamadır. Bu aşama, kısıtlı kamu kaynaklarıyla, belirlenen faaliyetlerin hayata geçirilme aşamasıdır. Tespit edilen program, alt program ve faaliyetlere kaynak tahsisi yapılmaktadır.

PPBS'nin olumlu özellikleri şunlardır (Edizdoğan, 2007:234-235):

- ✓ Tüm kamu faaliyetleri için geçerli bir sistemdir.
- ✓ Kamu kurumları itibarıyla programların alt programlara kadar belirlenmesi, idarelerin yürütecekleri faaliyet ve projeleri daha açık ve net olarak kavramalarını sağlayarak sürece açıklık getirmektedir.
- ✓ Alternatif programların maliyet ve getirilerini analiz yöntemleriyle ortaya koyduğu için karar verme sürecini kolaylaştırmakta ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamaktadır.
- ✓ Yıllara yaygın olarak planlama yapıldığı için program maliyetleri de yıllara yayılmaktadır.
- ✓ Ayrıntılı bir planlama yapıldığından faaliyetlere ayrılan ödenekler tam bir şekilde belirlenmekte ve böylece kaynak israfı önlenmektedir.
- ✓ Kamu yöneticilerinin sorumluluğu net bir şekilde ortaya konulduğundan, yöneticilerin sorumluluk bilinci artmaktadır.
- ✓ Sonuçların etkinlik, verimlilik, sosyal fayda açısından denetimini sağlamaktadır.

PPBS'nin eleştirilen yönleri ise şöyledir (Edizdoğan, 2007:237):

- ✓ Kavramsal olarak net bir tanımlamaya gidilemediği için sistemin nasıl işleyeceğini karmaşık hale getirmektedir.
- ✓ Amaçların belirlenmesi bazı durumlarda zor almaktadır.
- ✓ Amaçlar ve programlar kamu personeli tarafından hazırlandığı için sistemin başarısı nitelikli personele doğrudan bağlıdır. Bu sistemde aksamaların oluşmasına neden olabilmektedir.
- ✓ Programların analizi için kullanılan analiz tekniklerin maliyeti önemli boyutlara ulaşabilmekte, bu da sistemi maliyetli hale getirebilmektedir.
- ✓ Sistem esas itibarıyla bütçe giderlerine odaklanmakta ve bütçe gelirleri ile borçlanma ve bunlara ilişkin yöntemler arka planda kalmaktadır.

Ayrıca, planlamayı yapan birimler ile bütçeyi hazırlayan birimler arasında yetki ve sorumluluk açısından yeterli koordinasyonun sağlanmasında güçlükler ortaya çıkabilmektedir.

3.6. Performans Esaslı Bütçeleme

Performans esaslı bütçeleme kavramına ilişkin ortak bir tanım bulunmamaktadır. Performans esaslı bütçeleme kavramı altında çeşitli tanımlar ve terimler kullanılmaktadır. Sonuçlara yönelik bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, performans fonlama bunlardan bazıları olarak sayılabilmektedir. Ancak bu kavramların ortak noktası performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılması veya bütçe süreciyle ilişkilendirilmesidir.

OECD performans esaslı bütçelemeyi, tahsis edilen kamu kaynaklarıyla ölçülebilen sonuçlar arasında bağ kuran bütçeleme sistemi olarak tanımlamaktadır (OECD 2007:20).

Performans esaslı bütçeleme, kamu harcamalarının dağıtım açısından etkinliğinin artırılması amacıyla performans bilgisinin sistematik şekilde kullanılarak kaynak tahsisi ile sonuçlar arasında bağı güçlendirmek üzere kurgulanmış kamu sektörü fonlama mekanizmaları ve süreçleri olarak da tanımlanmaktadır (Robinson, 2007:1). Ayrıca performans esaslı bütçeleme, performans bilgisini sistematik bir şekilde bütçe sürecinde kullanarak elde edilen sonuçları kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinin temel belirleyicisi yapmak ve bu şekilde hükümet faaliyetlerinde etkinlik ve verimliliği maksimize etmek için bütçeyi güçlü bir araç haline getirmek şeklinde de tanımlanabilir (Robinson, 2007:3).

Maliye Bakanlığı tarafından 2004 yılında hazırlanan ve ülkemizde performans esaslı bütçelemenin uygulanmasında kamu kurumlarının esas alması gerektiği temel dokümanlardan birisi olan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde performans esaslı bütçe, *“kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü*

yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.” şeklinde tanımlanmakta ve performans esaslı bütçelemenin temel unsurları; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olarak sayılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004:7).

Performans esaslı bütçelemenin uzun bir tarihi olduğu söylenebilir. Amerika Birleşik Devletlerinde İkinci Dünya Savaşı öncesinde program bütçe uygulamaları bulunmasına rağmen 1950’li yıllarda yapılan reformlarda performans bütçeleme kavramı kullanılmıştır. Performans bilgisinin geliştirilmesi ve girdilere dayalı Federal bütçe süreci yerine çıktı odaklı bütçelemeye doğru dönüşüm başlamıştır. 1949 yılında savaş borçlarının azaltılması ve harcamalarda verimliliğin sağlanması amaçlarıyla yürütme organının bir parçası olarak kurulan Hoover Komisyonu ile bu yaklaşım öne çıkarılmış ve yaygın bir şekilde uygulanması desteklenmiştir. 1950 yılında çıkarılan Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu (Budget and Accounting Procedures Act), Bütçe Ofisinin koordinasyonunda kurum yöneticilerinin, bütçe tekliflerine performans bilgilerini ve program maliyetlerini de eklemelerini de zorunlu kılmıştır. 1950/51 mali yılı bu sürecin etkilerinin görüldüğü ilk yıl olmuştur. Bu dönemde Hoover Komisyonu program bütçe ile performans bütçe kavramlarını aynı anlamda kullanmıştır (Diamond; 2003:4) Performans bütçeleme reformuna ilişkin bu ilk girişim, bütçe sürecinde köklü bir değişimin uygulamaya konulmasından daha çok hizmet odaklı faaliyetlerle ilgili işlevsel bir araç olarak kullanılmıştır. Ancak, reformun tam olarak uygulanabilmesi için gerekli olan hükümet faaliyetlerinin maliyetlerine ilişkin tam bilgi sağlayamaya elverişli muhasebe sistemleri ile sistemli ve sürekli performans göstergelerinin geliştirilmesine yönelik altyapının oluşturulamamış olması ve karar alıcıların performans bilgisini kullanmadaki isteksizlikleri gibi nedenlerle performans bütçelemeye ilişkin bu ilk girişimden 1961 yılında PPBS’ye geçilmesiyle vazgeçilmiştir (Yılmaz, 2009:19).

Dünyada yaşanan büyük ekonomik krizler, kamu sektöründe israfın artması, kamu harcamalarında önemli boyutlardaki artış ve neticesinde vergi oranlarında vatandaşları rahatsız edecek boyutlarda artışların olması birçok ülkeyi kamu mali yönetim anlayışında reforma varan değişiklik arayışları itmiştir. 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. Kamu mali yönetiminde yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir. Söz konusu yeni yaklaşım, program bütçe yapısının daha geniş kapsamlı olarak bütçe yönetim sürecinin bir parçası olmasına, bu kapsamda hizmet sunumunun geliştirilmesine odaklanmaktadır. Böylece performans bilgisinin oluşturulması, bütçe sürecinde kullanılması ve raporlanması doğrultusunda birçok 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 yapan ülkeler olmuştur.

Ülkelerin performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek istemesinde aşağıdaki sebepler önemli rol oynamaktadır (Shah ve Shen 2007: 151, 152):

Bütçe sürecinde yer alan aktörlerle vatandaşlar arasındaki iletişimi artırır: Performans esaslı bütçeleme, program hedeflerini ve amaçlarını açıkça belirtmek, performans hedeflerini tanımlamak ve yöneticilerin faaliyetleri hakkında daha etkili şekilde bilgi sağlamakla hükümet, parlamentoyla ve kamuoyu arasındaki iletişime yardımcı olmaktadır.

Kamu kurumlarında yönetimi güçlendirir: Performans esaslı bütçeleme, program yöneticilerinin kurumsal hedefleri belirlemesine, program performansını izlemesine, plan, faaliyet ve program yapısına ilişkin sorunlar hakkında sürekli bilgi elde etmesine, iç kontrolü sağlamasına ve program sonuçlarından haberdar olmasına katkı sağlamaktadır.

Daha fazla bilgi içeren bütçe karar alma süreci: Performans bilgisi kaynak tahsisinde doğrudan kullanılsa bile bütçesel karar alma sürecinde önemli rol oynayabilmektedir.

Daha fazla şeffaflık ve hesapverebilirlik: Bütçe dokümanı parlamento ve kamuoyu için şeffaflık ve hesapverebilirliği sağlamada temel araçlardan birisidir. Geleneksel bütçe sistemleri girdi odaklı oluşturulduğundan hükümetin neyi, ne kadar iyi yaptığına ilişkin anlamlı bir bilgi içermemektedir. Performans esaslı bütçeleme kaynakları programlar bazında sınıflandırmakta ve performans göstergeleri sunmaktadır. Bütçe kamuoyunun, hükümetin başlıca faaliyetleri ve ulaştıkları sonuçlar hakkında daha kolay ve anlaşılır bilgi edinmesini sağlamaktadır.

Ayrıca, performans esaslı bütçeleme ile kamu mali yönetiminde ulaşılmak istenen hedefler şöyle sıralanabilir (Erüz, 2005:62):

- ✓ Girdi kontrolleri yerine çıktı ve sonuçlara dayalı hesap verebilirliği sağlamak,
- ✓ Yönetim ve kaynak tahsisi kararlarında çıktı-sonuç bazında ölçülen hedefe odaklanmak,
- ✓ Yönetimde ve bütçelemede politika oluşturulmasını geliştirmek,
- ✓ Kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmak,
- ✓ Parlamento ve kamuoyuna karşı saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamak,
- ✓ Kamu kaynaklarının kullanımında tasarrufu sağlamak.

Performans esaslı bütçeleme sisteminde, kamu kesiminde etkinliği, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak, belirlenmiş amaçlara ulaşabilmek için kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanmak, ortaya çıkan çıktıların toplum üzerindeki etkisini tespit edip değerlendirebilmek ve bunu yaparken üretilen mal ve hizmetlerin kalitesini arttırmak hedeflenmektedir.

Performans esaslı bütçelemenin amacı, politik ve sosyal hedeflerle uyumlu bir şekilde kamu kaynaklarını daha iyi tahsis ederek, kaynakların kullanımında etkililiği, etkinliği ve hesapverebilirliği artırarak kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek olarak belirtilmektedir. Performans esaslı bütçeleme, kamu sektörünün tahsis edilen kaynaklarla neyi gerçekleştirdiği bir başka deyişle hangi alanlara ne kadar kaynak ayrıldığı üzerine yoğunlaşmaktadır (IMF, 2010:15). Performans esaslı bütçeleme iki süreçten oluşmaktadır. Birincisi kamu idareleri ve programları arasında kaynak tahsisi yapılırken harcama önceliklendirilmesi yapılması, ikincisi ise, kendisine kaynak tahsis edilen kurumların bu kaynakları kullanmasında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır.

Performans esaslı bütçeleme dört temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, tahsis edilecek kaynaklara ilişkin hedef veya hedefler koymak, bu hedeflerden yola çıkılarak daha özel amaçlar belirlemek ve kaynakların bunlar arasında alt dağılımını yapmaktır. İkincisi, geçmiş performans hakkında bilgi sağlayarak beklenen ile gerçekleşen performans arasında anlamlı kıyaslamalar yapmaya olanak sağlamaktadır. Üçüncüsü, programlar yapılırken ya da kapatabilecek gelecek bütçe hazırlama sürecinde ortaya çıkabilecek performans açığı hakkında bilgi sahibi olmaktır. Dördüncüsü ise, performans esaslı bütçeleme rutin veya özel program değerlendirmelerine imkan tanımaktadır (Young, 2003:12).

Performans esaslı bütçeleme sisteminde kullanılan dört temel mekanizma bulunmaktadır. Bunlar (Robinson,2007:1-2):

- ✓ Amaç odaklı harcama kategorilerinin (programların) fayda ve maliyetleri hakkında bilgiyi kullanmayı sağlayacak harcama önceliklendirmesi için program altyapısı kurmak,
- ✓ Performans hedefleri ile kaynak tahsisi arasında bağlantı kurmak,
- ✓ Kurum seviyesinde bütçesel performans teşvikleri sağlamak,
- ✓ Beklenen veya gerçekleşen çıktı ve sonuç göstergelerine yönelik belirgin bir kaynak tahsis fonksiyonu oluşturmak.

Yukarıda belirtilen beklenti ve hedefleri karşılama potansiyelinin yanında performans esaslı bütçeleme sisteminin dezavantajlı yanları da bulunmaktadır. Bunlar (Mutluer ve diğerleri, 2005:109):

- ✓ Performans esaslı bütçeleme uygulayıcılara diğer bütçe sistemlerine göre daha fazla iş yükü oluşturmakta ve bu da uygulama aşamasında verimliliği düşürmektedir.
- ✓ Hazırlanması zor olduğundan ve uzmanlık gerektirdiğinden hazırlayanlar uzman kişiler olsa bile bu zorluk ve uzmanlık gereksinimi parlamenterlerin sistemi benimsemesine engel olabilmektedir.
- ✓ Performans esaslı bütçelemede başlangıçta kabul edilen ölçütler ve maliyet bilgisi her zaman gerçeği yansıtmamaktadır.

- ✓ Tüm kamu hizmetleri nitelik olarak ölçmeye uygun hizmetler değildir. Dolayısıyla bazı sektörlerde performansı ölçmek mümkün olmayacaktır.

Ayrıca, tüm kamu sektörünü kapsayan bilgi üretim sistemi oluşturmanın ve dolayısıyla performans bilgisi üretmenin zorluğu sistemin işlevselliğine engel olmaktadır.

3.6.1. Performans Esaslı Bütçelemenin Bileşenleri

Performans esaslı bütçeleme; performans hedeflerinin ortaya konulması, bu hedeflere ilişkin performans göstergelerinin belirlenmesi ve söz konusu hedeflere ulaşmak için yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının performans göstergeleri aracılığıyla ölçülmesi suretiyle performans bilgisinin elde edilmesi, performans bilgisinin kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde kullanılması ve söz konusu bilginin bütçe belgelerine yansıtılması ve gerçekleşen performans ile hedeflenen performansın birlikte değerlendirilmesi süreçleri ile performans denetimini kapsamaktadır. Performans esaslı bütçeleme, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını, şeffaflığı ve hesapverilebilirliği sağlamak adına önemli bir araçtır. Performans esaslı bütçelemenin temelinde, performans bilgisinin üretilmesi ve elde edilen bilginin kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde kullanılması bulunmaktadır. Dolayısıyla sistemin iyi işleyebilmesi için performans bilgisinin üretilmesi, performans bilgisinin üretilmesi için ise performans göstergeleri kullanılarak ortaya konulan performansın ölçülmesi ve sonucunda elde edilen ölçümlerden elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi ve denetimi gerekmektedir. Diğer taraftan; performans ile kaynak tahsisi arasında bağ kurulmasında önemli bir araç olan program yapısının oluşturulması da performans esaslı bütçelemenin etkin bir şekilde uygulanabilmesine katkı sağlamaktadır.

3.6.1.1. Performans Bilgisi

Performans bilgisi, planlama, bütçeleme, uygulama, izleme ve raporlama aşamalarını içeren yönetim sürecini etkili bir şekilde yürütmenin temel araçlarından birisidir. Performans bilgisi, idarelerin amaç ve hedeflerinin gerçekleşme derecesini, hangi süreç ve politikalarının iyi işlediğini göstermektedir. Ayrıca, hesapverebilirliği ve

parlamentonun, kamuoyunun ve diğ er paydaşların söz konusu süreçleri takip etmesini kolaylaştırmaktadır (National Treasury Republic of South Africa, 2007:1).

Performans esaslı b t  eleme, performans bilgisinin kaynak tahsisi sağlama kararlarında kullanımı olduğundan performans bilgisinin doğru şekilde üretilmesi sistemin başarıya ulaşmasında hayati öneme sahiptir (Robinson, 2007:28).

Performans bilgisi ulaşılan sonuçlar ile bu sonuçlara ulaşmanın maliyetine ilişkin bilgiyi içermektedir. Performans esaslı b t  elemeyi daha iyi anlamak için ilgili kavramların açıklanması gerekmektedir. Söz konusu temel kavramlar şunlardır:

Girdi: Bir  r n veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel değerlerdir. Çıktının üretilmesine katkı yapan tüm kaynakları ifade etmektedir.

Faaliyet:  ıktı ve sonuçları üretmek için girdilerin kullanıldığı süreç ve işlerdir. Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir.

 ıktı:  dare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetlerdir.

Sonuç: Çıktıların, bireyler, sosyal yapılar ve fiziksel  evre üzerinde meydana getirdiği etkileri/değişiklikleri ifade etmektedir (Robinson, 2007:27).

Sonuç zinciri olarak ifade edilebilen süreç kısaca şu şekildedir: Girdi kullanılarak faaliyet ve süreçler aracılığıyla üretilen çıktılar toplum üzerinde sonuçlar meydana getirmektedir. Performans esaslı b t  eleme de bu sonuçlarla kaynak tahsisi arasında bağ kurmayı hedeflemektedir (Robinson, 2007:27).

Performans bilgisi; performans hedeflerine ulaşmak için tasarlanan performans göstergelerinin ölçülmesi suretiyle elde edilmektedir.

3.6.1.2. Performans Göstergesi

Performans göstergeleri, kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri ile bu çerçevede belirledikleri performans hedeflerine ulaşmak için yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını

ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan ve performans denetimine temel oluşturan araçlar olarak tanımlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009:45).

Performans göstergeleri kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerini her boyutuyla ölçmek adına girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkililik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta sınıflandırılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004:45-49):

Girdi göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren araçlardır.

Çıktı göstergeleri: İdare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetlere ilişkin bilgi sağlayan göstergelerdir.

Sonuç göstergeleri: Üretilen her türlü çıktının bireyler, sosyal yapılar ve fiziksel çevre üzerinde meydana getirdiği etkileri/değişiklikler sonuç göstergeleri aracılığıyla ölçülür. 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.

Verimlilik Göstergeleri: Girdi-çıktı ilişkisine dayanmaktadır. Veri bir girdi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlamaktadır. Verimlilik yüksek olurken kalitenin düşürülmemesine dikkat edilmesi gerekmektedir.

Etkililik Göstergeleri: Çıktıların beklenen sonuçlara sağlayıp sağlamadığı etkililik göstergeleri ile ölçülmektedir.

Kalite Göstergeleri: Kalite göstergeleri üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığını ölçmektedir.

Performans göstergeleri performans hedefine ulaşmada dolayısıyla performans bilgisinin üretilmesinde çok önemli bir role sahiptir. Bu yüzden performans göstergelerinin iyi tasarlanması gerekmektedir. İyi bir performans göstergesinin sahip olması gereken özellikler şunlardır (Young, 2003:17):

İlgililik: Karar vericiler için kullanışlı bilgi üretmeye yönelik olmalıdır. Program amacı ile gösterge arasında açık ve mantıklı bir ilişki olmalıdır.

Açıklık: Karar alıcılar tarafından anlaşılabilir olmalıdır.

Geçerlilik: Performans ölçümüne uygun ve gerçek performansı ölçme yeterliliğine sahip olmalıdır.

Niceliksellik: Niceliksel olarak ifade edilebilir olmalıdır. Üretilen mal ve hizmeti miktar veya kalite açısından ölçebilmelidir.

Uygulanabilirlik: Makul bir maliyetle rutin bir süreçle el edilebilir olmalıdır.

Kontrol: Amaç ve faaliyetleri kontrol etmeye elverişli olmalıdır.

Önemlilik: İhtiyaçları karşılar nitelikte önemli olmalı, ölçmeye değer olmalıdır.

Bütünlük: Program amaçlarının temel unsurlarını kapsamalıdır

Güvenilirlik: Her zaman aynı kaynaktan aynı şekilde elde edilebilir olmalıdır.

Zamanlama özelliği: İhtiyaç duyulduğunda performansa ilişkin nihai göstergelerin mevcut olmasıdır.

3.6.1.3. Performans Ölçümü

Performans ölçümü kurumun amaç ve hedeflerine ulaşma başarısının ölçülmesi amacıyla, nesnel performans göstergelerinin tanımlanması ve bu performans göstergeleri yardımı ile faaliyet sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerini ifade etmektedir (Oyman, 2009:63). Performans ölçümü, kurumun stratejik amaçlarına ve hedeflerine ulaşması için gerçekleştirilen faaliyetler neticesinde kaydettiği ilerlemeyi, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini ve geleceğe yönelik önceliklerini belirlemesine katkı sağlamaktadır (Yenice, 2006:57).

Performans ölçümü yöneticilere kaynak tahsisinde daha doğru kararlar verme ve bu sayede kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla, kamuda performansın iyileştirilmesine yönelik çalışmalarda atılması gereken önemli adımlardan birisi, kurumun performansı hakkında bilgi elde edebilmek ve bu bilginin değerlendirilmesini sağlamak için iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu sistem, karar alıcılara doğru bir şekilde kaynak tahsisini yapabilmek ve faaliyetleri yönlendirebilmek için gerekli olan bilgiyi sağlamaktadır. Ancak, performans ölçümü sonucunda üretilen performans bilgisi karar alma süreçlerinde kullanılmadıkça performans ölçümü etkinliği ve etkililiği sağlamada kurumsal performans üzerinde yetersiz kalmaktadır (Oyman, 2009:63).

Performans ölçümü, sonuçların ne olduğunu gösterir; ancak sonuçların neden bu şekilde gerçekleştiğini açıklamaz. Aynı şekilde performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgilere bakarak doğrudan bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu yargısına varmak mümkün değildir. Bu şekilde bir yargıya varılabilmesi için performans değerlendirmesi yapılması gerekir.

Performansın ölçümünün daha etkin yapılabilmesi aşağıdaki ilkelerin dikkate alınması gerekmektedir (Yılmaz, 2009:48):

Temel Bilgilere Odaklanmak: Kurumun önceliklerine, temel hedef ve hizmet alanlarına odaklanılmalıdır.

İdarenin İhtiyaçlarıyla Performans Bilgisini Uyumlaştırmak: Performans bilgisinin mümkün olduğu kadar idareyle ilgili olması, performans ölçümünün de kurumun hedefleri, mevcut prosedürleri ve performans değerlendirme süreçleri ile uyumlu olmalıdır.

Performans Ölçümünün Amaçları Konusunda Açıklık: Performans bilgisinin kurum yöneticileri, parlamento ve hizmetlerden yararlananlar gibi birçok potansiyel kullanıcısı bulunduğundan kimin, nasıl ve niçin kullanacağı açıkça belirlenmelidir.

Güncel Bilginin Kullanılması: İdarenin önceliklerinin ve hedeflerinin ya da performans bilgisi kullanıcıları değişebileceğinden seçilen performans göstergeleri zaman içerisinde güncellenmelidir.

Güvenilir Bilginin Kullanılması: Performans ölçümünde bilgi güvenilir ve tarafsız olmalıdır.

3.6.1.4. Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinde Kullanılması

Performans bilgisinin kaynak tahsis sürecinde kullanılması performans esaslı bütçeleme en temel noktasını oluşturmaktadır. Kaynak tahsisi ile sonuçlar arasında bağlantı kuran farklı mekanizmalar kullanan performans esaslı bütçeleme modelleri bulunmaktadır (OECD, 2007: 42-43).

- ✓ Sunuma yönelik performans esaslı bütçeleme yaklaşımı
- ✓ Performans bilgili bütçeleme yaklaşımı
- ✓ Doğrudan bağlantı yaklaşımı

a) Sunuma Yönelik Performans Esaslı Bütçeleme Yaklaşımı

Performans bilgisi sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterilmekte ancak kaynak tahsisine bir gerekçe oluşturmamaktadır. Performans bilgisi önemli bir araç olmaktan ziyade bütçede ve diğer hükümet belgelerinde sunuma yönelik olarak yer almaktadır.

Bazı ülkelerde Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasındaki bütçe görüşmelerinde performans bilgisi üretmek, geliştirmek ve kullanmak sürecin resmi ve kurala bağlı bir parçası değildir. Örneğin, Danimarka ve İsveç'te performans bilgisi üretmek ve kullanmak kamu kurumları için isteğe bağlıdır. Bütçe hazırlama sürecinde performans bilgisinin süreçle sistemli bir entegrasyonu bulunmamaktadır. Harcamacı kuruluşlar bütçe görüşmelerinde performans bilgisi sunabilir ve bu bilgiler üzerinden görüşmeler yapılabilir. Ancak performans bilgisi ile kaynak tahsisi arasında bir bağ kurma beklentisi ve sistematigi yoktur (Curristine, 2005:104).

b) Performans Bilgili Bütçeleme Yaklaşımı

Kaynak tahsisi ile performans sonuçları arasında dolaylı olarak bağlantı kurulmaktadır. Performans bilgisi diğer bilgilerle birlikte kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde bilgi sağlamak amacıyla etkin bir şekilde ve sistematik olarak kullanılmaktadır.

Genellikle OECD ülkelerinde performans bilgisi bütçe sürecinin bir parçası olduğunda, kaynak tahsisi diğer politik ve mali öncelikler veya tercihler hakkındaki bilgiler ile birlikte değerlendirilmektedir.

Performans bilgisi sadece karar alma sürecinin bir parçasıdır. Geçmiş veya güncel performans ile kaynak tahsisi arasında doğrudan veya mekanik bir bağ bulunmamaktadır. Kaynaklar ile performans bilgisi arasındaki ilişki dolaylı ve zayıf olmaktadır. Performans bilgisi planlama ve hesapverilebilirliği sağlama amacıyla kullanılmaktadır. Maliye Bakanlığı planlanmış-gelecek performansı kaynak tahsisi kararlarını bilgilendirmek veya performans sonuçlarını kurumların hesapverilebilirliğini sağlamak için kullanır (OECD, 2007: 42).

c) Doğrudan Bağlantı Yaklaşımı

Doğrudan kaynak tahsisi ile performans arasında ilişki kuran yani performansı yüksek olan sektör, alan veya hizmetlere kaynak tahsisinin arttırılmasını, performansı düşük olan sektör, alan veya hizmetlerin ise kaynaklarının azaltılması veya tamamen kesilmesini öngören bir yaklaşımdır. Kaynak tahsisi doğrudan ortaya çıkan sonuçlara dayanmaktadır. Doğrudan bağlantı yaklaşımı üretilen mal ve hizmetlerin birim maliyeti hakkında açık ve tam bilgi ile ölçülebilir sonuçların tespit edilebilmesini gerektirmektedir (OECD, 2007:46).

Doğrudan bağlantı yaklaşımı, kamuda performansın tam olarak ölçülebildiği ve niceliksel sonuçlar üretilebilen sektörlerde uygulanabilmektedir. Bu bütçeleme yaklaşımı Nordik ülkelerinde yükseköğretim ve sağlık sektörlerinde uygulanmaktadır (Curristine, 2005:104).

Tablo 1’de, performans bilgisinin bütçe sürecinde yer alan paydaşlar tarafından hangi süreçte ne şekilde kullanılabileceğine dair bilgiler almaktadır.

Tablo 1: Performansa Dayalı Bütçelemede Roller ve Performans Bilgisinin Kullanımı

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
1.Devlet Başkanı-Bakanlar Kurulu	Hükümet için kilit hedefleri ve politika önceliklerini tayin eder, kaynakların nasıl tahsis edileceğini belirler. Hedeflerin başarı düzeyi ve hizmetlerin sunum kalitesi konusunda bakanlardan ve kurum yöneticilerinden hesap sorar. Yapılan harcamalar ve karşılığında alınan sonuçlar konusunda yasama organına ve halka hesap verir.	Farklı türden performans göstergesi (sonuç, çıktı, miktar, nitelik, verimlilik, maliyet), yeni politika ve hizmetlere veya mevcut politika veya hizmetlere son verilmesine/değiştirilmesine ilişkin siyasi kararların desteklenmesinde kullanılabilir.	Sonuçlar ve tahmin edilen performans düzeyleri, bütçenin onaylanmasına ilişkin yasama organındaki görüşmelere önemli girdi teşkil edebilir.	Performans bilgisinin kullanımı, özellikle devlet başkanı ile icracı bakanlar veya bakanlarla bakanlıkları ve diğer kamu kurumları arasında performans sözleşmeleri bulunması halinde kaydadeğer bir güçtür.	Hükümet ve kurum düzeyinde resmi olarak hazırlanan yıl sonu raporları, yasama organına sunulan ve mali yıl bitiminde yayımlanan yıllık mali beyanları kapsadığı gibi mali olmayan performans gerçekleştirmelerine ilişkin raporları da kapsayabilir. Performans göstergelerine kıyasla gerçekleştirilmiş olan performans, bakanları, icracı bakanlıkları ve diğer kurumları izlemek ve hesaba çekmek için kullanılabilir. Dış denetim ofisi tarafından mali ve mali olmayan performansın denetlenmesini kapsayabilir.

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
2.Bakanlar	Kendi bakanlıklarına, kurumlara ve diğer oluşumlara performansları bakımından hesap sormak ve/veya bakanlıklarının performansını ve idari kapasitesini gözetmek.	Bakanlıklarının ve bağlı kurumların, mali ve mali olmayan performans tahminlerini de içeren bütçelerini onaylamak. İlgili politika ve planlara da onay vermek.	Bütçeyi bakanlar kurulunda görüşmek ve bazı ülkeler bakımından yasama organında veya yasama organının komisyonlarında bütçeyi savunmak.	Bakanlık ve kurumların performansı hakkında hesap vermek. Değişen önceliklere, bütçe ve kanunla konulan sınırlar dahilinde, bakanlık ve kurumların performansını yönlendirmek suretiyle ayak uydurmak.	Yıl içinde performansı özel veya genel amaçlı olarak izlemek. Kendi bakanlık ve kurumlarına ilişkin, denetim raporları da dahil resmi performans raporları ve incelemeler hakkında yasama organına hesap vermek.
3.Planlama Teşkilatı (Bu işlev genelde Maliye Bakanlığı içinde yer alır)	Ulusal planı üretir, kamu yatırım programları için hedeflenen sonuçları müzakere eder. Ulusal Kalkınma Planı (veya hükümet planı) ile ortaya konan amaçlar ve yatırım programı hedeflerinin hangi düzeyde gerçekleştirildiğini izler.	Program amaç ve sonuçlarına ilişkin performans bilgisi, yatırım bütçesine ilişkin olarak planlama teşkilatı ile icracı bakanlıklar arasındaki görüşmelere katkı sunabilir.	Yatırım bütçe tasarısının incelenmesinde yasama organına, program amaç ve sonuçlarına ilişkin performans bilgisi sağlanabilir.	Kamu yatırımlarındaki yıl içi gerçekleştirmelerine ilişkin performans bilgisinin sınırlı kullanımı.	Performans bilgisi, Ulusal Kalkınma Planında kaydedilen ilerlemenin raporlanmasına kaynak teşkil eder.

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
4.Maliye Bakanlığı	Orta vadeli mali strateji/politika ile ödenek tahsisatına dayanak teşkil eden performans bilgisini de içeren konsolide bütçe tasarısını hazırlar. İcracı bakanlıklar ve diğer kamu kurumları ile orta vadeli ve yıllık bütçe tahsislerini görüşür, bakanlar kuruluna sunulmak üzere kurumların performans bilgisini toplar. İcracı bakanlıklar ve diğer kamu kurumları ile yapılan perfomans sözleşmelerini izleyebilir. Hisse sahiplerinin kurumlardaki (KİT'ler dahil) çıkarlarını takibe alabilir ve düzenleme, gözetim ve tavsiye yoluyla performans reformlarının bütçe ayağına rehberlik yapabilir.	Geçmiş yıl ve planlanan yıl politikaları ile hizmet sonuçlarına ilişkin performans bilgisi, maliye bakanlığı ile icracı bakanlıklar/kurumlar arasındaki görüşmelere katkı sağlayabilir. Bazı ülkelerde ise aynı şey, orta vadeli bütçe planlarının ve yıllık bütçe tekliflerinin hazırlanmasına ilişkin olarak maliye bakanlığı ile yerel hükümetler (federal devletlerde maliye bakanlığı ile federe devletler) arasında gerçekleşir.	Politika ve hizmet sonuçlarına ilişkin performans bilgisi bakanlar ile yasama organının bütçe komisyonu arasındaki görüşmelere katkı sağlayabilir (bazı ülkelerde maliye bakanı ile bütçe komisyonu arasında da görüşme olur).	Mali pozisyona ve risklere etki eden performans da dahil yıl içindeki performans raporlarını izler. Bazı maliye bakanlıkları bütçe ve ilgili hesap verebilirlik belgelerinde belirlenen mali olmayan performans ile performans sözleşmelerindeki performans bilgisini de izler. Performans yönetiminin bir parçası ve (uzman personeliyle) performans incelemesinin kilit bir unsuru olarak da kullanılabilir.	Perfomans bilgisi, yasama organına sunulan ve yıl sonunda yayımlanan yıllık mali beyanlar içine de yedirilebilir.

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
5.İcracı Bakanlıklar	Performans bilgisinin büyük kısmını yönetme eğilimindedirler. Performans bilgisini iç yönetim amaçları için kullanabilirler. Bununla birlikte daha çok, maliye bakanlığı ile bütçelerini görüşmek ve hizmet sağlayıcılarla da sözleşme gereklerini yönetmek üzere performans bilgisinden yararlanırlar.	Performans bilgisi planlama ve maliyet hesabı süreçleri de dahil olmak üzere sektörel politikalar ve hizmet geliştirme faaliyetlerinde kullanılabilir. Ayrıca, belirli sektördeki bakanlıklar bütçelerini maliye ve planlama bakanlıkları ile müzakere eder. Bu müzakereler artan bir şekilde performans bilgisi üzerinden yürütülür.	İcracı bakanlıklar performanslarına ilişkin yasama organınca ortaya konan bilgi talebini tatmin edici bir şekilde ve doğrudan karşıladıklarından, performans bilgisini bütçe onay aşamasında ödenek bakımından daha fazla desteklenmek için de kullanabilirler.	Özellikle maliye ve icracı bakanlıklar arasındaki performans sözleşmelerinin içeriğinde güçlü bir şekilde yer alır. Ayrıca, icracı bakanlığın iç yönetiminde, hizmet alım sözleşmelerinin içeriğinde veya kamu sektöründeki çıktı odaklı ödemelerde kullanılır. Performans yönetiminin bir paçası ve performans incelemesinin anahtar unsuru olarak da kullanılabilir.	Bakanlıklar tarafından hazırlanan yıllık raporlar mali bilginin yanı sıra performans bilgisini de içerir. Program değerlendirme performans bilgisinden hem yararlanır hem de ona katkı sağlar. İcracı bakanlıkların, veri ve bulguların ölçüm kalitesini artırması ve denetim raporlarında bildirilen hususları geliştirmesi gerekebilir.

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
6.Yasama	Yıllık bütçeyi onaylar, geçmiş yıl ve planlanan yıl politika ve hizmetlerinin performans bilgisi hakkında bilgilendirilir. Koyduğu hedeflere ulaşma seviyesi bakımından yürütme erkinden hesap sorar.	Komisyonları aracılığıyla, yapılan harcamaları ve gösterilen performansını incelemeye alabilir. İlke olarak, yasama organı için bütçe hazırlık sürecine katılma ve bu süreçte performans bilgisini kullanma fırsatı bulunmaktadır.	Yasama organının, bütçe onay sürecini destekleme konusunda performans bilgisine olan talebi artmaktadır.	Birçok OECD ülkesinde, bütçe uygulama sürecinde gösterilen performansın yasama organına raporlanması konusunda bazı açılımlar, yeni gelişmeler bulunmaktadır.	Yıllık mali beyanla üretilen performans bilgisi ile program değerlendirme ve performans denetim sonuçları, yasama organının kamu kaynağının kullanımı konusunda yürütmeyi hesaba çekmesinde kullanılabilir.
7.Dış Denetim	Bazı durumlarda, hedeflere ulaşmada etkinlik ve verimliliğin değerlendirilmesi amacıyla hükümet programlarının performans denetimini üstlenir. Bazı durumlarda da, performans bilgi sistemlerinin ve performans ölçümlerinin kalitesini değerlendirir.	Resmi olarak denetlenen hizmet performans belgeleri için kullanılan performans göstergelerinin uygunluğu hakkında değerlendirme yapabilir.	-	-	Performans denetimi, program performansı konusunda yasama organını ve diğer paydaşları bilgilendirir. Performans bilgi sistemlerinin ve ölçümlerinin kalitesi konusunda güvence verir.

Bütçe Aktörü	Potansiyel Rol	Performans Bilgisinin Bütçe Sürecinin Kilit Karar Noktalarındaki Kullanım Potansiyeli			
		Bütçe Hazırlık Aşamasında	Bütçe Onay Aşamasında	Bütçenin Uygulama Aşamasında (yıl içindeki raporlama ve izleme dahil)	Yıl sonu raporlama, denetim ve değerlendirme aşamasında
8.Kamuoyu Çıkar grupları, özel sektör, düşünce kuruluşları, hizmetten yararlanan gerçek kişiler	Performans bilgisini, lobi yapmak ve hükümeti hizmet koşullarının (standartlar, erişim vb.) kalitesi ve diğer siyasi taahhütleri bakımından hesaba çekmek amacıyla kullanır.	Performans bilgisi, belirli bir amaca yönelik fon, hizmet ve diğer çeşitli imkanları temin etmek üzere yapılan lobi faaliyetleri için oluşturulan gruplar tarafından kullanılabilir. Her ne kadar mahalli idareler ve yerel düzeyde yürütülen programlar bakımından bazı gelişmeler mümkün olsa da, performans bilgisinin kullanılmasında vatandaş sesine kulak verilmesine imkan tanıyan "katılımcı bütçeleme" teknikleri fazla bir görünürlük arz etmemektedir.	Performans bilgisi, ilke olarak, bütçe görüşmelerinin ve yasama organı tarafından yürütmenin bütçe tasarısı üzerinde yapılan değişikliklerin etkisini analiz etmek amacıyla hükümet dışı aktörler tarafından kullanılabilir.	Organize olmuş gruplar, kendilerini ilgilendiren politika alanlarında uygulamanın iyileştirilmesi için baskı oluşturma gayesiyle, toplanan performans ölçümelerini kullanabilirler. Bireyler, özellikle belli hizmetlerde iyileşme görme ihtiyakıyla, bütçe uygulamasının geliştirilmesinde ölçü olan hizmet standartları ile ilgili bilgiyi kullanabilir.	Performans bilgisi, kamuoyu tarafından, yapılan vaatler, kanunlarla ortaya konan resmi taahhütler ve hesap verebilirlik belgeleri karşısında hükümet tarafından gerçekleştirilen icraatın değerlendirilmesi amacıyla kullanılabilir. Sıralama, karşılaştırma, hizmet standartları sözleşmesi vb. araçlar bireylere hizmet sağlayıcıların performansını değerlendirme imkanı sağlar.

Kaynak: The World Bank, 2010.

3.6.1.5. Program Yapısının Oluşturulması

Performans esaslı bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde uygulanmasında önemli bir araç olan program yapısı, kurumların üstlendikleri sorumlulukları yerine getirmek için belirledikleri ortak bir amaca ulaşmak için orgazine ettikleri faaliyetler dizisi olarak tanımlanmaktadır.¹ Robinson (2007:4)'a göre performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasını sağlayan mekanizmalardan birisi amaç odaklı harcama kategorilerinin (programların) fayda ve maliyetleri hakkında bilgiyi kullanmayı sağlayacak harcama önceliklendirmesi için program bütçe altyapısı kurmaktır.

Program yapısının amacı hükümet öncelikleri temelinde kaynakların dağılımını kolaylaştırmak ve bütçeyi girdi kontrollü yapıdan hedeflenen çıktı ve sonuçlara ulaşmayı sağlamaya dönük yapıya dönüştürmektir. Program yapısının oluşturulmasıyla birlikte bütçe yapısı, harcama sınıflandırmasından ziyade, harcamaların amacına ve programlara odaklanmaktadır (Arizti ve diğerleri, 2010:242).

Bazı ülkelerde performans esaslı bütçeleme sistemi yerine program esaslı bütçeleme kavramı da kullanılmaktadır. Sistemin temel unsurlarından olan program yapısı oluşturmak şart olmamakla birlikte, birçok ülkede, sistem program yapısı üzerine kurgulanmakta ve programların yanında, performans bilgileri üretilerek bütçe sürecinde kullanılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2008:50).

Performans esaslı bütçeleme sisteminde, ulaşılmak istenen sonuçlar doğrultusunda programların oluşturulması, kaynak tahsisinin bu programlara yapılması, programlar kapsamında hedef ve göstergeler belirlenmesi hem kaynak tahsisıyla sonuçlar arasında bağ kurulmasına hem de program performanslarının ölçülmesiyle elde edilecek performans bilgisinin kaynak tahsis sürecinde kullanılmasına yardımcı olmaktadır.

Performans esaslı bütçelemeyi etkin bir şekilde uygulayabilmek için program bazında iyi bilginin elde edilmesi gerekmektedir. Bu bilgi olmadan amaçlarla programlar ve programlarla kaynak tahsisi arasında bağ kurmak, program sonuçlarını ölçmek mümkün değildir. Bu süreçte karşılaşılan en önemli sorun program oluşturma sürecidir. Ülkeler

¹ Federal Bütçe Sürecinde Kullanılan Terimler Sözlüğü

program bazında bilgi elde etmek için farklı yaklaşımlar benimsemektedir. Örneğin; Fransa, Hollanda, İsveç ve Birleşik Krallık gibi ülkeler bütçe yapılarını program veya amaçlara odaklanacak şekilde değiştirirken, Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi bütçe yapısını değiştirmeyen ancak program bazında detaylı bilgi elde etmeyi amaçlayan ülkelerde bulunmaktadır (Curristine, 2008:5).

3.6.1.6. Performans Değerlendirmesi

Performans değerlendirme, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir.

Performans değerlendirme performans ölçümünden farklı olarak uygulanan politikalarla ortaya çıkan sonuçlar arasında nedensellik ilişkilerini ortaya çıkarmaktadır (Yenice, 2006:58).

Performans değerlendirme politikaların, programların veya faaliyetlerin sonuç ve etkilerinin, kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde giderek önemi artan bir parçası haline gelmiştir. Bu çerçevede, daha geniş anlamda yönetim kararlarını olduğu kadar kaynak tahsisi kararlarının alınmasını etkileyen bir mekanizma olarak farklı ülkelerde farklı adlar ve yaklaşımlarla uygulanmaktadır. Bunlar arasında ABD ve Kanada’da program değerlendirme, İngiltere’de harcama gözden geçirmeleri, Hollanda’da politika değerlendirmeleri olarak sürdürülen yaklaşımlar bulunmaktadır.

Söz konusu yaklaşımlar belirli ölçüde farklılık gösterse de bazı ortak özelliklere sahiptir (Yılmaz, 2009:53):

- ✓ Değerlendirmeler doğrudan harcamacı bakanlıkların kontrolü altında olmayan birimler veya çalışma grupları tarafından yürütülmelidir.
- ✓ Değerlendirmelerin yöntemine ilişkin hususlar Maliye Bakanlığı Bütçe Birimi veya Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmelidir.
- ✓ Dış uzmanların ve danışmanların çalışma gruplarına katılımı sağlanmalıdır.

3.6.1.7. Performans Denetimi

Performans denetimi, kamu harcamalarının mevzuata uygunluğundan ziyade yerinde, zamanında-tutumlu ve etkin olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesini içermektedir (Altuğ, 2013:289).

Performans denetimi, idarelerin faaliyetleri neticesinde ürettikleri çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin denetlenmesidir.

Performans yönetiminin bir parçası olarak performans denetimi, hükümetin politika, programları doğrultusunda faaliyetlerinin etkin biçimde işleyip işlemediğine ve arzu edilen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığına ilişkin yapılan incelemeleri kapsamaktadır. Performans denetiminde performans göstergelerinin önemli bir rolü bulunmaktadır (Yılmaz, 2009:52).

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ÜLKE UYGULAMALARI

Bu bölümde iyi uygulama örneği olduğu düşünülen ve performans esaslı bütçelemeyi programlar aracılığıyla uygulayan Amerika Birleşik Devletleri, Güney Kore ve Fransa ile Kamu Hizmet Sözleşmeleri uygulaması ile farklı bir sürecin yer aldığı Birleşik Krallık'taki performans esaslı bütçeleme uygulamaları anlatılacaktır.

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ²

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) stratejik plan, performans planı ve performans raporu belgelerine dayanan performans esaslı bütçeleme sistemi programlar üzerinden uygulanmaktadır. Hükümetin (başkanın) performansının değerlendirilmesinde söz konusu programların performanslarının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi önemli rol oynamaktadır. Programlar, kurumlarla Başkana bağlı Bütçe ve Yönetim Ofisi (Office of Management and Budget- OMB) tarafından belirlenmekte ve her programın ilgili olduğu stratejik amaçları ile ilişkisi kurulmaktadır. Ayrıca programların performansı, söz konusu stratejik amaçlar kapsamında belirlenmiş performans göstergeleri ve performans hedefleri aracılığıyla değerlendirilmeye çalışılmaktadır. 2010 yılında yapılan yasal değişiklikle kurumlara, yürütmekle sorumlu oldukları programların listesini yayımlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu listelerde programlara ilişkin açıklamalar ve programların hangi stratejik amaçla ilişkisi olduğu veya hangi stratejik amaca ulaşmak üzere kurgulandığı bilgisi de yer almaktadır.

1.1. Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA)

ABD'de performans esaslı bütçeleme sistemine geçişte 1993 yılında çıkarılan Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA) dönüm noktası olmuştur. GPRA, federal programların etkinliğini artırmak ve gerçekleşen sonuçlarını ölçmek suretiyle programların performansını artırarak daha iyi yönetimi sağlama çabası olarak

² Performans esaslı bütçeleme uygulamasında programlara kaynak tahsis edilmesine ilişkin Amerika Birleşik Devletleri uygulama örneği çalışmanın dördüncü bölümünde anlatılacaktır.

tanımlanmaktadır. Kanunla, kurumlara stratejik plan hazırlama ve performanslarını ölçme ve raporlama zorunluluğu getirilmiştir. Kurumlar yıllık hedeflerine ulaşmak için yaptıkları faaliyetleri gösteren ve yılsonunda güncel performanslarını raporlayan yıllık performans planları hazırlamaktadır. Kanunla güçlü bir performans yönetimi oluşturmak amaçlanmaktadır (Frederickson, 2006:2).

GPRA hükümetin performansının ölçümüne yönelik reform hareketi olarak ortaya çıkmıştır. Reform hükümetin performansının ölçülebileceği ve bu ölçümlerin hükümetin verimliliğini artırabileceği beklentisi üzerine kurulmuştur (Frederickson, 2006:1). GPRA Kanunu, kamuoyunun hükümete güvenini artırmak, program etkinliğini ve hesapverebilirliği sağlamak, kamu hizmetlerinin kalitesini, kongreye ait karar alma sürecini ve federal hükümetin kendi iç yönetim sürecini geliştirmeyi hedeflemektedir (Frederickson, 2006:2).

GPRA Kanunu her bir kamu kurumuna 3 yılda bir güncellenmek üzere 5 yıllık stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporu hazırlama ve bunları OMB ile kongreye raporlama yükümlülüğü getirmiştir. GPRA Kanunu 1993 yılında yürürlüğe girmesine rağmen 1997 yılına kadar uygulamaya geçmemiştir. Kurumlar ilk kez 1997 yılında stratejik planlarını hazırlamıştır. 1998 yılında ise performans planı hazırlayarak 1999 mali yılına yönelik olarak Başkana ve Kongreye sunmuştur.

Kanunun çıkmasının ardından ilk yıllarda kurumlar ve kurumların oluşturdukları program göstergeleri planlandığı şekilde sonuç odaklı olmamıştır. Bütçe kararlarında performans bilgisi etkili olamasa da karar alıcıların bilgilendirilmesine, programların performansının geliştirilmesine katkı sağlamıştır (Frederickson, 2006:2).

1.2. Başkanın Yönetim Gündemi ve Bütçe ve Performansı Bütünleştirme Girişimi

Başkanın Yönetim Gündemi kapsamında federal mali kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak, performans esaslı bütçeleme sürecini daha etkili hale getirmek, performans bilgisinin karar alma sürecinde daha etkili bir şekilde kullanımı sağlamak, mevcut kaynaklarla en iyi sonuçları almak ve GPRA'nın başlıca uygulama

aksaklıklarını gidermek amacıyla Bütçe ve Performansı Bütünleştirme Girişimi oluşturulmuştur.

Federal kurumlar ile OMB birlikte, hangi programların performansının iyi olduğuna, hangilerinde performans açığı olduğuna ve programların performanslarının geliştirilmesi için neler yapılabileceğine yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Söz konusu çalışmalar kaynakların verimsiz programlardan verimli programlara doğru yeniden dağılımının yapılmasını da içermiştir. Ancak kaynakların bu şekilde yeniden dağılımına Kongre ile Başkanın birlikte karar verebilmektedir (OECD, 2007:211).

Girişim, başarıyı iki şekilde ölçmekte ve değerlendirmektedir (OECD, 2007:211):

- 1) Program performansını artırma: Performans değerlendirmeleri yoluyla programların performansının her yıl artırılması ve bu şekilde her bir program sonucunun izlenmesini sağlamaktadır.
- 2) Başarılı/verimli programlara daha fazla kaynak sağlama: Kıt kaynakların yüksek performanslı programlara tahsis edilmesi daha rasyoneldir. Ancak performans, bir programa kaynak sağlamada tek ölçüt olmamakla birlikte kongre ve başkanın kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde önemli bir kriter olmaktadır.

Söz konusu iki hedeften birincisinde, kurumların daha anlamlı ve uygulanabilir planlar geliştirmeleri ve OMB ile işbirliği halinde olmaları programların daha verimli ve etkin olmasına yardımcı olmaktadır. İkincisinde ise tam bir ilerleme kaydedilememiştir. Ancak 2006 yılında başkanın bütçe teklifinde performanslarının yetersiz olması nedeniyle 21 programa ödenek verilmemesi ve 9 programın ödeneğinin azaltılması yer almış, kongre bunlardan 7 tanesine ödenek verilmemesini ve 4 tanesinin ödeneğinin azaltılmasını uygun görmüştür (OECD, 2007:212).

Girişim, program performansını artırmanın yollarını şu şekilde belirlemiştir (OECD, 2007:212):

- ✓ Program Performansını Değerlendirme Aracı (Program Assessment Rating Tool-PART) ile performans değerlendirme,

- ✓ PART önerileri ile kurumlarda hesapverebilirliği sağlamak için puanlama oluşturma,
- ✓ Sonuçları kamuoyuna yayınlama,
- ✓ Kurumlararası program geliştirme uygulaması.

1.3. Program Performansını Değerlendirme Aracı (PART)

2002 yılında, program performanslarının değerlendirilmesi amacıyla OMB tarafından kurumların cevaplayacağı anketten oluşan PART geliştirilmiştir. PART 25-30 soru içermekte ve sorular programın amacı ve tasarımı, stratejik planlama, program yönetimi, program süreçleri ve hesapverebilirliği şeklinde 4 kategoriden oluşmaktadır (OMB, 2008:14).

PART'ın ortaya çıkışında 2 faktör etkili olmuştur. Bunlardan birincisi, GPRA'nın performans yönetimi ve ölçümüne ilişkin beklentileri karşılayamamış olması, ikincisi ise seçim kampanyasında geleceğe dönük daha iyi yönetimi sağlama taahhüdü verilmek istenmesidir. GPRA ile PART ilişkisine bakıldığında, GPRA kurumlara stratejik plan, performans planı ve performans raporu hazırlama, ulaşmak istedikleri amaç belirleme, bu amaç ulaşmak için yıllık hedefler koyma ve uygulama sonrasında ne ölçüde başarı sağlandığına yönelik rapor üretilmesini içermektedir. PART ise, stratejik ve performans planlarındaki hedeflere kurum düzeyinde ulaşılmasına katkı sağlama ve program faaliyetlerinin performanslarının değerlendirilmesine yönelik sistematik bir yöntemdir (Frederickson, 2006: 40-41).

Öncelikle 5 pilot kurum tarafından, kurum performans sonuçlarının yıllık bütçe tekliflerine entegre edilmesi, ardından OMB tarafından, kongrenin bütçe karar alma sürecinde kurumların performans ve politika sonuçlarını kullanacağı gerekçesiyle 2003 yılında 2005 yılı için bütün kurumların performans sonuçlarının bütçe tekliflerine yansıtılması istenmiştir. 2005 yılı bütçesi bütçe tekliflerinde ilk kez, kurum performansları, PART değerlendirmeleri ve program performans ölçümleri bir araya getirilmiştir (Frederickson, 2006:44).

2002 yılında uygulamaya giren PART, 2008 yılında hükümetin değişmesiyle birlikte uygulamadan kaldırılmıştır.

1.4. GPRA Modernizasyon Kanunu

1993 yılında yürürlüğe giren GPRA' da 2010 yılında Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRA Modernization Act-GPRAMA) ile değişiklikler yapılmıştır. GPRAMA ile getirilen başlıca yenilikler şunlardır (Brass, 2012:1):

- ✓ Hedef belirlemeye yönelik yeni raporlar ve süreçler ile kurumlar arasında kesişen politika alanlarında yeni performans ölçümleri,
- ✓ Politikaların uygulanması sırasında hedeflerin ve performans ölçümlerinin kullanılması
- ✓ İnternet üzerinden raporlamaların artırılması,
- ✓ Bazı hedeflerde ve yönetim görevlerinde bireysel sorumlulukların verilmesi.

Ayrıca GPRAMA ile bütün federal programların bir liste halinde tanıtılması zorunluluğu getirilmiştir.

2. BİRLEŞİK KRALLIK

1997 yılında iktidara geldikten kısa bir süre sonra, İşçi Partisi Hükümeti, maliye politikasının oluşturulmasında şeffaflığı, istikrarı, hesap verebilirliği, sürdürülebilirliği ve verimliliği arttırmak üzere Mali İstikrar Kanununu yürürlüğe koymuştur. Bu Kanunun temel özelliği, hükümetin maliye politikasına ilişkin hedeflerini açık bir şekilde belirlemesini ve bu yolda sağlanan ilerlemeyi yılda iki kez raporlamasını öngörmesidir. Bu hedefler, orta vadeli iki mali kural şeklinde ifade edilmektedir.

Altın Kural: Hükümet cari yıl bütçesinin ekonomik dönem boyunca ya dengede kalmasını ya da fazla vermesini sağlamalıdır. Bu kural dolaylı yoldan, hükümetin orta vadede sadece yatırım için borçlanmasını uygun görmektedir.

Sürdürülebilir Yatırım Kuralı: Hükümet kamu sektörü net borcunu ekonomik dönem boyunca istikrarlı ve ihtiyatlı bir düzeyde tutmalıdır. Bu düzey kesin bir şekilde GSYH'nın %40'ı olarak tanımlanmıştır.

İngiliz Devlet Yönetiminin bazı bölümlerinde sonuç odaklı yönetim uzun yıllardır kendini göstermiş olsa da, kamu harcamalarının sistematik, şeffaf, çıktı odaklı ve performans esaslı yönetimine geçiş 1998 yılında, iktidardaki İşçi Partisi Hükümeti tarafından başlatılan ve kurumlar ile bütçe prosedürlerini kapsayan reformlara dayanmaktadır. Bu reformların amacı, maliye politikalarının oluşturulması, bu kapsamda kamu harcamalarının planlanması ve performans yönetimi süreçlerine, orta vadeli bir bakış açısı kazandırmak olmuştur (Hughes, 2008:167).

Bu reformlarda performans unsurunun temel noktası, Kamu Hizmet Sözleşmesi (KHS) (Public Service Agreements) uygulamasıdır. KHS'nin sayısı ve şekli zamanla değişmekle birlikte temelinde, vatandaş/vergi mükellefi ile hükümet arasında belirlenmiş bir dizi çıktının teminine ilişkin çok yıllık "sözleşme" yapılması düşüncesi yatmaktadır. KHS'ler her iki yılda bir yapılan harcama gözden geçirme sürecinin bir parçası olarak Hazine ile harcamacı kuruluşlar arasında müzakere edilmekte ve 25 bakanlığın her biri için üç yıllık dönem itibarıyla harcama üst sınırları konusunda mutabakata varılmaktadır (Hughes, 2008:167).

1998 yılında İşçi Partisi hükümeti tarafından uygulamaya konulan söz konusu reform paketinin temel unsurları şunlardır (OECD, 2007:191-192):

- ✓ Orta vadede belirlenmiş olan iki mali kurala uyulması,
- ✓ Harcama planlamasında, bir yıllık bakıştan, önce iki yıllık ve sonrasında üç yıllık dönemler için gerçekleştirilen harcama gözden geçirmelerini merkeze alan çok yıllık bakışa geçilmesi,
- ✓ Merkezi hükümet kurumlarında Kamu Hizmet Sözleşmeleri üzerinden çıktı odaklı performans yönetimine geçilmesi.

2.1. Birleşik Krallık Kamu Harcamaları Çerçevesi

Reforma göre, belirtilen orta vadeli hedeflere ulaşılmasını desteklemek için hükümet öncelikleri ile kamu harcamalarının tahsisi arasındaki bağın güçlendirilmesinin yanısıra kurumlar açısından uzun vadeli planlamanın kolaylaştırılması gerekli olup mali alandaki bu reformlara orta vade odaklı bir kamu harcama planlama stratejisinin benimsenmesi de gerekmektedir. Yıllık bazda yapılan ve son 30 yıla damgasını vuran Kamu Harcama İncelemeleri yerini, iki yıllık ve daha sonra da üç yıllık olmak üzere çok yıllık dönemlere dayalı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirmelerine (Comprehensive Spending Reviews) bırakmıştır.

Söz konusu çok yıllık harcama gözden geçirmeleri 1998 yılında başlatılmıştır. Harcama gözden geçirmeleri, her bakanlığın kaynak ihtiyacının, mevcut zorunlu harcamaları, verimliliğin artırılmasına ilişkin fırsatlar ve yeni politika önerilerine ilişkin maliyetler ışığında gelecek üç yıllık dönem için detaylı bir şekilde, aşağıdan yukarı bir anlayışla araştırılması çalışmasıdır. Harcama gözden geçirmeler süreci, Hazine tarafından koordine edilmektedir. Bununla birlikte harcama gözden geçirmesi bütünüyle alttan yukarı (kurumdan hazineye) bir çalışma değildir. Kurumların kaynak taleplerinin hazırlık ve değerlendirme aşamaları, hükümetin orta vadeli dönem boyunca geçerli mali kuralları ile uyumlu olan ve toplam kamu sektörünün cari ve sermaye harcamalarını tanımlayan iki ana harcama “zarf”ı kapsamında gerçekleşmektedir. Söz konusu ana harcama zarfları kapsamındaki toplam kamu harcamaları, planlama amaçları doğrultusunda, iki kategoriye ayrılmıştır (Hughes, 2008:168-169):

Kurum Harcama Sınırları: Sağlık, eğitim, ulaştırma, emniyet ve savunma gibi geleneksel kamu hizmetlerini kapsamakta ve hükümet bu hizmetler için cari ve sermaye olmak üzere iki başlığa ayırdığı üç yıllık nominal harcama tavanları belirlemektedir.

Yıllık Yönetilen Harcama : Çok yıllık rejim temelinde harcama sınırı konulabilmesi için geçici, talebe bağlı veya ekonomik döngüye duyarlı kabul edilen harcamalardır. Bu kategori faiz giderleri ve sosyal güvenlik ile bir dizi nispeten daha küçük harcama kalemlerini kapsamaktadır.

25 ana bakanlığa yönelik, üç yıllık dönem için, kurum harcama sınırları ile yıllık yönetilen harcamaların tamamına ilişkin tahminler, aynı zamanda parlamentoya da sunulmakta olan harcama gözden geçirmelerine ilişkin beyaz kitapta ortaya konulmaktadır. 1997'den itibaren 1998, 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında olmak üzere 5 adet harcama gözden geçirmesi gerçekleştirmiştir (OECD,2007:31).

Her bir harcama gözden geçirmesi neticesinde yayınlanan söz konusu üç yıllık kurum harcama sınırları hükümet açısından siyasi bir taahhüt teşkil etmektedir. Bunlar ne parlamento onayına tabidir ne de yasal bir statü taşımaktadır. Kaynak tahsisleri yıllık dönemler itibariyle yapılmaktadır. Bununla birlikte, kurumların, önce Hazine tarafından onaylanan ve daha sonra da parlamentoya sunulan yıllık bütçe tekliflerinde kendi üç yıllık sınırlarına sadık kalmaları beklenmektedir.

2.2. Birleşik Krallık Performans Yönetimi Çerçevesi

1998 yılında harcama alanlarına yapılan kaynak tahsisine ilişkin ilk kapsamlı harcama gözden geçirmesi neticesinde kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve bakanlıkların harcama programlarına yapılan kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması için Kamu Hizmet Sözleşmeleri uygulamaya girmiştir. Bu kapsamda, her bir KHS'de her bir bakanlığın amaç ve hedef belirlemesi ve bunların doğrultusunda faaliyetlerini ve sonuçlarını ölçmeyi sağlayacak performans hedefi koyması gerekmektedir (Ellis, Mitchel, 2002: 111).

2.2.1. Kamu Hizmet Sözleşmeleri

Kamu Hizmet Sözleşmelerinin amacı, kamu kaynağının kullanımı konusunda hesap verebilirliğin artırılmasının yanı sıra, hükümet hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda en etkin yolların bulunması ve uygulanması için yöneticilere daha fazla özgürlük verilmesidir.

Sayı, şekil ve içerik bakımından zamanla değişikliğe uğramış olsa da Kamu Hizmet Sözleşmelerinin temel unsurları şu şekildedir (Hughes, 2008: 169-170):

- ✓ Hükümetin belirli bir kamu hizmeti alanında ulaşmaya çalıştığı, bakanların ve üst yöneticilerin de gerçekleştirilmesi konusunda sorumlu olduğu üst düzey amaçları ilan eden bir beyan içermektedir.
- ✓ Bu amacın gerçekleştirilmesinde kullanılacak bir dizi somut nitelikli hedefler yer almaktadır (okuryazarlık ve cebir konusunda başarılı yetişkin oranının artırılması gibi).
- ✓ Her hedef ile ilişkilendirilen esnek, süreli ve çıktı odaklı performans alt hedefleri veya göstergeleri belirlenmektedir (2003 yılında % 84 olan yetişkin okuryazarlığının, 2011 yılında % 89, 2020 yılında da % 95'e çıkarılması gibi).
- ✓ Her alt hedef veya gösterge bazında nasıl bir performans gösterildiğinin ölçülmesi, izlenmesi ve raporlanması konusunda tanımlayıcı bir teknik not bulunmaktadır. Bu not, mevcut durum hakkında detaylı bilgi, alt hedefler/göstergelerin belirlenmesi, ilerlemenin izlenmesinde kullanılan kaynak veriler, raporlama sıklığı, veri kalitesinin kontrolünden sorumlu yetkilinin adı ve yerine göre %95 güven aralığı (ölçümlerde seçilen bir verinin genel durumu yansıtırma oranı) ile ilerleme kaydedilmesi için gerekli asgari faaliyet konularını düzenlemektedir.
- ✓ Belirlenmiş amaçların, hedeflerin ve alt hedeflerin gerçekleştirilmesi için her bir kamu kurumunun sorumluluğunu ortaya koyan detaylı bir görev tahsis stratejisi içermektedir.

2.2.2. İzleme, Raporlama ve Denetim Düzenlemeleri

Hükümetin Kamu Hizmet Sözleşmelerinde ortaya konan hedefler karşısındaki performansının izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesine ilişkin yapı da yine zamanla değişime uğramıştır. Bununla birlikte, bu değişimin genel istikameti şöyledir (Hughes, 2008: 170-171):

- ✓ Hazine ile kurumlar arasındaki yakın işbirliği yoluyla ayrıntılı harcama öncesi maliyet ve tahsis planlaması yapılması,
- ✓ Hizmet sunumuna ilişkin en etkin yolun ne olduğu konusunda gerek vatandaş talebini gerekse de işin mutfağında çalışanların tecrübesini yansıtacak alt hedeflerin belirlenmesi için süreç öncesinde kamu ile istişare edilmesi,

- ✓ Kamu Hizmet Sözleşmelerinde ortaya konan alt hedefler konusunda gösterilen performansın kamuoyuna düzenli olarak raporlanması,
- ✓ Alt hedeflerin belirlenmesi konusunda kurumlar ve daha önemlisi de zaman boyutunda tutarlı olunması,
- ✓ Alt hedeflerin belirlenme süreci ile kat edilen ilerlemenin izlenmesi için kullanılan veri sistemlerinin kalitesinin bağımsız denetime tabi tutulması.

3. FRANSA

Fransa'nın mali anayasası olarak nitelendirilen ve kamu kaynaklarının tahsisinde harcama temelli mantık yerine performans temelli mantık üzerine kurgulanan reform kanunu olan LOLF (Organic Budget Law) 1 Ağustos 2001 tarihinde kabul edilmiş ve 2006 yılından itibaren de uygulamaya geçirilmiştir (Kırat, 2010:1).

Fransız Parlamentosunun girişimleri ve siyasi partilerin büyük oranda desteği sonucunda gerçekleştirilen bu bütçe reformunun ortaya çıkmasında, esneklikten uzak, hesap verebilirlikten yoksun ve açık bir şekilde harcamaların amaç ve performansını göz ardı eden eski bütçe sisteminden duyulan rahatsızlığın büyük payı bulunmaktadır. Eski sistemin yıllık bütçenin ancak belli bir bölümü için Parlamente'nin denetim ve müdahalesine imkan tanınması ve Parlamente'nin de bu nedenle ödenek tahsis sürecinde kısıtlı bir yetkiye sahip olması söz konusu reformu tetikleyen diğer bir unsur olmuştur.

LOLF ile bütçeleme sürecine ilişkin değişikliklerin yanısıra kamu yönetiminin geneline yönelik bir değişim yapılması amaçlanmıştır. Söz konusu Kanun sonuç odaklı bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe, Parlamente'nin bütçe hakkını kullanmasında etkinliğin artırılması ve yasal denetimin artırılması gibi esaslı yenilikler içermektedir (Rençber, 2013:466).

Fransız bütçe reformu, tüm bütçe sistemini kapsayan oldukça ayrıntıya inen bir yeniden yapılanma olup reform kapsamında; ödeneklerin tahsis usulüne varıncaya kadar görünüm ve içerik olarak bütçe sisteminin neredeyse tüm yönleri büyük oranda gözden geçirilmiş, kamuoyu tarafından bütçe dokümanlarına erişim imkanının sağlanması da dahil olmak üzere şeffaflık ve hesap verebilirlik düzenlemeleri artırılmış, yeni

muhasabe standartları kabul edilmiş ve bu arada tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Reform ile kurumlara bütçenin uygulama aşamasında daha fazla özerklik tanınmış, bu kapsamda, harcama yönetimine ilişkin kurallar “kaynak/hazine birliği” yaklaşımı çerçevesinde yenilenmiş ve bu yeni çerçevede kurumlara, bir sonraki yılda, geçmiş yılda gerçekleşen performansın raporlanması zorunlu kılınmıştır. Ayrıca parlamento denetimine tabi tutulması kaydıyla parlamentodan önceden onay almadan yıl içinde ödenekler arası aktarma yapabilme yetkisi tanınmıştır (Bobay, 2008: 103).

3.1. Program Esaslı Bütçeleme

Reformun önemli bir yeniliği olarak bütçe yapısı elden geçirilerek önceden uygulanan ve bütçe belgelerinin harcama sınıfları ve harcamacı kuruluşlar itibariyle tasnife tabi tutulduğu harcama odaklı yaklaşım rafa kaldırılmış, bunun yerine harcama amaçlarına odaklanan yeni bir sistem benimsenmiştir. Bu yeni program esaslı bütçeleme anlayışıyla, ulusal bütçe harcamaları işlev veya amaç temelinde tanımlanıp sınıflandırılmaya başlanmıştır.

Program esaslı bu yeni sistem, “Misyon”, “Program” ve “Faaliyet” unsurlarından oluşan 3 katlı bir yapıya sahiptir. Misyonlar üst düzey kamu politikalarına karşılık gelmektedir. Her misyon, ödeneklerin tahsis edildiği bir dizi programdan oluşmakta olup bu programlar da uygulama safhasında daha alt programlara (faaliyetlere) bölünmektedir. Programlar, politika programları ve bu politika programlarının uygulanmasına yardımcı olan destek programları olmak üzere iki tür olarak uygulanmaktadır (Rençber, 2013:467). Önceki bütçe yapısında “bütçe fasıllarına” dayanmakta ve bütçe ödeneklerinin nihai amaçları ile uygulanan politikaların maliyetlerini açıkça yansıtmamaktaydı. Bütçenin ana politika hedeflerine göre tasnif edilmesiyle, hükümetin nihai amaçları (misyon) ile hizmet hedefleri şeffaf hale gelmiştir.

Bir program, bir tedbirin uygulanması için gerekli ödenekleri veya aynı bakanlık tarafından hayata geçirilen ve belirli hedeflere odaklanmış olan birbiriyle bağlantılı bir dizi faaliyeti kapsar. Bu bakımdan program, sorumluluğu belirleyen, merkezinde yer alan bir unsurdur. Bir misyon, belirli bir kamu politikasına katkıda bulunmak üzere tasarlanmış programlardan oluşmakta olup birden fazla bakanlığın sorumluluğuna

(örneğin Araştırma ve Yüksek Eğitim Misyonu) yüklenebileceği gibi tek bir bakanlığa (örneğin Kültür Misyonu) da ait olabilmektedir. 2008 yılında, 34 misyon, 132 program ve 605 faaliyet oluşturulmuştur. Bu 34 misyondan 11 tanesi bakanlıklar arası niteliğe sahiptir. 2011 yılında ise 32 misyon ve 123 program uygulanmıştır (Rençber, 2013:468).

3.2. Parlamentonun Ödenek Tahsis ve Performans Gözetim Yetkisi

Yeni sistemde, Parlamentonun ödenek tahsis yetkisi misyon unsuru etrafında şekillenmekte ve oylama süreci aracılığıyla hayata geçirilmektedir. Buna göre Parlamento, bir misyonun ödenek tutarını arttırmak veya azaltmak ya da bir misyona ilişkin bir programdan diğerine ödenek aktarmak yoluyla herhangi bir misyona ilişkin ödeneklerde değişiklik yapabilme yetkisine sahip kılınmıştır.

Diğer taraftan, bütçeye ilişkin yıl içinde yapılan değişikliklerin daha sıkı gözetim ve kontrolü konusundaki imkanları arttırılmış olduğundan parlamentonun bütçe üzerindeki otoritesi de artmaktadır. Böylece, tahsis edilmiş ödeneklere ilişkin hükümet tasarruflarının daha fazla gözetime tabi tutulması bütçe uygulaması ile parlamento yetkisi arasındaki bağın kuvvetlendirilmesine de imkan sağlamaktadır.

3.3. İdarelere Daha Fazla Özerklik Tanınması

Parlamentonun bütçe yetkisini, özellikle ödeneklerin tahsisi konusundaki karar alma kabiliyetini artırmak suretiyle genişleten reform kanunu benzer şekilde hükümetin de harcamaya ilişkin uygulama kabiliyetini önemli ölçüde arttırmış bulunmaktadır. Bakanlıklara, kendilerine tahsis edilen ödenekler parlamento tarafından onaylandıktan sonra, bütçe uygulaması konusunda oldukça yüksek düzeyde özerklik tanınmıştır. Yıllık harcama yönetimi konusunda tanınan bu özerklik, üç katlı bütçe yapısının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Parlamento misyon düzeyinde tahsis edilecek ödenek tutarını belirleyip ve her bir program için gerekli payı onaylarken, bir program kapsamındaki faaliyetler arasındaki herhangi bir kaynak tahsisi sembolik düzeyde tutularak idareye bırakılmıştır. Program düzeyinde tesis edilmiş bu özerklik gereğince, “kaynak birliği” yaklaşımının yansımaları olarak yeni bir parlamento onayı aranmaksızın programa tahsis

edilmiş ödeneklerin program içinde idarece tekrar dağıtımı mümkün bulunmaktadır (Bobay, 2008: 105).

Bu artan özerkliğin amacı idareye, bütçeyi planlayanların öngöremediği veya kontrolü dışında gelişen çeşitli şoklar ve belirsizlikler karşısında daha fazla esneklik sağlamaktır. Bunun yanı sıra, idarenin başında bulunanlara program yönetiminde ince ayarlamalar yapabilme fırsatı tanıyarak kamu harcamalarında daha fazla verimlilik sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

Bununla birlikte, kaynak birliğinin asimetric karakterinden kaynaklı olarak bu özerkliğe getirilmiş bazı sınırlamalar da bulunmaktadır. Farklı hizmet unsurları (personel, işletme, sermaye) gözetilerek faaliyetlere tahsis edilen ödeneklerin parlamento tarafından sembolik anlamda belirlenmiş olduğu belirtilmişti. Bu anlamda, personel giderlerine ayrılan ödeneklerin programın diğer unsurları için kullanılabilmesi mümkün olmakta, programın diğer unsurlarından personel giderlerine ödenek aktarılması ise yasaklanmış bulunmaktadır. Bu nedenle, parlamento tarafından personel giderlerine ilişkin tahsis edilen ödenekler zorunlu tavan olup bu tavanın aşılmasına imkan bulunmamaktadır. Bu asimetric kuralın mantığı, personel istihdam kararlarının diğer hizmet unsurlarına ilişkin kamu harcamalarına nazaran çok daha uzun döneme yansıyan maliyetlere neden olmasıdır (Bobay, 2008: 105).

Reform kanunu yöneticilerin sorumluluk ve hesap verebilirliklerini de artırmıştır. Her bir programın parlamentoya hesap vermekle yükümlü bir program yöneticisi sorumluluğu altında bulunması zorunludur. Bu durum, kişisel sorumlulukların kamuoyuna açıklanmasından dolayı şeffaflığın da artmasına imkan tanımaktadır. Parlamentosunun, belirli performans hedefleri ve göstergeleri karşısında program yöneticilerinin raporladığı program performansları konusunda oturum yapma hakkı bulunmaktadır (Bobay, 2008: 104-105).

3.4. Performans Bilgisi Süreci

Fransız reformu, harcamanın her alanına işleyen bir performans yönetim sistemi kurmuştur. Sistemin öncelikli amacı bütçe uygulaması açısından yönetici verimliliğini

artırmaktır. Sistem ayrıca, programların çıktı, sonuç ve sunulan hizmet kalitesi bakımından başarı ve performansına ilişkin harcama sonrası bilgi aktarımı yoluyla Parlamento tarafından alınan ödenek tahsis kararlarının kalitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Reform kanunu, her yıl için, her bir misyon, program ve faaliyet bazında bütçe sistemine entegre bir performans raporlama sürecini gerekli kılmaktadır. Bu performans raporlama süreci ayrıca, bir bütçe yılından diğerine, bütçenin uygulanmasında üst düzey özerklik tanınan idarelerin bir kurumsal ortağı olan Parlamentonun gözetim işlevini desteklemektedir. Sonuç olarak, performans raporlama süreci, reform öncesi durum ile karşılaştırıldığında, sistem, plan ve kaynak tahsisatına dayalı harcama öncesi Parlamento kontrolünden, performans ve açık hedeflere ulaşma düzeyi üzerine kurulu harcama sonrası denetime dönüştürülmektedir.

Performans raporlama süreci iki tür zorunlu bütçe belgesi aracılığıyla bütçe sürecine entegre edilmektedir. Bunlardan biri yıllık performans planı diğeri ise yıllık performans raporudur. Yıllık Performans Planı, bütçe kanunu ile birlikte yayımlanmaktadır. Performans planı bir programın amaçlarına, politika hedeflerine ve performans değerlendirmesi için belirlenen göstergelere ilişkin detaylı açıklama içermektedir. Yıllık Performans Raporu, bütçe kesin hesap kanunu ile birlikte ve yıllık performans planı ile aynı formatta yayımlanmaktadır. Bu belge ise, gerçekleşen harcamalar ile ulaşılan sonuçlara ilişkin detaylı bilgi sunmaktadır. Bu nedenle, geçmişe dönüktür ve idarenin kamu harcamalarını yönetim performansına ilişkin kamuoyu tartışmasına katkı sunmayı amaçlamaktadır (Rençber, 2013:468).

Reform kanunu, diğer taraftan, performans esaslı bütçeleme ve raporlama süreci, hem parlamentoya hem de bakanlıklara ortak bir hareket noktası sağlayan yöntemsel bir çerçeve belirlemiştir. Söz konusu kanun, performans inceleme sürecinin ilgi ve güvenilirliğini artırmaya yönelik düzenlemeler de içermektedir. Bunlar şu şekildedir (Bobay, 2008: 106):

Kurumlararası programların denetimi komitesi: Performans gözden geçirme süreci ve belgelerinin yöntemsel gücüne katkı sağlamaktadır. Performans yöntemi ile verilerin ilgi ve doğruluğu konusunda teknik güçlülere odaklanmak suretiyle, yıllık performans

planı ve yıllık performans raporu parlamentoya sunulmadan önce bu belgelere ilişkin titiz bir inceleme yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Bakanlıklar tarafından sağlanan gösterge ve verilerin doğruluk ve nesnelliği konusunda teminat oluşturmayı amaçlamaktadır. Komitenin üyeleri, ilgili bakanlar tarafından aday gösterilen çeşitli kurumlardan iç denetçilerden oluşmaktadır.

Kurumlararası performans rehberi: Performans ölçüm sürecinde yer alan kurumlar için ortak bir kavramsal referans ve terminoloji oluşturmak için yayımlanmaktadır. Bu rehber, idarenin, parlamentonun ve Fransız Sayıştay'ının (Ulusal Denetim Organı) işbirliği ile hazırlanan ortak bir üründür. Performans bilgisinin tasarlanması, analiz edilmesi ve yorumlanması için rehberlik sunmaktadır.

4. GÜNEY KORE

Güney Kore’de, kapsamlı bir mali reform paketinin bir parçası olarak performans yönetim sistemini uygulamaya koyulmuştur. Kore Hükümeti “Kamu Maliyesinde Dört Büyük Mali Reform”u başlatmıştır. Bunlar şu başlıklar altında sayılabilir: (1) orta vadeli harcama çerçevesi oluşturmak (ulusal mali yönetim planı); (2) yukarıdan aşağı bütçeleme; (3) performans yönetim sistemi oluşturmak; (4) dijital bir bütçe bilgi sistemi kurmak (OECD, 2007: 146).

Bu reform çabaları, hükümetin yozlaşmış mali durumuna bir çıkış yolu olarak başlatılmıştır. 1990’ların sonundaki Asya Krizinden sonra, her ne kadar OECD ortalamasıyla karşılaştırıldığında çok yüksek sayılmasa da, kamu borçları belirgin bir şekilde yükselmiştir. Ayrıca, ekonomik eşitsizliklerin artması, ekonomik yönden zor durumda olanların daha fazla desteklenmesine; yaşlı nüfusun görülmemiş bir hızla artması ise yaşlı vatandaşlara sağlanan destekler nedeniyle oluşan yükün gün geçtikçe taşınamaz hale gelmesine yol açacağı anlaşılmıştır. Bu kaygılar, Kore hükümetini kamu harcama yönetimi konusunda reform yapma konusunda motive etmiştir. Ayrıca, kaynak tahsis sürecinde yeterli ve kullanışlı bilginin eksikliği, harcamacı bakanlıkların yeterli düzeyde esnekliğe sahip olmaması, hesapverebilirlik mekanizmasının zayıf olması, bilgiye ulaşmada ve şeffaflığın sağlanmasında yaşanan sorunlar reform ihtiyacını artıran unsurlar olmuştur (Kim, 2007:20).

Orta vadeli mali çerçeve, planlanmış ekonomik büyümeye dayalı olarak hükümet harcamalarının beş yıllık resmini çizmekte ve başlıca 14 büyük sektör arasında kaynak tahsisini yönetmeyi amaçlamaktadır. Bu projeksiyona dayalı olarak, kaynaklar, yukarıdan-aşağıya yaklaşımıyla bakanlıklar arasında tahsis edilmektedir. Her bir bakanlık, sabit bir tavana tabi olarak kaynak almakta ve bu tavan dahilinde ayrıntılı harcama planını yapmak konusunda serbestliği bulunmaktadır. Tanınan bu serbestinin karşılığı olarak da, harcama programlarının performans incelemesini öngören bir performans yönetim sistemi başlatılmış ve bütçeleme ile performans arasındaki bağ kuvvetlendirilmiştir (Park, 2008: 181).

4.1. Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması

Kore'nin, bütçe programlarının performans yönetimi konusundaki ilk girişimi 2000-2002 yılları arasında gerçekleşmiştir. 1999'da, uygulanabilir bir model bulunabilmesi amacıyla dünyadaki mevcut performans yönetim sistemleri araştırılmış, bu araştırma sonucunda 2000 yılında 22 bakanlığın belirli birimleri için pilot uygulama başlatılmış, 2002 yılında 6 bakanlık daha pilot uygulama kapsamına alınmıştır.

ABD'deki GPRA modeli örnek alınarak tasarlanan sisteme "Performans Esaslı Bütçeleme" adı verilmiştir. Bu proje kapsamında, harcamacı bakanlıklar yıllık performans plan ve raporları hazırlamışlardır. Pilot uygulamanın bakanlıklar nezdinde ciddiyetle ele alınmaması üzerine idareler uygulama konusunda yükümlü kılınmıştır. 2003 yılında Bütçe Programları için Performans Yönetim Sistemi adı altında ve 16 bakanlığı kapsayan bir uygulama başlatılmıştır. Uygulama bu sefer ilgili bakanlığın seçilmiş bir birim veya bölümü ile sınırlı tutulmamış, tümünde zorunlu kılınmıştır. Öncelikle yıllık performans planında bir misyon beyanı ile stratejik amaçlar, performans hedefleri ve performans göstergeleri belirlenmiştir. 2003 yılında, 16 bakanlığın bütçe programlarının %30'una ilişkin performans bilgisi elde edilmiştir. 2004 yılında, söz konusu bakanlıklar için bu oran %100'e çıkarılmış ve diğer 16 bakanlığın bütçe programlarının performans bilgisi %30 düzeyinde üretilmeye başlanmıştır. 2005 yılında, 22 bakanlık yıllık performans planı hazırlamıştır. 2006 yılında, sistemin adı "Bütçe Programları için Performans Amaç Yönetim Sistemi" olarak değiştirilmiş ve her

bakanlığa Plan ve Bütçe Bakanlığına yıllık performans planı sunma zorunluluğu getirilmiştir (Park, 2008: 181-182).

Bu yeni sistemin tasarımında ABD uygulaması olan GPRA esas alınmıştır. Ancak, Kore sisteminin söz konusu ABD sisteminden farkları ise şu noktalarda ortaya çıkmaktadır:

- ✓ Stratejik plan hazırlanmamaktadır.
- ✓ GPRA personel yönetimi ve işletme (günlük idari) programları da dahil olmak üzere tüm programları kapsarken Kore sistemi bazı programları kapsam dışı tutmaktadır.
- ✓ GPRA performans bilgisini yukarıdan-aşağı yaklaşımıyla üretirken, Kore sistemi aşağıdan-yukarı yaklaşımını benimsemiştir.

Kore uygulamasında ağırlıklı olarak personel yönetimi ve rutin işlerle ilgili programlar kapsam dışında tutulmuştur. Bu tercihin gerekçesi, Politika Koordinasyon Ofisi tarafından yürütülen diğer bir performans yönetim sisteminin bulunması nedeniyle Plan ve Bütçe Bakanlığının tekrara düşmekten kaçınma kaygısı olmuştur. Plan ve Bütçe Bakanlığı, stratejik planlamayı ihmal ederek aşağıdan-yukarıya hedef belirleme gibi daha kolay bir yaklaşım benimsemiş, dolayısıyla bakanlıklar da mevcut programlarını yeni sistemle uyumlu bir şekilde yeniden düzenlemek zorunda kalmamıştır. Bakanlıklar ve kamu kurumları stratejik amaçlarını ve performans hedeflerini mevcut programlardan geliştirmişlerdir. Bunun sonucu olarak, performans yönetiminin en önemli unsurlarından biri eksik kalmıştır. 2006 yılında, Politika Koordinasyon Ofisi, farklı bakanlıklar tarafından yürütülen değerlendirme sistemleri arasında koordinasyon sağlanması amacıyla “Hükümet Meselelerinin Bütünleşik Değerlendirilmesi Sistemi” adı altında yeni bir girişim başlatmış ve stratejik planlama bu yeni entegre sistemin bir gerekliliği olarak uygulanmaya başlanmıştır (Park, 2008: 182-183).

2005 yılında, Plan ve Bütçe Bakanlığı performans değerlendirmeleri ile bütçe tahsisatları arasındaki ilişkiyi kuvvetlendirmek üzere ABD sisteminde yer alan PART esas alınarak tasarlanan “Bütçe Programlarının Öz-Değerlendirmesi” adında bir uygulama başlatmıştır. Kore sistemi, performans yönetiminde az sayıdaki kritik performans ölçümlerine dayanmakta iken, bu öz-değerlendirme uygulaması bütçe programlarına ilişkin daha kapsamlı, ayrıntılı bilgiler toplamayı öngörmektedir. Bu öz-

değerlendirme uygulaması, Plan ve Bütçe Bakanlığı tarafından oluşturulan bir kontrol listesini esas alarak, bütçe ana ve alt programlarının planlanması, yönetilmesi ve sonuçları üzerine çalışmaktadır. Bakanlıklar ve diğer kamu kurumları yürüttükleri programlara ilişkin olarak söz konusu kontrol listesi tarafından belirtilen soruları cevaplamaktadır. Uygulama, her yıl %30'u olmak üzere, 3 yıllık dönemde bütçe programlarının tümünü değerlendirmek üzere tasarlanmıştır. 2005, 2006 ve 2007 yıllarında sırasıyla 555, 577 ve 585 program değerlendirilmiş ve sonuçları raporlanmıştır (Cho, 2010: 66).

2005 yılında, Plan ve Bütçe Bakanlığı, teşkilat yapısını yeniden düzenleyerek performans yönetim sistemine kurumsal destek sunmak üzere performans yönetimi ile ilgili bir birim kurmuştur. Plan ve Bütçe Bakanlığı, Bütçe Programları için Performans Yönetim Sistemi ve Bütçe Programlarının Öz-Değerlendirmesi sistemlerine ilave olarak 2006 yılında programların geniş kapsamlı değerlendirmesine başlamıştır. Bakanlık, seçtiği programları, öz-değerlendirme sonuçları ile uzmanların, çıkar gruplarının, ulusal denetim ofisinin, ulusal meclisin ve ilgili kurumların ürettiği verilere dayanarak değerlendirmeye başlamıştır. Buradaki amaç, karar alma süreçleri için daha somut göstergeler üretebilmektir.

4.2. Performans Bilgisinden Bütçe Sürecinde Yararlanılması

Değerlendirme sonuçlarından bütçe sürecinin farklı aşamalarında yararlanılıp yararlanılmadığı hususu, performans esaslı bütçelemenin nihai amacının bu olduğu da dikkate alındığında, bir ülke uygulamasının doğru analizi için önem arz etmektedir. İlk gözetilmesi gereken konu, kamu kurumlarının değerlendirme sonuçlarından bütçe tekliflerinin hazırlanmasında yararlanıp yararlanmadıklarıdır. Kore uygulamasında, 2005 ve 2008 yılları arasındaki veriler incelendiğinde, etkinsiz olduğu anlaşılan programlar için kamu kurumların bütçe kesintisine gittiği görülmektedir. Ancak, etkinsiz olarak değerlendirilen program sayısının azalmasıyla bu kesinti miktarının her geçen yıl önceki yıla oranla biraz daha azaldığı, değerlendirme sonuçlarının bütçe teklifleri üzerindeki etkisinin de küçülmeye başladığı görülmektedir.

İkinci gözetilmesi gereken konu, Plan ve Bütçe Bakanlığının bütçe tasarısının hazırlanmasında performans bilgisinden yararlanıp yararlanmadığı hususudur. Bakanlığın, diğer bakanlıkları ve kurumları bütçe tekliflerini hazırlarken değerlendirme sonuçlarından yararlanma konusunda teşvik etmiş ve etkinsiz olarak oylanan programların en az %10 bütçe kesintisine tabi kılınacağını duyurmuştur. Analiz edilen verilerden, Bakanlık ile kamu kurumlarının değerlendirme sonuçları ile bütçe tahsisatı arasında açık bir bağ kurduğunu desteklemektedir.

Üçüncü ve son olarak gözetilmesi gereken konu, Ulusal Meclisin performans bilgisinden istifade edip etmediğidir. 2006 ve 2007 yıllarının bütçe görüşmelerinde, etkinsiz olarak nitelenen programlarda bütçe kesintisine gidilmiştir. Sonuç olarak, Kore uygulamasında 2005 ve 2007 yılları arasında performans bilgisinin bütçe sürecinin her aşamasına yansıtıldığı söylenebilir (Park, 2008: 186-187).

5. ÜLKE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

ABD, Birleşik Krallık, Fransa ve Güney Kore performans esaslı bütçeleme sistemini farklı araç ve dokümanlarla uygulayan ülkeler arasında yer almaktadır. Genellikle, ülkeler performans esaslı bütçelemeye geçerken sadece bütçe yapılarını değiştirmemekte bununla birlikte uzun yıllar yürürlükte kalmış olan mevzuat düzenlemelerini kaldırmakta ve yeni bir reform kanunuyla kamu mali yönetim süreçlerinde bütüncül bir değişime gitmektedir. Ülkelerin bütçeleme anlayışlarını, girdi odaklı bütçeleme ve harcama öncesi kontroller yerine, kamu harcamalarının verimliliğini artırmaya ve plan, program vb. süreç ve belgelerle harcama önceliklendirmesi yapmaya çalıştıkları alanlara ilişkin belirledikleri sonuçlara ulaşmaya kaydardıkları görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında kamu harcamalarında performansın ölçülebilmesi, izlenebilmesi ve değerlendirilebilmesi için faaliyetler dizisinden oluşan üst kategoriler (programlar) oluşturulduğu ve kaynak tahsislerinin, doğrudan gerçekleştirilmek istenen amaca yönelik olarak yapıldığı görülmektedir.

ABD’de, stratejik plan, performans planı ve performans raporu belgelerine dayanan performans esaslı bütçeleme sistemi programlar üzerinden uygulanmaktadır. Ayrıca, her ne kadar 2008 yılında uygulamadan kaldırılmış olsa da PART ile program performansları izlenmeye ve geliştirilmeye çalışılmıştır.

Güney Kore’de de ABD gibi stratejik plan üzerine kurulu benzer bir model uygulanmaktadır. Yine, ABD ile benzer şekilde Güney Kore de program performanslarını değerlendirmek amacıyla Bütçe Programlarının Öz-Değerlendirmesi uygulamasını başlatmıştır. Her iki ülke uygulamasında dikkat çeken bir husus, performans ile kaynak tahsisi arasında doğrudan bağlantı sağlanması konusunda olmuştur. Gerek ABD’de gerekse Güney Kore’de program uygulamalarının değerlendirilmesi neticesinde performansının yeterli olmadığı düşünülen programlar için kaynak kesintisine gidilmiştir.

Fransa, performans esaslı bütçelemeyi, “Misyona”, “Program” ve “Faaliyet” unsurlarından oluşan üçlü bir yapıyla uygulamaya çalışmaktadır. Her ne kadar programların hazırlanması ve uygulanması hususlarında aşama kaydedilse de, program sonuçlarının ölçülebilmesi ve buna bağlı olarak performans değerlendirmesi yapılması konularında sorunlar bulunmaktadır.

Birleşik Krallık’ta ise kamu hizmet sözleşmeleri ile farklı bir model uygulanmaktadır. Kamu hizmet sözleşmeleri her bir bakanlığın sonuç odaklı faaliyette bulunmasında ve bu faaliyetlerin sonuçlarının belirlenmiş performans göstergeleri ile ölçülmeye çalışılmasında önemli bir araç niteliğindedir. Diğer taraftan, her yıl yapılan harcama gözden geçirmeleri de, bakanlıkların hem kaynak ihtiyacını rasyonel olarak tespit etmeye hem de kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımı hakkında önemli bilgiler elde edilmesine katkıda bulunmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye geçiş 5018 sayılı Kanunla sağlandığı için bu bölümde öncelikle söz konusu Kanunun ortaya çıkış nedenleri, getirdiği yenilikler ve bununla beraber performans esaslı bütçeleme uygulama süreci ile uygulamada karşılaşılan sorunlar anlatılacaktır.

1. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılından 2003 yılının sonuna kadar yaklaşık 76 yıl Türk kamu mali sisteminde uygulanan temel yasal düzenleme olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2006 yılında yürürlüğe girdiği dikkate alındığında bu süreç 2006 yılına kadar uzamaktadır.

1050 sayılı Kanun tasarlandığı dönem itibarıyla ihtiyaçları karşılamış olsa da kamu mali yönetiminde ortaya çıkan gelişmelere paralel olarak ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiştir.

1050 sayılı Kanunun eksikleri şu şekilde özetlenebilir (Mutluer ve diğerleri, 2005:129-131):

- ✓ Bazı harcamaların Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) denetim ve bilgisinin dışına çıkması,
- ✓ Kaynak tahsisiyle planlar arasında ilişki kurulamaması,
- ✓ Stratejik planlamanın olmaması,
- ✓ Devlet faaliyetlerinin fonksiyonel analizinin yapılmaması,
- ✓ Bütçe denetiminin mevzuata uygunluk denetimi şeklinde uygulanması,
- ✓ Kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin göz ardı edilmesi,
- ✓ Kaynak tahsislerinin büyük ölçüde idarelerin önceki yıl harcama seviyelerinin referans alınarak yapılması,

- ✓ Bütçe giderlerinin yüksek gözükmemesi için çeşitli gider kalemlerinin bütçeleştirilmemesi.

Yukarıda sayılan eksiklikler 5018 sayılı Kanunun ortaya çıkmasında önemli etken olmuştur. Nitekim 5018 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi'nde de "kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişiklikler", "değişik bütçe türleri bulunmasına rağmen bütçe kanunun yalnızca genel ve katma bütçeleri ihtiva etmesi", "bütçelerin uygulama usul ve esaslarındaki önemli farklılıklar", "kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması", "çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması", "kamu gelir ve giderleri konusunda, hem malî yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulamaması", "bütçe hazırlama ve uygulama sürecinin etkin olmaması" gibi hususlar 1050 sayılı Kanunla düzenlenmiş olan mali sistemin ve dolayısıyla bütçe hazırlık ve uygulama sürecinin yenilenmesinde gerekçe olarak sunulmuştur.³

2. 5018 SAYILI KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER

1050 sayılı Kanunun uygulandığı döneme ilişkin olarak ortaya çıkan eksikliklerin yanı sıra uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması çalışmaları neticesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiştir.

Bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kanunun bu konudaki maddeleri 01.01.2005 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Dolayısıyla kapsamdaki idarelerin, oluşturulan yeni sisteme adaptasyonunun sağlanması için Kanun'da belirli bir geçiş dönemi öngörülmüştür. 2006 yılından itibaren de 5018 sayılı Kanunla oluşturulan yeni bütçe süreci uygulamaya geçmiştir.

³ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Genel Gerekçe, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>,

5018 sayılı Kanunla kurgulanmış olan bütçe sisteminde getirilen temel yenilikler şöyle sıralanabilir⁴:

- ✓ AB normlarıyla ve uluslararası standartlarla uyumlu mali yönetim,
- ✓ Bütçe kapsamının genişletilmesi,
- ✓ Performans esaslı bütçelemeye geçilmesi,
- ✓ Bütçe hakkının kullanımında etkinliğin sağlanması,
- ✓ Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması,
- ✓ Mali yönetimde şeffaflığın sağlanması,
- ✓ Sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması
- ✓ Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması,
- ✓ Bütçe türlerinin uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanması ve sınıflandırılması,
- ✓ Bütçe dışında gelir elde edilmesinin ve gider yapılmasının önlenmesi,
- ✓ Genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanununun ekinde yer almasının sağlanması (çok yıllık bütçeleme),
- ✓ Kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapılması,
- ✓ Kapsamdaki kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik plan ile idare bütçesi arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi,
- ✓ Kamu idarelerinin bütçe uygulama sürecindeki inisiyatiflerinin artırılması,
- ✓ Kamu idare bütçeleri ile temel politika dokümanları arasındaki bağın kurulması,
- ✓ Mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması,
- ✓ Mali yönetim alanında kamuoyu denetimini güçlendirecek düzenlemelerin yapılması,
- ✓ Süreçte rol alan aktörlerin görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanarak yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması,

⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Genel Gerekçe,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm>

- ✓ Genel idareye dahil kamu idarelerinin tamamının Sayıştay denetimi kapsamına alınması.

Genel olarak “yenilikler” kapsamında, 5018 sayılı Kanunla “kapsam” genişletilmiş, yeni kamu mali yönetimi ve kontrol anlayışına paralel “tanımlamalar” getirilmiş, “bütçe türleri ve ilkeleri” yeniden yapılandırılmış, “stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve saydamlık” esasları geliştirilmiş, “rol ve sorumluluklar” açık şekilde belirlenmiş ve bütçe hazırlık ve uygulama süreci ile süreçte kullanılacak temel belge ve dokümanlar tanımlanmıştır.

Bu çerçevede 5018 sayılı Kanunun 15 ila 19 uncu maddelerinde bütçelerin hazırlanması ve kanunlaşması süreci; 20 ila 30 uncu maddelerinde de bütçelerin uygulanma esasları belirlenmiştir.

3. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde performans esaslı bütçeleme ve diğer unsurları şu şekilde yer almaktadır:

“Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme

Madde 9- 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.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Buna göre, kapsamdaki kamu idarelerinin bütçelerini stratejik planlarına uyumlu şekilde performans programlarına dayalı olarak hazırlamaları gerekmektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamındaki kamu idareleri, 2006 yılı bütçe hazırlıklarından başlamak üzere günümüze kadar yıllık idare bütçelerini söz konusu stratejik planlama anlayışına bağlı ve performans esasına dayalı çok yıllık olarak hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır.

Nitekim bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi; bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte

görüşülmesi ve değerlendirilmesi hususları temel bütçe ilkeleri olarak 5018 sayılı Kanunda yer almıştır.

5018 sayılı Kanun, çok yıllık bütçeleme anlayışıyla, stratejik planla bağlantılı ve performans programında yer verilen faaliyetlere ilişkin kaynak tahsisine dayalı bir bütçeleme anlayışını Türk kamu mali yönetim sistemine yerleştirmeye yönelik düzenlemeler getirmektedir.

Bu noktada öncelikle ülkemizde uygulanan bütçe sürecini ele almak, ardından performans esaslı bütçelemeye ilişkin araçlara yer vermekte fayda bulunmaktadır.

3.1. Bütçeleme Süreci

2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kanunun merkezi yönetim bütçesine ilişkin hükümleri incelendiğinde, bütçe hazırlık sürecinin, Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar toplanarak Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başladığı görülmektedir.

Orta Vadeli Program, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan ve kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Orta Vadeli Programın Resmi Gazete’de yayımını takiben en geç Eylül ayının onbeşine kadar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan, Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmakta ve Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Orta Vadeli Mali Plan, 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 plandır.

Söz konusu iki çerçeve dokümanın Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım

Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır.

Kamu idareleri, bütçe tekliflerini hazırlarken Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve rehberlerde yer alan düzenleme ve tavanlar doğrultusunda hareket etmek zorundadır. İdareler, bütçe tekliflerini hazırlarken;

Orta vadeli program ve mali planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esasları,

Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanlarını,

Stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışını,

Performans hedeflerini,

dikkate almak durumundadır.

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 en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına verilir.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- ✓ Orta vadeli mali 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 gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- ✓ Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- ✓ Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi,

eklenir.

TBMM, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce Resmi Gazete’de yayımlanır.

3.2. Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Diğer Süreç

Ülkemizde kurgulanan performans esaslı bütçeleme sisteminin temel belgeleri stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. İdareler bu belgeleri hazırlayarak hedeflerini, faaliyetlerini ve performanslarını kamuoyuna, mahalli idare meclislerine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır. Bu mekanizma ile saydam ve hesap verebilir bir mali yönetim sistemi oluşturulması hedeflenmektedir.

3.2.1. Stratejik Plan

Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade etmektedir. Stratejik plan Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sürecinin en üst belgesi olarak değerlendirilebilir.

Stratejik planlar, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması hususunda makro, sektörel ve bölgesel kriterler ile birlikte yönlendirici belgeler olarak görülmektedir.

Stratejik planda süreç dört aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar şu şekilde ilerlemektedir (DPT, 2006:5-8):

Sürece neredeyiz sorusu ile başlanmakta, nereye gitmek istendiği belirlenmekte, bugünden arzu edilen geleceğe hangi yolla veya nasıl gidileceği ortaya konulmakta ve son aşamada başarı ölçülmektedir. Neredeyiz aşamasında, kurumların mevcut durumlarının analizi, faaliyette bulunduğu iç ve dış ortamın incelenme ve değerlendirilmesini yapılır,

Nereye gitmek istiyoruz aşamasında, belirlediği kurumun kuruluş amacını içeren misyon, ulaşmak istediği yeri ifade eden vizyon ile amaçlar ve hedefler ortaya konulur,

Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz aşamasında: amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek stratejiler, faaliyetler ve projeler belirlenir,

Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz aşaması ise izleme, performans ölçme ve değerlendirme süreçlerini içerir.

Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde ve kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanmaktadır.

Kamu idarelerinin, stratejik planlarını hazırlarken orta vadeli programda yer alan amaç, politikalar ve makro büyüklükler ile orta vadeli malî planda belirlenen bütçe teklif tavanlarını dikkate alarak yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunması ve hazırladıkları stratejik planları performans programı ve bütçe hazırlıklarında esas alınmak üzere Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndermesi gerekmektedir.

3.2.2. Performans Programı

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programları, kamu idarelerinin ilgili bütçe yılına ilişkin stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programlardır. Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Performans

programları kamu idare bütçelerinin, stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009:9).

Kamu idarelerinin performans programlarının Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planlar doğrultusunda, çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanması gerekmektedir.

Performans programı hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından ilgili bütçe yılına ilişkin stratejik amaç ve hedefler ile performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile başlamaktadır. Sürecin en önemli aşamalarından birisi harcama birimlerinin sorumlu oldukları faaliyetlerin maliyetlerini tespit etmesidir.

Mali hizmetler birimi üst yönetici tarafından duyurulan performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ve harcama birimlerince sağlanan maliyet bilgilerini konsolide ederek performans programı hazırlanmaktadır. Performans programında, faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen diğer giderler dikkate alınmaktadır. Ayrıca faaliyetler için gerekli olan bütçe içi ve bütçe dışı kaynak ihtiyacına yer verilmektedir.

Kamu idareleri performans programlarını bütçe teklifleri ile birlikte, bütçe görüşmelerinde değerlendirilmek üzere Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına göndermektedir.

3.2.3. Faaliyet Raporu

Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapor olarak ifade edilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2006:35).

Hesap verme sorumluluğu ilkesi çerçevesinde ise idareler, yıllık olarak hazırladıkları idare faaliyet raporlarında kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

3.2.4. Performans Denetimi

Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini kapsayan performans denetimi Sayıştay tarafından yapılmakta, mali ve hukuki bir sorumluluk doğurmamaktadır.

Performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgisi oluşturmaktadır. Performans bilgisi denetimini yürütme görev ve yetkisi, Sayıştay için yeni bir görevdir. İdarelerin performans bilgisinin Sayıştay tarafından incelenmesi sonucu kurumsal performans hakkında ortaya çıkan bulgular performans denetimi aracılığıyla raporlanmaktadır. Performans bilgisini denetlerken Sayıştay'ın üç temel hedefi bulunmaktadır (Sayıştay, 2013:2):

- 1) Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak performans bilgilerini Faaliyet Raporlarında göstermelerini sağlamak,
- 2) Raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak,
- 3) Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak için sağlam veri kayıt sistemleri kullandığı konusunda TBMM'ye ve kamuoyuna güvence vermek.

Kamu idaresi temelinde yapılmakta olan performans bilgisi denetiminde, her kamu idaresi için aşağıda sayılan hususlar incelemeye tabi tutulmaktadır (Sayıştay, 2013:3):

Stratejik Plan: İdarenin yasal düzenlemelere uyup uymadığı ve uygun amaç, hedef ve göstergeler belirleyip belirlemediği,

Performans Programı: İdarenin yasal düzenlemelere uyup uymadığı ve Stratejik Plan ile uyumlu biçimde uygun hedef ve göstergeler belirleyip belirlemediği,

Faaliyet Raporu: İdarenin yasal düzenlemelere uyup uymadığı, performans bilgisinin Performans Programında belirtilen hedefler bakımından uygun şekilde raporlanıp raporlanmadığı ve gerçekleştirmelerdeki sapmaların açıklanıp açıklanmadığı,

İdarenin Veri Kayıt Sistemleri: İdarenin veri kayıt sistemlerinin yeterli olup olmadığı ve üretilen performans bilgisi konusunda risk olup olmadığı.

4. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde ilk kez 2001 yılında pilot uygulamalar ile başlayan ve stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerine kurgulanan performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı olarak uygulandığını söylemek pek mümkün değildir. Ancak, gerek teknik gerekse politik ve kültürel engellerden dolayı henüz etkin ve amacına uygun şekilde uygulanamasa bile, kamu idarelerinde bir performans algısı oluşturması, kamu idarelerinin bünyelerinde başarılı ya da başarısız bir performans esaslı bütçe hazırlık ve hesap verme süreci yaşamalarının sistemin ileride etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Ülkemizde kaynak tahsis süreci bir istatistiki bilgi üretme sınıflandırması olan analitik bütçe sınıflandırmasına dayalı olarak işlemektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasına⁵ dayalı bütçe sürecinden çıktı ve sonuçlu odaklı bilgi üretmek, kamu kurumlarının performansını ölçmek, değerlendirmek ve performans ile kaynak tahsisi arasında ilişki kurmak mümkün değildir.

Her ne kadar performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin mevzuat düzenlemeleri yapılmış olsa da ve 5018 sayılı Kanunda kamu idare bütçelerinin performansla dayalı olarak hazırlanacağı yer olsa da sistemin her anlamda tüm bileşenlerinin tam olarak

⁵ Kurumsal, Fonksiyonel, Finansman Tipi ve Ekonomik Sınıflandırma’dan oluşan uluslararası standartta istatistiki veri üretimine ilişkin sınıflandırmadır. Ülkemizde kaynak tahsisi bu sınıflandırma bazında yapılmaktadır. Çalışmanın son bölümünde örnek verilmek suretiyle anlatılacaktır.

dizayn edilmemiş olması, girdi odaklı, harcama kontrolüne ve önceki yıllar harcama performansına dayalı bütçeleme süreci uygulanmaktadır.

Bütçenin TBMM’de oylanma düzeyi fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyi, kanunlaşma düzeyi ise ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyinde olmaktadır. Sonuç olarak kanunlaşan bütçe belgesi üzerinden sonuç odaklı bir çıkarım yapmak, plan, program ve hedeflerle bağlantı kurmak imkanı bulunmamaktadır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde uygulanmasının önündeki engeller şu şekilde sıralanabilir:

- ✓ Üst politika belgeleri olarak nitelendirilen Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ve stratejik planlarda yer politika, plan, program ile amaç ve hedeflerin kaynak tahsisiyle ilişkisini kuracak, maliyetlendirecek ve bunlara ait mali veri üretilmesini sağlayacak mekanizma bulunmamaktadır.
- ✓ Ülkemizde bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında dolayısıyla bütçe sürecinin yönetilmesindeki ikili yapı performans esaslı bütçeleme uygulanmasında temel dokümanlar ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan süreçlerde de bulunmaktadır. Kamu idarelerinin stratejik plan hazırlanmasına ilişkin mevzuat ve uygulama sürecinden Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlar çerçevesinde hazırlanması esas olan performans programı hazırlanmasına ilişkin mevzuat ve uygulama sürecinden ise Maliye Bakanlığı sorumludur. Bu çerçevede, rollerin ve sorumlulukların paylaşımı performans esaslı bütçeleme planlamalarının iki farklı anlayışla yürütülmesi sonucunu doğurmaktadır.
- ✓ Performans bilgisi ile kaynak tahsisi arasında bir bağ kurulamamakta ve neticesinde performans bilgisi bütçe sürecine dahil edilememektedir.
- ✓ Performans programları idarelerin kaynak taleplerinin ve bu taleplerin değerlendirilmesi neticesinde yapılacak kaynak tahsislerinin gerekçesi olmaktan ziyade idarelerin iş plan ve programları şekline dönüşmüştür.
- ✓ Kaynak tahsis süreci farklı işlemekte, plan ve performans süreci farklı işlemektedir. Dolayısıyla, ödenek ile performans arasında bağ bulunmamaktadır. Bütçe belgelerinin odaklandığı ile stratejik plan ve

performans programlarının odaklandığı hususlar farklıdır. Kaynak tahsis düzeyi ile performans düzeyi aynı değildir.

- ✓ Analitik bütçe sınıflandırmasına dayanan bütçe belgeleri ile performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin belirlendiği belgelerin entegrasyonu sağlanamamaktadır.
- ✓ Faaliyetlerin maliyetini tespit edebilme imkanı yoktur. Sadece fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma itibarıyla gerçekleşmiş harcamalar üzerinden istatistiki bilgi üretilmesine katkı sağlamaktadır. Performans programlarında yer alan rakamların herhangi bir geçerliliği bulunmamaktadır.
- ✓ Mevcut sistemde program ve faaliyete dolayısıyla çıktı ve sonuca yönelik kaynak tahsisi yapılmamaktadır.
- ✓ Performans programlarında yer verilen stratejik amaç-performans hedefi-performans göstergesi-kaynak ihtiyacı ilişkisinde tutarlar gerçek maliyeti yansıtmamaktadır. Mevcut analitik bütçe sınıflandırması üzerine kurulu bütçeleme sisteminde bunu üretmek mümkün olamamaktadır.
- ✓ Muhasebe kayıtlarından sonuç odaklı bilgi üretmek mümkün bulunmamaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMA ÖRNEĞİ

Ülkemiz açısından performans esaslı bütçeleme sürecinin daha etkin uygulanabilmesine katkı sağlaması amacıyla çalışmanın bu bölümünde Amerika Birleşik Devletleri Ulaştırma Bakanlığı Federal Havacılık İdaresi (Federal Aviation Administration - FAA) ile ülkemizde benzer görevleri üstlenmiş Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün performans esaslı bütçeleme uygulamaları üzerinden değerlendirme yapılarak öneriler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Performans esaslı bütçelemenin ilk ve en deneyimli uygulayıcısı olması, ülkemizle benzer şekilde stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme uygulanması, kaynak tahsisi ile performans arasında ilişki kurmanın önemli bir aracı olan program uygulamasına sahip olması ve doğrudan programlara kaynak tahsis edilmesi açısından Amerika Birleşik Devletleri ile kıyaslama yapmak ülkemiz uygulamalarını daha iyi değerlendirme imkanı sunacaktır. Karşılaştırma, her iki ülkenin belirlediği stratejik amaç ve hedeflerin doğruluğu ve niteliğinden ziyade kullanılan araç ve belgelerin performans ile kaynak tahsisi arasındaki ilişkiyi kurma yeterliğine yönelik olarak teknik açıdan yapılacaktır.

1. FEDERAL HAVACILIK İDARESİ ÖRNEĞİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde güvenli ve etkili havacılık sistemini sağlamakla görevli idare Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde yer alan Federal Havacılık İdaresi (FAA)'dır. FAA, 1958 yılında sivil havacılığı düzenlemek ve denetlemek, hava trafiğini kontrol etmek ve güvenli halk ulaşımını sağlamak amacıyla kurulmuştur. FAA, Amerika Birleşik Devletlerinde Ulaştırma Bakanlığına bağlı bir alt birim olduğu için kendisi tarafından yayımlanan bir stratejik plan, performans planı ve performans raporu bulunmamaktadır. Ancak, Ulaştırma Bakanlığının stratejik planında belirlenen stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere bünyesinde ve sorumluluğunda programlar oluşturulmakta, bu programlara ödenek tahsis edilmekte ve programların performansından sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca, Ulaştırma Bakanlığı'na hazırlanan performans planı ve performans raporlarının ilgili bölümlerinde Federal Havacılık

İdaresinin programlarına ilişkin performans bilgileri ve değerlendirmeleri yer almaktadır.

Başkan'ın FAA 2014 Mali Yıl Sunumu'nda, Federal Havacılık İdaresinin 2014 mali yılı için bütçe teklifi 15.550⁶ milyon dolardır. Bu tutar, programlar kapsamında yürütülecek faaliyetler ve programın önemi dikkate alınarak her bir programa tahsis edilmesi planlanan ödenek toplamından oluşmaktadır. Bu şekilde her bir programın gerek bütçe ödenekleriyle gerekse stratejik amaç ve performans hedefleriyle ilişkisi kurulmaya çalışılmaktadır.

1.1. Ulaştırma Bakanlığı / FAA Stratejik Amaçları⁷

Daha önce de belirtildiği gibi FAA'nın kendine ait, bağımsız bir performans planı ve raporu söz konusu olmamakta; Ulaştırma Bakanlığı'nın planları nezdinde FAA'nın ulaşacağı stratejik amaçlar, performans hedefleri ve sonuçlar belirlenmektedir. Bu bağlamda, öncelikle performans esaslı bütçeleme sürecinin Ulaştırma Bakanlığı'ndaki en üst ve kapsamlı belgesi olan stratejik planda yer alan stratejik amaçların belirtilmesi gerekmektedir. Ulaştırma Bakanlığının 6 temel stratejik amacı bulunmaktadır. Şöyle ki:

- 1) Güvenlik
- 2) İyi onarım
- 3) Ekonomik rekabet
- 4) Yaşanabilir toplum
- 5) Çevresel Sürdürülebilirlik
- 6) Kurumsal mükemmellik

Söz konusu stratejik amaçları gerçekleştirmek üzere, Ulaştırma Bakanlığı 62 adet program oluşturmuştur. Bu programlar, Bakanlığın alt birimleri olan 12 adet

⁶ FAA Başkanın 2014 Mali Yıl Sunumu

⁷ 2012-2016 Stratejik Planı

operasyonel idare ile Sekreteryâ Ofisinde yönetilmektedir. Söz konusu operasyonel idarelerden birisi olan Federal Havacılık İdaresi bu 62 programdan 8 tanesinin yürütülmesinden ve programların performansından sorumludur.

1.2. FAA'nın Sorumluluğunda Yer Alan Programlar ve Uygulama

Ulaştırma Bakanlığınca hazırlanan Program Tanıtım Listesi'nde Federal Havacılık İdaresine ait programlar ve bu programların ilgili olduğu stratejik amaçlar şu şekildedir:

1) Hava Trafik Organizasyonu

İlgili olduğu stratejik amaçlar:

Güvenlik: Sivil havacılık kazalarının riskini azaltmak

Ekonomik rekabet: Ulaştırma politikaları ve yatırımlarında maksimum getiriği sağlamak

Kurumsal mükemmellik: İşbirliği halinde ve çeşitli işgücü, siber güvenlik ve gizlilik

2) Havacılık güvenliği

İlgili olduğu stratejik amaç:

Güvenlik: Sivil havacılık kazalarının riskini azaltmak

3) Uzay Ulaştırmaları

İlgili olduğu stratejik amaç:

Ekonomik rekabet: Tüketici ihtiyaçlarına duyarlı rekabetçi bir hava ulaşım sistemi oluşturmak

4) Genel Yönetimsel Destek⁸:

İlgili olduğu stratejik amaç:

Kurumsal mükemmellik: İşbirliği halinde ve çeşitli işgücü, siber güvenlik ve gizlilik

5) Tesisler ve Ekipman: Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme

İlgili olduğu stratejik amaç:

Ekonomik rekabet: Ulaştırma politikaları ve yatırımlarında maksimum getiriye sağlamak, tüketici ihtiyaçlarına duyarlı rekabetçi bir hava ulaşım sistemi oluşturmak

6) Tesisler ve Ekipman: Tesisler, Ekipman, Misyon Desteği ve Genel Harcamalar

İlgili olduğu stratejik amaç:

Güvenlik: Ulaştırmaya bağlı yaralanma ve ölümleri azaltmak

Ekonomik rekabet: Ulaştırma politikaları ve yatırımlarında maksimum getiriye sağlamak, tüketici ihtiyaçlarına duyarlı rekabetçi bir hava ulaşım sistemi oluşturmak

7) Araştırma, Mühendislik, Geliştirme

İlgili olduğu stratejik amaç:

Çevresel Sürdürülebilirlik: Ulaştırmaya bağlı kirliliği ve ekosisteme etkilerini azaltmak

Güvenlik: Ulaştırmaya bağlı yaralanma ve ölümleri azaltmak

8) Havaalanları

İlgili olduğu stratejik amaç:

İyi bakım-onarım: Kusursuz bakımlı havaalanları pistlerinin sayısını artırmak

⁸ Bu program; Hükümet, Uluslararası ve Kamu İşleri, Bilgi Teknolojileri Hizmetleri, Yönetimsel Hizmetler, Bütçe ve Finans, Alım Hizmetleri Ofisi, İnsan Kaynakları, Sivil Hakları alt programlarını içermektedir. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri ulaştırma sektöründe çok önemli yeri olan “NextGen” Programı da bu program kapsamındadır.

Ekonomik rekabet: Ulaştırma politikaları ve yatırımlarında maksimum getiriye sağlamak, tüketici ihtiyaçlarına duyarlı rekabetçi bir hava ulaşım sistemi oluşturmak

Çevresel Sürdürülebilirlik: Ulaştırmaya bağlı hava, su ve gürültü kirliliği ile ekosisteme etkilerini azaltmak

Görüldüğü üzere her bir programın bir veya birkaç stratejik amaçla ilişkisi kurulmakta ve birden fazla program aynı stratejik amacı gerçekleştirmek üzere kurgulanabilmektedir. Programlar; faaliyetler, tesisler ve ekipmanlar, araştırma, mühendislik ve geliştirme, havaalanlarına mali destek üst başlıkları altında sınıflandırılmaktadır.

Stratejik amaçlar, performans hedefleri, sonuçlar ve programlar ile tahsis edilen ödenekler arasındaki ilişki FAA Başkanın 2014 Mali Yıl Sunumu'nda kurulmaktadır.

Tablo 2: Program Bazında Bütçe Kaynakları⁹

(\$ 000)

Hesap Adı	2012	2013	2014 (teklif)
Faaliyetler	9.653.395	9.712.474	9.707.000
<i>Hava Trafik Organizasyonu</i>	7.442.738	7.489.148	7.311.790
<i>Havacılık güvenliği</i>	1.252.991	1.260.659	1.204.777
<i>Uzay Ulaştırması</i>	16.271	16.371	16.011
<i>Finans ve Yönetim</i>	582.117	585.607	807.646
<i>NextGen</i>	60.134	60.502	59.782
<i>İnsan Kaynakları Yönetimi</i>	98.858	99.463	107.193
<i>Personel Ofisleri</i>	200.286	200.724	199.801
Tesisler ve Ekipmanlar	2.730.731	2.777.443	2.777.798
<i>Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme</i>	435.600	438.266	392.325
<i>Hava Trafik Kontrol Tesisleri ve Ekipmanları</i>	1.406.731	1.415.340	1.523.223
<i>Diğer Tesisler ve Ekipmanlar</i>	173.100	174.159	148.600
<i>Tesisler ve Ekipmanlar Misyon Desteği</i>	240.300	241.771	231.650
<i>Personel ve İlgili Harcamalar</i>	475.000	477.907	482.000
<i>Sandy Kasırgası Acil Destekleri</i>		30.000	
Araştırma, Mühendislik, Geliştirme	167.556	168.581	166.000
<i>Havacılık güvenliğini geliştirme</i>	89.314	89.860	90.921
<i>Verimliliği artırma</i>	34.174	34.383	35.823
<i>Çevresel Etkileri Azaltma</i>	38.574	38.810	33.521
<i>Misyon Desteği</i>	5.494	5.528	5.737
Havaalanlarına Mali Destek	3.350.000	3.370.502	2.900.000
<i>Havaalanlarına Mali Destek</i>	3.198.750	3.218.326	2.748.900
<i>Personel ve İlgili Harcamalar</i>	101.000	101.618	106.600
<i>Havaalanı Teknolojik Araştırma</i>	29.250	29.429	29.500
<i>Küçük Topluluklar Hava Hizmeti</i>	6.000	6.037	0
<i>Havaalanları İşbirliği Araştırma Programı</i>	15.000	15.092	15.000
TOPLAM	15.901.682	16.028.999	15.550.798

Tablo 2’de programların geçmiş yıl, cari yıl ödenekleri ile sonraki yıl ödenek teklifleri yer almaktadır. FAA’ya ait her bir program için teklif edilen kaynak tahsis miktarına dolayısıyla her bir programın maliyet bilgisine bu tablodan ulaşılabilmektedir.

⁹ Tablo 2,3,4 FAA Başkanın 2014 Mali Yıl Sunumu’ndan alınmıştır.

Tablo 3: Stratejik Amaç ve Performans Hedefi İtibarıyla Bütçe Teklifi

Performans Göstergesi İtibarıyla Stratejik Amaçlar ve Performans Hedefleri	2012	2013	2014
1. GÜVENLİK STRATEJİK AMACI			
A. Ulaşıma bağlı ölümler ve yaralanmalarda azalma (Havacılık Güvenliği)			
a. 9 yıl içinde her 100 milyon insanda bir ticari hava taşıyıcılarında ölümlerde % 24 azalma	7.420.690	7.207.439	6.999.593
b. 2018 yılına kadar her 100.000 saatlik uçuşta genel havacılık kaza oranını % 1 'in altına indirmek	200.578	205.332	176.528
c. Bütün havaalanlarında her bir milyon kalkışta pist ihlali oranını 0.395'in altına indirmek	414.510	424.333	364.808
d. Ölüm ve büyük yaralanmalara sebep olan tehlikeli materyalleri azaltmak	40.490	53.046	52.554
e. Diğer	16.750	16.697	16.442
Alt Toplam	8.092.017	7.906.847	7.609.924
GÜVENLİK STRATEJİK AMACI TOPLAM	8.092.017	7.906.847	7.609.924
2. İYİ ONARIM STRATEJİK AMACI			
A. Pist alanlarının iyi ve temiz olması			
a. Havaalanlarının % 93 ünün pist alanlarının iyi ve temiz olması	1.106.979	1.059.396	910.435
Alt Toplam	1.106.979	1.059.396	910.435
İYİ ONARIM STRATEJİK AMACI TOPLAM	1.106.979	1.059.396	910.435
3. EKONOMİK REKABET STRATEJİK AMACI			
A. Ulaştırma politika ve yatırımlarında maksimum getiri			
a. 2016 yılı sonunda havaalanlarında ortalama günlük 86.835 kalkış ve iniş kapasitesi sağlama	2.544.997	3.329.993	3.261.815
b. Ulusal Hava Sahası Sisteminin operasyonel kullanılabilirliği 2016 sonunda %99.7 'ye çıkarma	1.665.064	1.667.726	1.640.113
Alt Toplam	4.210.061	4.997.720	4.901.924
C. Yurtdışında Amerikan ulaştırmasına yönelik menfaatleri artırma			
a. Diğer	16.422	16.964	16.807
Alt Toplam	16.422	16.964	16.807
EKONOMİK REKABET STRATEJİK AMACI TOPLAM	4.647.992	5.406.708	5.222.885
4. ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK STRATEJİK AMACI			
A. Karbon emisyonuna bağlı ulaşımı azaltma, enerji verimliliğini artırma, petrol kullanımı azaltma			
a. Ulusal Hava Sahası Sistemi enerji verimliliğini her yıl en az % 2 artırma	3.572	29.698	32.298
Alt Toplam	3.572	29.698	32.298
B. Ulaşıma bağlı hava, su ve gürültü kirliliğini ve ekosisteme etkilerini azaltma			
a. Havacılığa bağlı gürültüden uzak tutulan insan sayısını her yıl en az % 2 artırma	473.064	539.911	446.932
Alt Toplam	473.064	539.911	446.932

ÇEVRESEL SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK STRATEJİK AMACI TOPLAM	476.636	569.608	479.229
5. KURUMSAL MÜKEMMELLİK STRATEJİK AMACI			
A. İşgücünde çeşitlilik ve işbirliği	427.121	0	0
B. Savunma hareketliliği ve acil durumlara hazır olma	68.196	113.202	51.603
C. Açık yönetim	352.388	164.908	286.558
D. Gelişmiş mali yönetim	729.352	778.331	990.163
KURUMSAL MÜKEMMELLİK STRATEJİK AMACI TOPLAM	1.577.057	1.056.440	1.328.324
6.SANDY KASIRGASI DESTEĞİ		30.000	
GENEL TOPLAM	15.901.682	16.029.000	15.550.797

Tablo 3 ile her bir stratejik amaç ve bu amaç çerçevesinde belirlenmiş performans hedefleri itibarıyla kaynak tahsisi bilgisi ortaya konulmaktadır. Tablo 3 her bir performans hedefine ulaşmanın dolayısıyla stratejik amacı gerçekleştirmenin maliyeti hakkında bilgi sağlamaktadır.

Tablo 4: Ulaştırma Bakanlığının Ulaşmayı Hedeflediği Sonuçlar İtibarıyla FAA Bütçe Teklifi

AMAÇ/SONUÇ	PROGRAM	2014 (teklif)
1. GÜVENLİK		
i. Ulaşımına bağlı ölümleri ve yaralanmaları azaltma	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu	4.405.938
	Operasyonel-Havacılık güvenliği	1.205.245
	Operasyonel- Uzay Ulaştırması	16.010
	Operasyonel-İletişim	765
	Operasyonel-Genel Danışmanlık	23.173
	Operasyonel-Güvenlik ve Tehlikeli Materyaller Güvenliği	9.347
	Operasyonel-Havacılık Politikası, Planlama, Çevre ve Uluslararası	51.173
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 1: Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme	13.500
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 2: Hava Trafik Kontrol Tesisleri ve Ekipmanları	189.150
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 3: Diğer Tesisler ve Ekipmanlar	75.400
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 4: Tesisler ve Ekipmanlar Misyon Desteği	40.050
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar	63.400
	Araştırma, Mühendislik, Geliştirme: Havacılık Güvenliğini Geliştirme	90.921
	Araştırma, Mühendislik, Geliştirme: Misyon Desteği	3.442
	Havaalanı Geliştirme Programı- Havaalanları Mali Destekler	1.195.771
	Havaalanı Geliştirme Programı- Personel ve İlgili Harcamalar	53.945
	Havaalanı Geliştirme Programı-Havaalanı Teknoloji Araştırması	14.535
	Havaalanı Geliştirme Programı- Havaalanı İşbirliği Araştırması	5.000
Ölümler ve Yaralanmalar Alt Toplam		7.456.765
GÜVENLİK TOPLAM		7.456.765
2. İYİ ONARIM		
i. İyi ve temiz pist alanlarının oranını artırma	Havaalanı Geliştirme Programı- Havaalanları Mali Destekler	874.150
	Havaalanı Geliştirme Programı- Personel ve İlgili Harcamalar	22.829
	Havaalanı Geliştirme Programı-Havaalanı Teknoloji Araştırması	13.456
İYİ ONARIM TOPLAM		910.435

3. EKONOMİK REKABET		
i. Ulaştırma politika ve yatırımlarında maksimum ekonomik getiri	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu 2.564.445 Operasyonel-Next-Gen 59.777 Operasyonel-Genel Danışmanlık 5.395 Operasyonel-Havacılık Politikası, Planlama, Çevre ve Uluslararası 3.947 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 1: Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme 310.325 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 2: Hava Trafik Kontrol Tesisleri ve Ekipmanları 1.196.364 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 3: Diğer Tesisler ve Ekipmanlar 0 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar 269.808 Havaalanı Geliştirme Programı- Havaalanları Mali Destekler 365.604 Havaalanı Geliştirme Programı- Personel ve İlgili Harcamalar 10.640 Havaalanı Geliştirme Programı-Havaalanı İşbirliği Araştırması 5.000 Havaalanı Geliştirme Programı- Küçük Topluluklar Hava Hizmeti 1.000	
Maksimum Ekonomik Getiri Alt Toplam		4.792.304
ii. Tüketici ihtiyaçlarına duyarlı rekabetçi bir hava ulaşım sistemi oluşturma	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu 118.072 Operasyonel-Finans ve Yönetim 0 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 1: Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme 32.200 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 2: Hava Trafik Kontrol Tesisleri ve Ekipmanları 0 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 4: Tesisler ve Ekipmanlar Misyon Desteği 70.100 Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar 80.592 Araştırma, Mühendislik, Geliştirme: Havacılık Güvenliğini Geliştirme 35.822 Araştırma, Mühendislik, Geliştirme: Misyon Desteği 1.721	
Rekabetçi Hava Ulaştırma Sistemi Alt Toplam		338.506
iii. Yurtdışında Amerikan ulaştırmasına yönelik menfaatlerini artırma	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu 9.111 Operasyonel-Genel Danışmanlık 1.398 Operasyonel-Havacılık Politikası, Planlama, Çevre ve Uluslararası 5.857	
Yurtdışında Amerikan Menfaatlerini Artırma Alt Toplam		16.366
EKONOMİK REKABET TOPLAMI		5.147.176

6. KURUMSAL MÜKEMMELLİK		
i. Diğer Kurumsal Mükemmellik Sonuçları-Acil Durumlara Hazır Olma	Operasyonel-Finans ve Yönetim	0
	Operasyonel-Güvenlik ve Tehlikeli Materyaller Güvenliği	39.049
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 3: Diğer Tesisler ve Ekipmanlar	0
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 4: Tesisler ve Ekipmanlar Misyon Desteği	11.500
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar	0
Acil Durumlara Hazır Olma Alt Toplam		50.549
ii. Diğer Kurumsal Mükemmellik Sonuçları-Açık Yönetim	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu	10.858
	Operasyonel-İletişim	214.485
	Operasyonel-Finans ve Yönetim	1.739
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 3: Diğer Tesisler ve Ekipmanlar	53.200
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar	0
	Havaalanı Geliştirme Programı- Personel ve İlgili Harcamalar	148
Açık Yönetim Alt Toplam		280.429
iii. Diğer Kurumsal Mükemmellik Sonuçları-Mali Performansı Geliştirme	Operasyonel-Hava Trafik Organizasyonu	203.367
	Operasyonel-Finans ve Yönetim	488.663
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 1: Mühendislik, Geliştirme, Test ve Değerlendirme	26.300
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 2: Hava Trafik Kontrol Tesisleri ve Ekipmanları	103.010
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 3: Diğer Tesisler ve Ekipmanlar	0
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 4: Tesisler ve Ekipmanlar Misyon Desteği	92.100
	Tesisler ve Ekipmanlar-Faaliyet 5: Personel ve İlgili Harcamalar	57.600
	Havaalanı Geliştirme Programı- Personel ve İlgili Harcamalar	445
Mali Performansı Geliştirme Alt Toplam		971.485
KURUMSAL MÜKEMMELLİK TOPLAM		1.302.463

7. PROGRAMLARA DOĞRUDAN DAĞITILMAYAN KURUMSAL HİZMET FONKSİYONLARI	Operasyonel-Finans ve Yönetim	104.125
	Operasyonel-İnsan Kaynakları Yönetimi	107.183
	Operasyonel-Yönetici Ofisi	4.158
	Operasyonel-İnsan Hakları	12.292
	Operasyonel-Yönetim ve Endüstriyel İşler	1.584
	Operasyonel-İletişim	3.710
	Operasyonel-Genel Danışmanlık	13.189
	Operasyonel-Denetim ve Değerlendirmeler	3.098
	Operasyonel-Havacılık Politikası, Planlama, Çevre ve Uluslararası	4.200
	Operasyonel-Güvenlik ve Tehlikeli Materyaller Güvenliği	1.570
	KURUMSAL HİZMET FONKSİYONLARI TOPLAM	255.109
FEDERAL HAVACILIK İDARESİ GENEL TOPLAM		15.550.798

Tablo 4’te stratejik amaçlar, bu amaçlar kapsamında hedeflenen sonuçlar ve sonuçlara ulaşmak için oluşturulan programlar ile bütün bu süreçlerin kaynak tahsisi (ödenek) ile bağı kurulmaktadır.

1.3. FAA Değerlendirmesi

FAA örneği değerlendirildiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılabılır:

- ✓ Stratejik amaç ile performans hedeflerine ulaşmak için kurgulanan programlar düzeyinde kaynak (ödenek) tahsisi yapılmaktadır.
- ✓ Programlar düzeyinde kaynak tahsisi yapıldığından ve programlara da bütçe belgelerinde yer verildiğinden, performans hedef ve göstergeleri kaynağın tahsis düzeyi olan bütçe belgelerinde yer almakta ve böylece performans bilgisi ile bütçe arasındaki entegrasyon birebir sağlanmaktadır.
- ✓ Programlar ile performans hedefleri ve sonuçlar arasında bağlantı kurulmaktadır.
- ✓ Kaynak tahsisi ile sonuçlar arasında doğrudan bağlantı kurulmaktadır.
- ✓ Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları olan plan-performans hedefi-program-kaynak tahsisi ilişkisi kurulabilmektedir.
- ✓ Performans esaslı bütçelemelerde nihai amaç kamu kaynaklarının tahsisinde ihtiyaca göre harcamaların önceliklendirilmesi ve kamu idarelerinin harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması olduğundan, kaynak tahsisinin doğrudan ülkenin ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan programlara yapılması ve bu sayede programlarla üretilen çıktıların ve ulaşılan sonuçların maliyetinin ve bu maliyetin arzu edilen seviyede olup olmadığının değerlendirilmesine imkan tanımaktadır.
- ✓ Programlar ve bu programlar kapsamındaki faaliyetler çıktı-sonuç odaklı oluşturulmaktadır.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde FAA gibi ülkemizde benzer görevleri üstlenmiş olan Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün performans esaslı bütçeleme uygulaması değerlendirilecektir.

2. SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, 1954 yılında Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde “Sivil Havacılık Dairesi Başkanlığı” olarak kurulmuş, 1987 yılında ‘Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’ adıyla ana hizmet birimi olarak yeniden teşkilatlanmış ve nihayetinde 2005 yılında Ulaştırma Bakanlığına bağlı özel bütçeli bir kurum olmuştur. SGHM’nin sivil faaliyetlerinin teknik, ekonomik ve sosyal açıdan geliştirilmesini sağlayacak esasları tespit etmek, uygulanmasını takip etmek ve denetlemek, güvenli uçuşu sağlamak, hava trafik haberleşme hizmetlerini kamu güvenliği bakımından düzenlemek, denetlemek gibi başlıca görevleri bulunmaktadır.

SGHM’nin performans esaslı bütçeleme uygulamasının, 2013-2017 Stratejik Planı’nda yer alan stratejik amaçları, 2013 yılı Performans Programı’nda belirlenen performans hedefleri, performans göstergeleri, faaliyetleri ve bu faaliyetleri için gerekli olan kaynak ihtiyacının yer aldığı tablolar ve 2013 yılına ait ödenek cetveli üzerinden değerlendirmesi yapılacaktır.

2.1. SGHM’nin Stratejik Amaçları ve Uygulama

SGHM’nin 2013-2017 Stratejik Planı’nda dört adet stratejik amaç belirlenmiştir. Söz konusu stratejik amaçlar şu şekildedir:

- 1) Dünya sivil havacılık sektöründe uluslararası saygınlığı artırmak,
- 2) Sivil havacılığın sürdürülebilir gelişimini teminen tedbir ve politika üretmek,
- 3) Uçuş emniyeti havacılık güvenliğini en üst düzeyde sürdürmek,
- 4) Kurumsallaşmayı sağlamak.

2012-2017 yıllarına yönelik olarak 5 yıllık belirlenen bu stratejik amaçlara ulaşmak için SGHM her yıl performans programı hazırlamakta ve performans programında performans hedeflerini, performans hedeflerini ulaşma derecesini ölçmek amacıyla performans göstergelerini, yıllık bazda performans hedeflerini, orta vadeli bazda

stratejik amaçlarını gerçekleştirmek üzere yürüteceği faaliyetleri ve bu faaliyetler için gerekli olan kaynak ihtiyacını tespit etmektedir.

Tablo 5: Stratejik Amaç 1 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi¹⁰

Stratejik Amaç 1: Dünya sivil havacılık sektöründe uluslararası saygınlığı artırmak			
Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Faaliyet	Kaynak İhtiyacı
Uluslararası organizasyonların ve kuruluşların yönetimlerine yılda en az 3 kere 3 kişi ile katılarak ülkemizi temsil etmek	Uluslararası kuruluşların yönetiminde temsil durumu/uluslararası kuruluşlarda komite/komisyonlarda temsil sayısı	Uluslararası entegrasyon temsil ve toplantı (UETT)	337.295
Bölgesel işbirliği anlaşmalarının yapılması	Bölgesel işbirliği anlaşma sayısı/toplantı sayısı	UETT	337.295
2013 yılında en az 5 kez yeni organizasyonlar veya yeni çalışma grupları oluşturmak amacıyla toplantı yapmak	Düzenlenen bölgesel işbirliği toplantı sayısı	UETT	843.238
2013 yılı sonuna kadar uluslararası denetim faaliyetlerinde en az 20 kez görev almak	Uluslararası denetim faaliyetlerinde bulunma sayısı	Denetim faaliyeti	520.050
Üniversite ve arşiv kuruluşlarıyla işbirliği protokolleri imzalamak ve en az 2 tane ortak proje üretmek	Üniversite ve araştırma kuruluşları ile imzalanan iş birliği protokol sayısı	UETT	610.813
Dünya sivil havacılık sektöründe uluslararası düzeyde saygınlığı artırmak Kurumsal yeniden yapılanmayı sağlamak	Yurt dışı temsilcilikleri bilgilendirme aktivitesi	Denetim faaliyeti	505.943
2013 yılı sonuna kadar en az 10 Task Force'a üye göndermek	Üye olunan task force sayısı	UETT	674.590
Bölgesel işbirliği anlaşmalarının yapılması	Uluslararası panel ve konferanslara sunulan bildiri sayısı	Panel vb. bazı org. katkıda bulunmak	372.369
2013 yılında en az 500 katılımcıya yönelik organizasyonların düzenlenmesi	Tüm etkinliklere katılan toplam katılımcı sayısı	Tüm etkinliklere katılan toplam katılımcı sayısı	248.246
Bilim ve düzenleme kurullarına en az 5 üye göndermek	Bilim ve düzenleme kurullarına gönderilen üye sayısı	UETT	610.813
AB fonlarından yararlanacak en az 3 proje teklifi yapmak	Önerilen AB proje sayısı	Panel vb. bazı org. katkıda bulunmak	248.246
2013 yılında en az 5 yeni organizasyon başlatmak	Düzenlenen / katılım sağlanan etkinlik sayısı	Panel vb. bazı org. katkıda bulunmak	372.369

¹⁰ Tablo SGHM'nin 2012-2017 Stratejik Planı ile 2013 yılı Performans Programından elde edilen verilerden oluşturulmuştur.

Tablo 6: Stratejik Amaç 2 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi

Stratejik Amaç 2: Sivil havacılığın sürdürülebilir gelişimini teminen tedbir ve politika üretmek			
Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Faaliyet	Kaynak İhtiyacı
Projeksiyon çalışmaları yapmak	Sektörel projeksiyon çalışmalarının yapılma durumu	UETT	337.295
Sektör değişim oranlarının izlenmesi amacıyla rapor hazırlamak, SHGM personel sayısını 2013 yılında 200'e çıkartmak, mevzuatlar yayımlamak	Sektör izleme raporunun hazırlanma durumu	Düzenleme, koodinasyon analiz ve raporlama (DKAR)	155.120
Sektörle işbirliği halinde ortak toplantılar düzenlenmesi	Sektörle ortak toplantı düzenleme durumu	UETT	337.295
Mevzuatı canlı tutmak amacıyla mevzuat güncelleme sistemini kurmak	Mevcut güncelleme sisteminin kurulması durumu	DKAR	155.120
Yaptırım gücünü arttırmak, ulusal ve uluslararası normlarda geçerli ve güncel ilkelere göre mevzuatları revize etmek	Mevzuat revizyon ve düzenleme sayısı	DKAR	155.120
Denetim faaliyetlerine etkin şekilde devam etmek	Denetim adam saati artışı/uluslararası denetim bulgu derecesinde azalma durumu	Denetim faaliyeti	520.050
2013 yılında mevzuat mimarisi oluşturmak	Mevzuat mimarisinin oluşturulması durumu	DKAR	155.120

Tablo 7: Stratejik Amaç 3 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi

Stratejik Amaç 3: Uçuş emniyeti havacılık güvenliğini en üst düzeyde sürdürmek			
Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Faaliyet	Kaynak İhtiyacı
Nitelikli personel ile denetim yapmak amacıyla personelin en az 2 teknik eğitim almasını sağlamak	Denetim personeli başına alınan teknik eğitim sayısı	Eğitim faaliyeti	96.070
2013 yılında temsilcilikleri güçlendirmek	Temsilcilik altyapısının tamamlanma durumu/güçlendirilecek temsilcilik sayısı	Denetim faaliyeti	346.700
Denetimlerin elektronikleşmesi amacıyla bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımları yapmak	Denetim yazılımını geliştirme durumu	Denetim faaliyeti	346.700
Denetimlerin elektronikleşmesi amacıyla denetim yazılımının geliştirilmesi	Denetim yazılımını geliştirme durumu	Denetim faaliyeti	346.700
Denetimde kullanılan referans dokümanlarını gözden geçirerek, dokümanların uygunlunu arttırmak	Rehber uygulama dokümanlarının gözden geçirilme durumu	Denetim faaliyeti	346.700
Rehber uygulama dokümanları yazmak	Rehber uygulama dokümanlarının tamamlanma durumu	DKAR	155.120
Uluslararası kuruluşlarla işbirliği yaparak diğer sivil havacılık otoriteleri ile denetçi değişimi yapmak	Yapılan denetçi değişimi uygulama sayısı	Denetim faaliyeti	346.700
Tecrübeli dış denetçilerle anlaşma yapılarak etkin bulgu takibi yapmak	Tecrübeli dış denetçilerle yapılan anlaşma sayısı	Denetim faaliyeti	346.700
Denetimlerin uluslararası standartlarda yapmak ve bulgu takip sonuçlarını izlemek	Bulgu havuzu analiz rapor sayısı	Denetim faaliyeti	346.700
GAP analizi yapmak ve sonuçlarına göre eksiklikleri tamamlamak	GAP analizinin yapılma durumu	DKAR	155.120
GAP analizi sonucunda bulunan eksikliklerin %30'unun 2013 yılında tamamlanması	GAP analizinde bulunan eksikliklerin tamamlanma oranı	DKAR	155.120
Düzenleme yaparken sektördeki yenilik ve trendleri izlemek, 2013 yılında en az 1 tane İzleme Raporu hazırlamak	Sektörle ilgili trendlerin izlenme raporu	DKAR	155.120
Emniyet yönetim sisteminin (SMS) %90'ını 2013 yılı içerisinde oluşturmak	Emniyet yönetim sisteminin oluşturulma durumu	DKAR	155.120
2013 yılında SSP'nin oluşturularak %50'sini faaliyete geçirmek	SSP'nin oluşturulacak faaliyete geçirilme durumu	DKAR	155.120
Etkin raporlama sisteminin %80'ini 2013 yılında tesis etmek	Etkin emniyet raporlama sisteminin tesis edilme durumu	DKAR	155.120
2013 yılında SHGM yayını hazırlamak	Yayın sayısı	DKAR	155.120
Sivil havacılık kalite grubunu oluşturmak	Sivil havacılık kalite çalışma grubu oluşturulma durumu	DKAR	155.120
Sivil havacılık emniyet kurulunun kurulması	Sivil havacılık emniyet kurulunun kurulma durumu	DKAR	155.120

Tablo 8: Stratejik Amaç 4 İtibarıyla Performans Hedefi - Faaliyet - Kaynak İlişkisi

Stratejik Amaç 4: Kurumsallaşmayı sağlamak			
Performans Hedefi	Performans Göstergesi	Faaliyet	Kaynak İhtiyacı
İş değerlendirme analizi yapmak	İş değerlendirme analizinin yapılması	Kurumsal aidiyet duygusunu artırmaya yönelik çalışmalar (KADAYÇ)	150.224
Eğitim programı hazırlamak ve uygulamayı kontrol etmek	Eğitim programı hazırlanması ve uygulamanın kontrolü	Eğitim faaliyeti	96.070
Görev tanımları dokümantasyonunu yazmak	Görev tanımları dokümanı yazılması	KADAYÇ	75.112
Organizasyonel yapıyı gözden geçirmek	Organizasyonel yapının gözden geçirilme durumu	DKAR	155.120
Yetkinlik değerlendirme sistemini 2013 yılında kurmak	Yetkinlik değerlendirme sisteminin kurulma durumu	DKAR	155.120
Personel terfi ve yükselme standartlarını belirleyerek daha etkin yapılanmak	Terfi ve yükselme standartları dokümanı hazırlanması	KADAYÇ	75.112
Kurum içi iletişimi arttırmak amacıyla öneri sistemini gözden geçirerek geliştirmek	Öneri sisteminin gözden geçirilme ve geliştirilme durumu	KADAYÇ	75.112
Kurum kültürünü geliştirmek ve kurumsal kimlik çalışması yapmak	Kurumsal kimlik çalışması gerçekleştirilme durumu	KADAYÇ	75.112
Grup ve kurum kültürüne yönelik en az 1 tane eğitim düzenlemek	Kurum kültürünün geliştirmeye yönelik eğitim sayısı	Eğitim faaliyeti	96.070
Yıl içerisinde en az 2 sosyal faaliyet düzenlemek	Yapılan sosyal faaliyet sayısı	KADAYÇ	150.224
Başarılı personeli takdir yöntemlerini geliştirmek ve uygulamak amacıyla en az 2 tane toplantı yapmak	Personel için düzenlenen toplantı sayısı	KADAYÇ	150.224
Kurumsallaşmayı sağlamak amacıyla iş süreçlerini tanımlamak ve iş Süreçlerini dokümante etmek	İş süreçlerinin tanımlanma ve dokümante edilme durumu	DKAR	155.120
Risk yönetim sisteminin en az %40'ını kurmak	Risk yönetim sisteminin kurulma ve izleme durumu	DKAR	155.120
İş süreçlerinin %40'ını elektronik ortama aktarmak ve süreçleri izlemek	İş süreçlerinin elektronik ortama aktarılması ve izlenmesi	DKAR	155.120
Otomasyon sistemini %20 oranında daha aktif hale getirmek	Otomasyon sisteminin etkin hale getirilme durumu	DKAR	155.120
Süreç performansının takip edilmesi	Süreç performans metriklerinde iyileşme	DKAR	155.120
Süreç ve risk yönetim ekibinin kurulması ve eğitilmesi	Süreç yönetim ekibinin oluşturulması durumu	Eğitim faaliyeti	96.070
ERP sisteminin kurulma durumu	-	DKAR	155.120
Web portalını devreye almak	Web portalının devreye alınma durumu	DKAR	465.359

Tablo 9: SGHM 2013 Yılı Ödenek Cetveli¹¹

KURUMSAL SINIFLANDIRMA				FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA				FİN · TİP İ	EKO. SINIF.			AÇIKLAMA	2013
I	II	I I I IV		I	I I III IV			I	I	II			BÜTÇE TEKLİFİ
40	49		02	04	5	6	00	2				SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	21.620.000
												ÖZEL KALEM MÜDÜRLÜĞÜ	2.123.000
												EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	2.123.000
												Ulaştırma Hizmetleri	2.123.000
												Havayolu taşımacılığı tesisleri inşaat ve işletme işleri ve hizmetleri	2.123.000
												Özel Bütçeli İdareler	2.123.000
									01			PERSONEL GİDERLERİ	355.000
									1			MEMURLAR	355.000
									2			SÖZLEŞMELİ PERSONEL	0
									02			SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	38.000
									1			MEMURLAR	38.000
									2			SÖZLEŞMELİ PERSONEL	0
									03			MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	730.000
									2			TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	40.000
									3			YOLLUKLAR	172.000
									5			HİZMET ALIMLARI	15.000
									6			TEMSİL VE TANITMA GİDERLERİ	465.000
									7			MENKUL MAL,GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	38.000
									05			CARİ TRANSFERLER	1.000.000
									6			YURTDIŞINA YAPILAN TRANSFERLER	1.000.000
												DESTEK HİZMETLERİ MÜDÜRLÜĞÜ	5.862.000
												GENEL KAMU HİZMETLERİ	1.030.000
												Genel Hizmetler	1.030.000
												Diğer genel hizmetler	1.030.000
												Özel Bütçeli İdareler	1.030.000
									01			PERSONEL GİDERLERİ	146.000
									1			MEMURLAR	146.000
									02			SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	23.000
									1			MEMURLAR	23.000
									03			MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	826.000
									2			TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	98.000
									3			YOLLUKLAR	6.000
									5			HİZMET ALIMLARI	410.000
									7			MENKUL MAL,GAYRİMADDİ HAK ALIM, BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	165.000
									8			GAYRİMENKUL MAL BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	147.000

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2013

Söz konusu ödenek cetveli analitik bütçe sınıflandırılması esasında kaynak tahsisi yapıldığını göstermektedir. Analitik bütçe sınıflandırması (ABS) uluslararası bir mali istatistik standardı olarak geliştirilmiştir. Kurumsal sınıflandırmada, yönetim yetkisi temel kriter olarak alınmıştır. Kurumsal sınıflandırmada siyasi ve idari sorumluluğun bütçe belgesinde gösterilmesi amaçlanmıştır. Fonksiyonel sınıflandırma, devlet

¹¹ Örnek olması açısından ödenek cetvelinin sadece ilk sayfasına yer verilmiştir.

faaliyetlerinin ürünü göstermektedir. Genel olarak 8 adet üst fonksiyon belirlenmiştir. Finansman tipi sınıflandırma, harcamaların hangi kaynaktan finansmanın sağlandığını göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma da ise, kamu harcamalarının, ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2012:58-64).

Özet olarak yukarıdaki örnek ödenek cetvelinden şu cümle çıkarılabilmektedir: SGHM'nin "Destek Hizmetleri Müdürlüğü" "genel kamu hizmetleri" için, finansmanı "genel bütçe" kaynaklarından sağlanmak üzere "826.000 TL." lik mal ve hizmet alımı yapma yetkisine sahiptir. ABS'nin anlaşılması için verilen bu cümle aynı zamanda kaynak tahsisinin sağlandığı bütçe belgesinde sonuç odaklı bir yaklaşımın olmadığını da ortaya koymaktadır. Söz konusu belge, "hangi kurum, ne kadarlık bir harcama yapabilir" olgusu üzerine kurulu olarak oluşturulmuştur.

2.2. SGHM Değerlendirmesi

Tablo 5-8 SGHM'nin 2013-2017 Stratejik Planı'ndaki stratejik amaçlar kapsamında 2013 yılı Performans Programı'nda belirlediği performans hedefleri, performans göstergeleri, faaliyetleri ve bu faaliyetler için gerekli olan kaynak ihtiyacı ilişkisi yer almaktadır. Tablo 9 ise analitik bütçe sınıflandırmasına göre kanunlaşan ve SGHM'nin 2013 yılında kullanabileceği ödeneği gösteren ödenek cetveli yer almaktadır. SGHM örneği daha iyi anlaşılabilmesi için tüm tabloların bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir.

- ✓ Stratejik planda yer alan her bir stratejik amaç kapsamında performans hedefleri, performans ölçme adına performans göstergeleri, söz konusu hedeflere ulaşabilmek için gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler ve her bir faaliyetin maliyeti, diğer bir deyişle devlet bütçesine getireceği yük arasında bağ kurulmuş gibi gözükmemektedir. Ancak, performans programlarında yer alan kaynak ihtiyacı rakamları gerçek maliyeti yansıtmamaktadır. Zira, kaynak tahsisleri kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma bazında gerçekleştirilmektedir. Faaliyete tahsis edilen bir kaynaktan söz etmek mümkün değildir. Performans programlarında ise kaynak ihtiyacının faaliyet

maliyeti üzerinden hesaplanması öngörülmektedir. Esas itibariyle bütçeyle tahsis edilen ödenekler, idare tarafından performans programlarında faaliyetlere dağıtılmaktadır. Dolayısıyla analitik bütçe sınıflandırmasına dayanan bütçe belgeleri ile performans programları unsurları örtüşmemektedir. Bu nedenle performans bilgisi ile bütçe belgelerinin entegrasyonu sağlanamamaktadır.

- ✓ Performans esaslı bütçeleme, performans kısmı ile bütçeleme kısmının birbirine entegre edilemediği görülmektedir. Stratejik plan ve performans programı süreçleri ile bütçeleme ya da kaynak tahsis süreci birbirlerinden kopuk ve ilişkisiz olarak işlemektedir. Performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılmasını etkinleştirecek ya da en azından buna imkan tanıyacak olan performans bilgisini içeren dokümanlar ile bütçe dokümanları birbiriyle aynı düzeyde ve aynı belgede birlikte yer almamaktadır.
- ✓ Mevcut sistemde, analitik bütçe sınıflandırmasında teşkilat yapıları esas alınarak yapılan kurumsal sınıflandırmanın, teşkilatlanmalar sonuç odaklı olarak oluşturulmadığından programlar/politika alanları yerine kullanılması veya sonuç odaklı bir yönetime yardımcı olması mümkün bulunmamaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma ise kaynak tahsisi amacıyla değil, harcamaların uluslararası kıyaslamalara elverişli bir şekilde raporlanması amacıyla geliştirildiğinden sadece istatistiksel veri üretmek için kullanılabilir.
- ✓ Performans programları kaynak tahsisine gerekçe oluşturacak doküman niteliği taşımamaktadır. Kamu idareleri için performans programlarını oluşturmak mevzuat açısından zorunluluk oluştursa da programların kamu idarelerine tahsis edilen ödeneğin tutarı veya tahsis edilip edilmemesi bakımından hiçbir anlamı ve itibarı bulunmamaktadır.
- ✓ Performans programlarında yer alan hedefler ve belirlenen faaliyetler, esas itibariyle merkezi bütçe otoritelerinin ve kamuoyunun ilgilendiği detaylardan ziyade idarenin iş plan ve programı niteliğindedir. Dolayısıyla hükümet önceliklerinin yansıtıldığı bir belge olduğunu söylemek mümkün değildir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

İlk kez 1940'lı yıllarda gündeme gelen sonuç odaklı yönetim anlayışı ve onun kamu kaynaklarının tahsisine uzanan önemli parçası ve aracı olan performans esaslı bütçeleme sistemi, kısaca kaynak tahsisi ile sonuçlar arasında bağ kurmak olarak ifade edilmektedir. Ancak, sistemin bileşenlerinin fazla olması, farklı ülkelerde farklı anlayış, süreç ve araçlarla uygulanmaya çalışılması aslında net bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir.

Performans esaslı bütçeleminin temelinde kamu idarelerinin performansını uygun ve rasyonel göstergelerle ölçmek suretiyle elde edilecek sistematik, istikrarlı, güvenilir, karşılaştırmaya ve değerlendirmeye elverişli performans bilgisi üretmek ve bu bilgiyi kaynak tahsis sürecinde kullanmak bulunmaktadır. Performans esaslı bütçeleme, kaynak talep ve tahsis süreçlerinde performans bilgisinin kullanılması ve böylece kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesi suretiyle kamu harcamalarının etkin, verimli ve etkili kullanımının sağlanmasını hedefleyen bir bütçeleme anlayışı şeklinde değerlendirilmektedir.

Performans bilgisinin kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde, kaynak tahsislerini yönlendirmeye olan etkisine göre farklı uygulamaları geliştirilmiştir. Bazı ülkelerde performans bilgisi üretilip söz konusu süreçlerde kullanılmazken bazı ülkelerde ise kaynak tahsisinde etkili olabilmektedir. Ancak, eğitim ve sağlık gibi somut çıktı üretebilen sektörler haricinde, ülke uygulamalarında performans (bilgisi) ile kaynak tahsisi arasında doğrudan ilişki kurulmamaktadır.

Kaynak tahsis sürecini etkileyen ekonomik, sosyal ve politik birçok etken bulunduğundan hükümetler kaynak tahsis sürecini, performansla ilgili olarak otomatik işleyen bir mekanizma ve sadece performans-kaynak arasında nedensellik ilişkisi oluşturarak yönetmeyi pek gerçekçi bulmamaktadır.

Performans esaslı bütçelemeye ilişkin eleştiriler, her alan veya sektörde çıktı bazlı bütçeleminin uygulanabilirliği, bu alan ve sektörlerin performans bilgisi üretmeye elverişliliği, detaylı maliyet muhasebesi kullanımının gerekliliği, sosyal maliyet, yarı-

kamusal, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve sunumunda sosyal devlet anlayışı çerçevesinde maliyet etkinliği olmasa dahi kaynak tahsisinden kaçınılamayacağı alanlarında yoğunlaşmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, iyi uygulama örneği olarak değerlendirilebilecek ülkelerde sonuç, harcama alanı, misyon veya politika alanı gibi üst sınıflandırmalar kapsamında, kamuoyu, parlamento ve diğer paydaşların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan faaliyetler dizisi üzerine kurgulanmaktadır. Söz konusu üst sınıflandırmalara doğrudan kaynak tahsisi yapılarak performans ile bütçe arasındaki bağ kurulmaya çalışılmaktadır. Hükümetin; parlamentonun, kamuoyunun veya diğer paydaşların ihtiyaç ve beklentileri doğrultusunda tespit edeceği önceliklerin, bütçe dokümanlarına yansımaları sağlayacak programlar oluşturması, bunları kaynak tahsisiyle ilişkilendirmesi, programlara yönelik belirlenen performans hedefleri ile programların performansına ilişkin bilgi (performans bilgisi) elde etmesi ve nihayetinde programlara harcadığı kamu kaynaklarının etkinliği ve verimliliği hakkında parlamentoya, hükümete ve kamuoyuna bilgi sunması hesapverebilirliği sağlamaya önemli katkı sağlayacaktır. Aksi halde, çok iyi stratejik amaçlar, bu amaçlar kapsamında performans göstergeleri ve hedefleri belirlense, üretilmek istenen çıktılar ve ulaşılmak istenen sonuçlar tespit edilse dahi kaynak tahsisi ile bu süreçlerin ve sonuçların ilişkisini kuracak işleyen bir mekanizma oluşturulmadığı sürece performans esaslı bütçeleme etkin bir şekilde uygulanamayacağı düşünülmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin ilk ve önemli uygulayıcısı olan Amerika Birleşik Devletleri'nde de sistem, programlara ve program performanslarının değerlendirilmesi ve geliştirilmesine dayalı olarak işlemektedir. Program maliyeti hakkında bilgiyi sağlayacak şekilde kaynaklar doğrudan programlara tahsis edilmektedir. Performans esaslı bütçeleme temel unsurları olan plan-program-performans-kaynak tahsisi ilişkisi kurulabilmektedir. Program değerlendirmeleri ile de hangi programlara yapılan harcamaların etkin ve verimli olduğu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Sistemin daha iyi işleyebilmesi için yeni politikalar üretilmekte ve mevzuat düzenlemeleri yapılmaktadır. Nitekim Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan performans esaslı bütçeleme temelinin oluşturduğu GPRA Kanunu'nda,

özellikle program performanslarının yeterli olmadığı ve geliştirilmesi gerektiği gerekçesiyle 2010 yılında GPRAMA Kanunu ile değişiklikler yapılmıştır.

Ülkemizde de, yeni kamu mali yönetimi anlayışı kapsamında, kamu mali yönetiminde hesapverebilirliği ve şeffaflığı, kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliği sağlamak amacıyla, ilk kez 2001 yılında pilot uygulamalar ile başlayan performans esaslı bütçeleme sistemi; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerine kurgulanmıştır. 5018 sayılı Kanun'da kamu idarelerinin bütçelerinin, stratejik planlara, performans hedeflerine ve performans göstergelerine dayandırılarak hazırlanacağı düzenlenerek bütçe ile performans arasında bağ kurulması hedeflenmektedir. Ancak ülkemizde kaynak tahsis süreci bir istatistiki bilgi üretme sınıflandırması olan analitik bütçe sınıflandırmasına dayalı olarak işlemektedir. Analitik bütçe sınıflandırmasına dayalı bütçe sürecinden çıktı ve sonuçlu odaklı bilgi üretmek, kamu kurumlarının performansını ölçmek, değerlendirmek ve performans ile kaynak tahsisi arasında ilişki kurmak mümkün gözükmemektedir.

Kamu idarelerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet programı hazırladığı, ancak bütçelerinin söz konusu plan, hedef ve göstergelere dayandırılmadığı görülmektedir. Bunun en önemli teknik sebebinin, performans esaslı bütçelemenin, performans kısmı ile bütçeleme kısmının birbirine entegre edilememesi, diğer bir ifadeyle stratejik plan ve performans programı süreci ile analitik bütçe sınıflandırmasına dayalı bütçeleme sürecinin uyumlulaştırılamaması olduğu değerlendirilmektedir. Kaynak tahsisinin yapıldığı belge ile performans sürecine yönelik belgeler aynı olmamakla birlikte aralarında herhangi bir bağ bulunmamaktadır. Genel olarak sistemin ülkemizde etkin olarak uygulanamadığı ve uygulama araçlarının da yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Bu itibarla, sistemin tasarlama ve uygulamadan kaynaklanan sorunlarının olduğunu söylenebilir. Tasarım aşamasında, stratejik plan ve performans programı belgelerinin uyumu, rollerin ve sorumlulukların paylaşım biçimi, bütçenin kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını kapsayıcılığıyla ilgili sorunlar yaşanmaktadır. Uygulamada ise merkezi mali aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyon, performans programlarının bütçe talep ve tahsis kararlarının gerekçesi ya da idarenin iç yönetim aracı olması ve dolayısıyla Maliye Bakanlığının ve idarelerin süreci sahiplenme seviyesi, izleme-değerlendirme, performans bilgisinin üretimi ve bütçe

görüşmelerindeki değeri, kamuoyu ve parlamentonun algısı, değişimin yönetimi hususlarında sistemin çeşitli aksaklık ve eksiklikleri bulunmaktadır. Ancak, bahsedilen teknik ve diğer engellerden dolayı henüz etkin ve amacına uygun şekilde uygulanamasa bile kamu idarelerinde bir performans algısı oluşturması ve kamu idarelerinin bünyelerinde başarılı ya da başarısız bir performans esaslı bütçeleme hazırlık ve hesap verme süreci yaşamalarını sağlamasının sistemin ileride etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Program yapısı, bütçelerin kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçlarla ilişkilendirilmesi suretiyle hazırlanmalarını sağladığından program yapısıyla performans bütçeleme anlayışının amaçları önemli düzeyde örtüşmektedir. Dolayısıyla, ülkemizde üst politika belgeleri olarak nitelendirilen Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Programlar'da yer alan politika, plan, program ile amaç ve hedeflerin kaynak tahsisiyle ilişkisini kuracak, maliyetlendirecek ve bunlara ait mali veri üretilmesini sağlayacak program yapısı oluşturulmalıdır.

Kamu idareleri tarafından belirlenen performans hedef ve göstergeleri daha çok idarelerin kendi beklentilerine yönelik olduğundan çok işlevsel olamamaktadır. Programlar tasarlanırken, kamu hizmetlerinin yöneldiği sonuçlarla ilgili programlar oluşturmalı, idarelerin değil parlamento, kamuoyu ve sektörün beklentileri doğrultusunda gösterge, hedefler ve sonuçlar belirlenmelidir.

Mevcut durumda kamu idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında net ayrımlar olmadığından ve aynı konuda birden fazla kamu idaresinin yetki ve sorumluluğu bulunduğundan, oluşturulacak bir program yapısında programlar, görev, yetki ve sorumluluk dağılımı dikkate alınarak belirlenmelidir. Ayrıca kamu idarelerinin kendi iç teşkilatlanmaları program yapısına ve oluşturulan programlara uygun şekilde yeniden yapılmalıdır.

Kaynak tahsisi birim ve fonksiyonlar yerine çıktı ve sonuçlar yani programlar ile girdi maliyetlerine (ekonomik sınıflandırmaya) dayalı olarak gerçekleştirilmelidir. Bu itibarla, analitik bütçe sınıflandırmasının kamu idarelerinin program ve faaliyet sınıflandırmasını da kapsayacak şekilde revize edilmelidir.

Parlamentonun belirli kamu hizmetlerinin üretilmesi, topluma sunulması ve belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılması amacıyla doğrudan program sorumlusuna kaynak tahsis etmesini de kapsayacak şekilde bütçenin programlar bazında hazırlanması, görüşülmesi ve yasalaşması için 5018 sayılı Kanun’da gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Hedefler ve göstergeler, programlara yönelik belirlenmeli ve böylece kaynak tahsisleri ile performans bilgisi birebir ilişkilendirilebilmelidir. Ayrıca, bütçe belgeleri ve merkezi yönetim bütçe gerekçesi kamu hizmet programlarının sonuçlarına ilişkin değerlendirme yapılmasına imkan sağlayacak bir performans bilgisini de içerecek şekilde revize edilmelidir.

Ülkemizde bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında, dolayısıyla bütçe sürecinin yönetilmesinde var olan ikili yapı performans esaslı bütçelemenin uygulanmasında temel dokümanlarda ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan süreçlerde de bulunmaktadır. Kamu idarelerinin stratejik plan hazırlanmasına ilişkin mevzuat ve uygulama sürecinden Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlar çerçevesinde hazırlanması esas olan performans programı hazırlanmasına ilişkin mevzuat ve uygulama sürecinden ise Maliye Bakanlığı sorumludur. Bu çerçevede, rollerin ve sorumlulukların paylaşımı performans esaslı bütçeleme planlamalarının iki farklı anlayışla yürütülmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu iki başlı yapının kaldırılması bütün sürecin tek elden ve aynı anlayışla yürütülmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

AKSOY, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitap Evi, 1993

ALTUĞ, Figen, Türkiye’de Sayıştay ve Performans Denetimi, **“Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar”**, (Ed.; Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013

ARIZTI, Pedro, Implementing Performance-Informed Budgeting: Guidance for Practitioners, Results, **“Performance Budgeting and Trust in Government”**, (Ed.; Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas), The World Bank, Washington D.C, 2010

BÜLBÜL, Duran, Haydar L. EJDER ve Özgür ŞAHAN, **Devlet Bütçesi**, Ankara, Gazi Kitabevi, 2005

BOBAY, Frederic, Institutional Foundations For Performance Budgeting In France, **“Performance Budgeting and Trust in Government”**, (Ed.; Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas), The World Bank, Washington D.C, 2010

BRASS, Clinton T., **Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes**, CRS Report for Congress, 2012

BULUTOĞLU, Kenan ve E. KURTULUŞ, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988

CHO, Incheul, **“The Impact Of Korean Performance Budgeting On Budgetary Programmes”**, Doktora Tezi, Birmingham Üniversitesi, 2010

COŞKUN, Gülay, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2000

- CURRISTINE, Teresa, **Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, OECD Journal Of Budgeting**, Vol. 5, No:2, 2005
- CURRISTINE, Teresa, **Sequencing And Pacing Of Performance Reforms: Summary Of Oecd Network On Performance And Results Annual Meeting**, 2008
- DIAMOND, Jack, “From Program To Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Market Economies”, IMF Working Paper, 2003
- DİCLE, Atilla, **Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)**, Ankara, 1973
- DPT, **"Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu 2. Sürüm"**, 2006
- Dünya Bankası (The Word Bank), **"Public Expenditure Management Handbook"**, The Word Bank Washington D.C., 1998
- Dünya Bankası (The Word Bank), **"Performance Budgeting and Trust in Government"**, Washington D.C, 2010
- EDİZDOĞAN, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Bursa, Ekin Kitap Evi, 2005
- ELLIS, Kevin, Stephen MITCHELL, **"Outcome Focused Management In The United Kingdom"**, 2002
- ERÜZ, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, T.C. Pamukkale Üniversitesi, **"20. Türkiye Maliye Sempozyumu"**, 2005
- FALAY, Nihat, **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**, Güryay Matbaacılık, İstanbul, 1979
- FREDERICKSON, David, G. FREDERICKSON, **Measuring The Performance of The Hollow State**, George Town University, Washington, 2006

GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliye**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No 436, Ankara, 1980

HUGHES, Richard, **“Using Performance Information In The United Kingdom”, “Performance Budgeting and Trust in Government”,** (Ed.; Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas), The World Bank, Washington D.C, 2010

KARABAŞ, Engin, **“Bütçe Kapsamı ve Bütçe Kapsamı Dışında Kalan Kamusal Harcama Alanları”,** Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005

KARA, Mehmet, **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1982

KIM, John M., **From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case**, Korea Institute of Public Finance, 2007

KIRAT, Thierry, **Performance-Based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: an Assessment**, International Journal For Court Administration, 2010

MUTLUER, M.Kamil, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005

NATIONAL TREASURY REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, **“Framework for Managing Programme Performance Information”,** 2007

OECD, **Performance Budgeting in OECD Countries**, OECD, Paris, 2007

Office of Management and Budget (OMB), **“Guidence for Completing 2008 PARTs”,** 2008

OYMAN, Sumru, **“Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Ölçümü ve Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Bir Değerlendirme”** Merkez Bankası Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, 2009

- ÖZEN, Ahmet, **PEB Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008
- PARK, Nowook, **Using Performance Information In Korea, “Performance Budgeting and Trust in Government”**, (Ed.; Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas), The World Bank, Washington D.C, 2010
- RENÇBER, Ali, Program Bütçe Uygulaması ve Fransa Bütçe Reformu, **“Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar”**, (Ed.; Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013
- ROBINSON, Marc, **Linking Funding and Results**, IMF, New York, 2007
- ROBINSON, Marc ve Jim BRUMBY, “Does Performance Budgeting Work?” WP/05/210, **IMF Working Paper**, 2005
- ROBINSON M. ve D. LAST (2009), **“A Basic Model of Performance Base Budgeting”**, IMF, Technical Notes and Manuals 09/01.
- SHAH, Anmar; SHEN Chunli, **“A Primer on Budgeting”**, Washington D.C., 2007
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **“Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi”**, Pilot Kurumlar İçin Taslak, Ankara, 2004
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **“Etkin Bütçe Analiz Raporu”**, Ankara, 2008
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **“Performans Programı Hazırlama Rehberi”**, Ankara, 2009
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, **“Bütçe Hazırlama Rehberi”**, Ankara, 2012

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, “**Performans Bilgisi Denetimi Rehberi**”, Ankara, 2013

T.C. SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “**2013 Yılı Performans Programı Stratejik Planı**”, Ankara, 2013

T.C. SİVİL HAVACILIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, “**2012-2017 Stratejik Planı**”, Ankara, 2012

TOSUN, Ertan, “**Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**”, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını, 2007

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION “**Federal Aviation Administration FY 2014 President’s Budget Submission**”, 2013

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION “**2012-2016 Strategic Plan**”, 2011

UNITED STATES DEPARTMENT OF TRANSPORTATION “**Program Inventory**”, 2013

YENİCE, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 61, 2006

YILMAZ, Sibel, “**Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri ve Harcama Gözden Geçirmeleri**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005

YOUNG, Richard D., “**Performance Based Budget Systems, Public Policy and Practice**”, Usc Institute For Public Service And Policy Research, 2003

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Genel Gerekçesi

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Hasan BEYNAM

Doğum Yeri ve Tarihi : ANKARA-23/01/1983

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üni. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Maliye Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üni. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Maliye Bölümü

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Stajlar : T.C. Hazine Müsteşarlığı Banka ve Kambiyo Gen. Müd.

Projeler : Maliye Politikalarının Analiz ve Değerlendirmelerinin Geliştirilmesi Projesi (IMF-TEPAV-MALİYE BAKANLIĞI İşbirliği)

Çalıştığı Kurumlar : Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gen. Müd.

İletişim

E- Posta Adresi : hbeynam@bumko.gov.tr

Tarih : 28/11/2013