

T.C.
ZONGULDAK KARAELMAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA
DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN
ALGILANMASI: ZONGULDAK İLİ ÖRNEĞİ

Mehmet Avcı

Zonguldak 2011

T.C.
ZONGULDAK KARAELMAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

KAMU İDARELERİNDE STRATEJİK PLANLAMAYA
DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN
ALGILANMASI: ZONGULDAK İLİ ÖRNEĞİ

Hazırlayan
Mehmet Avcı

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Muhlis Bağdigen

Zonguldak 2011

T.C.
ZONGULDAK KARAELMAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ONAYI

Enstitümüzün Maliye Anabilim Dalında 2009528207002 numaralı Mehmet Avcı'nın hazırladığı 'Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması: Zonguldak İli Örneği' konulu ~~DOKTORA~~ / YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 14.07.2011 Perşembe günü saat 14:30'da yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezinin onayına OYBİRLİĞİYLE/~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

Başkan _____

Prof. Dr. Muhlis BAĞDİGEN (Danışman)

Üye _____

Prof. Dr. Güven MURAT

Üye _____

Yrd. Doç. Dr. Tarık VURAL

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine olduğunu ait olduğunu onaylarım.

25.07/2011

Doç. Dr. Hasan VERGİL

Enstitü Müdürü



ÖZET

Kurum	: ZKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı
Tez Başlığı	: Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması: Zonguldak İli Örneği
Tez Yazarı	: Mehmet Avcı
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Muhlis Bağdıgen
Tez Türü, Yılı	: Yüksek Lisans Tezi, 2011
Sayfa Adedi	: 199

Kamu kesiminin yaşadığı krizlerin yanı sıra dünyada yaşanan iktisadi olgular kamu kesiminde mali anlamda gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda özellikle 1980’li yılların sonlarından itibaren ülkeler kamu mali yönetimi alanında reformlar gerçekleştirmiştir. Kamu kesiminde etkinlik arayışları çerçevesinde gerçekleştirilen reformların en önemlilerinden birisi performans esaslı bütçe sistemi olup, söz konusu reform ile kamu kesiminin kaynak harcama dengesini yansıtan bütçenin disiplin altına alınması amaçlanmaktadır. Performans esaslı bütçe sistemi içerdiği unsurlar ile kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik şekilde tahsisini ve kullanılmasını amaçlamaktadır. Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye de kamu mali yönetimi alanında 2003 yılında kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması yönünde düzenlemeler gerçekleştirmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de henüz yeni bir düzenleme olan performans esaslı bütçe sisteminin uygulamada ne aşamada olduğunu ve sistemin uygulanmasında olumlu veya olumsuz durumların neler olduğunu ortaya koymaktır. Bu amaçla kamu idarelerinde çalışanlara yönelik anket çalışması yapılmış olup, elde edilen verilerin analizi ile ulaşılan sonuçlar ortaya koyulmakta ve sisteme ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Elde edilen verilerin analizinde SPSS istatistik programı kullanılmış olup, yöntem olarak frekans analizi, tek örneklem t- test ve çapraz tablo analizi seçilmiştir. Çalışmada elde edilen sonuçlar ışığında performans esaslı bütçe sisteminin uygulamasında başarıya ulaşıldığını söylemek erken bir değerlendirme olacaktır. Ancak, kamu idarelerinde çalışanların sistemi benimsemiş olması ve uygulama açısından istekli olmaları sistemin geleceği açısından önemli olan bir husus olarak çalışmada gözlenmektedir.

Anahtar kelimeler: Bütçe, Bütçe Sistemleri, Performans Esaslı Bütçe Sistemi, Stratejik Planlama.

ABSTRACT

Institution : ZKU Institute of Social Sciences, Department of Finance

Title : Perception of Strategic Planning Based Performance Based Budget System in Public Administration: The Case of Zonguldak

Author : Mehmet Avcı

Adviser : Prof. Dr. Muhlis Bağdigen

Type of Thesis, Year : MSc. Thesis, 2011

Total Number of Pages : 199

Besides the crises which public sector is faced, economic facts experienced in the world bring the financial developments in the public sector. In this context, countries made reforms in public financial management area, especially starting from late 1980s. The most important reform achieved in the framework of public sector effectiveness seeking is performance based budgeting, and with this reform, it is aimed to discipline the budget which reflects public sector's fund expense balance. Performance based budgeting system intends to allocate and use public sources in an effective, productive and economic way with elements it contains. Turkey is also carried out some arrangements in the public financial management area with the Public Financial Management and Control Law enacted in 2003, in line with the developments in the world.

The aim of this work is to introduce the position of performance budgeting system, which is just a new arrangement in Turkey, in application; in other words, the affirmative and negative situations in the implementation of the system. With this purpose, a questionnaire work on public sector employees was done, the results are presented with the obtained data, and evaluations are made related to the system. While analyzing data, SPSS statistics program is used, and frequency analysis, one sample t-test and cross-table analysis are applied. In result, it would be an early conclusion to say that success is achieved in the appliance of performance based budgeting system. However, it is observed in the work that the adoption of employees in the public sector and willingness of appliance the system is an important point.

Keywords: Budget, Budgeting Systems, Performance Based Budgeting System, Strategic Planning

ÖNSÖZ

Devletin iktisadi yaşamda rol ve sorumluluklarında meydana gelen değişmeler kamu kesiminde harcama yapma ve gelir toplama izni veren bütçeleri de etkilemiş ve bütçe sistemlerinin değişmesine neden olmuştur. Günümüzde performans esaslı bütçelemeye ilişkin uzlaşma sağlanmış olup, ülkeler sistemi kendi yapılarına en uygun biçimde uygulama gayreti içerisinde girmiştir. Bu bağlamda Türkiye de performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirmiştir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de uygulanması için önemli derecede çabanın gösterildiği ve uygulanmasına başlandıktan sonra da bu çabaların devam ettiği devlet bütçe sistemi olan performans esaslı bütçe sistemine dikkat çekmektir. Bu bağlamda sistemin uygulamadaki durumunun ne aşamada olduğunu ortaya koymak ve sistemin gelecekte devamlılığına katkı olması açısından öneriler oluşturmak için kamu idareleri çalışanlarına yönelik anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Performans esaslı bütçe sisteminin Türkiye’de mali alanda önemli bir reform olması ve üzerinde yeterli seviyede çalışmanın olmaması konunun önemini arttırmış ve tarafımızdan seçilmesini sağlamıştır.

Çalışmanın kapsamında performans esaslı bütçe sistemi ağırlıkta olmak üzere bütçe sistemleri irdelenmiş, performans esaslı bütçe sisteminin dünya uygulamalarına değinilmiş ve Türkiye’de kamu idarelerinde yapılan anketin bulgularına yer verilmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında bana yardımcı olan ve sahip olduğu yoğun iş temposuna rağmen tez çalışma süreci boyunca benden desteğini esirgemeyen tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Muhlis Bağdigen’e, çalışma sürecinde maddi manevi tüm fedakarlıklarıyla çalışmanın tamamlanmasına katkı sağlayan sevgili eşim Arş. Gör. Gizem Mukiyen Avcı’ya, çalışmamın amprık kısmında verdikleri destek ve öğrettikleri bilgiler için Sayın Doç. Dr. Ali Sait Albayrak ve Dr. İ. Emrah Çevik’e, çalışmamın şekil itibarıyla düzenlenmesinde katkıları olan değerli arkadaşlarım Arş. Gör. Erdoğan Teyyare, Arş. Gör. Ozan Büyükyılmaz, Arş. Gör. Bersu Bahtiyar’a ve Arş. Gör. Mehmet Yolcu’ya teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiv
GİRİŞ	1
1. BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ	5
1.1.Devletin İktisadi Açıdan Varlık Gerekçesi.....	5
1.2. Devletin Mal ve Hizmet Sunmasını Sağlayan Araç: Bütçe	8
1.2.1. Bütçe Kavramı ve Tanımı.....	8
1.2.2. Bütçenin Fonksiyonları.....	9
1.2.2.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları.....	10
1.2.2.1.1. Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu	10
1.2.2.1.2. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu	10
1.2.2.1.3. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu	10
1.2.2.1.4. Bütçenin Denetim Fonksiyonu	11
1.2.2.2. Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları.....	11
1.2.2.2.1. Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu	12
1.2.2.2.2. Bütçenin Telafi Edici Fonksiyonu	12
1.2.2.2.3. Bütçenin Kalkınma Fonksiyonu	12
1.2.2.2.4. Bütçenin Planlama Fonksiyonu	12
1.2.2.2.5. Bütçenin Yönetim Fonksiyonu	13
1.3. Bütçe Sistemleri ve Bütçe Sistemlerinde Gelişmeler	14

1.3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi.....	15
1.3.2. Modern Bütçe Sistemleri	18
1.3.2.1. Performans Bütçe Sistemi.....	19
1.3.2.2. Program Bütçe Sistemi	21
1.3.2.3. Plan Program Bütçeleme Sistemi	21
1.3.2.4. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi.....	23
1.3.2.5. Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	24
1.4. Performans Esaslı Bütçe Sistemi: Teorik Yapısı ve Kapsamı	25
1.4.1. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Tanımı ve Önemi	25
1.4.2. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Nedenleri	30
1.4.3. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi	32
1.4.4. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Özellikleri	34
1.4.5. Performans Esaslı Bütçe Modelleri.....	35
1.4.5.1. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	41
1.4.5.1.1. Stratejik Plan Kavramı, Tanımı ve Gelişimi	41
1.4.5.1.2. Stratejik Plan ile Performans Esaslı Bütçe Sistemi Arasındaki İlişki	49
1.4.6. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Ana Unsurları.....	51
1.4.6.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi.....	51
1.4.6.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi	55
1.4.6.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi	56
1.4.6.2.1. Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi	59
1.4.6.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	60
1.4.6.3.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi	61
1.4.7. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Genel Değerlendirilmesi.....	62

2. BAZI OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	65
2.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	66
2.1.1. ABD’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi	66
2.1.2. ABD’de PEB Sisteminin Yapısı ve İşleyişi.....	71
2.2. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi	74
2.2.1. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi	74
2.2.2. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi.....	76
2.2.2.1. Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review)...	77
2.2.2.2. Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement).....	77
2.2.2.3. Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements)	81
2.3. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi	81
2.3.1. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi	81
2.3.2. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi.....	82
2.4. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	84
2.4.1. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi.....	84
2.4.2. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi	85
2.5. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi.....	87
2.5.1. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi.....	88
2.5.2. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi	89
2.6. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi	91
2.6.1. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Önce Uygulanan Bütçe Sistemleri ve Değerlendirmesi.....	91
2.6.2. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Sebepleri.....	94
2.6.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine Yönelik Çalışmalar.....	97
2.6.4. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı	100
2.6.4.1. Stratejik Plan	101

2.6.4.2. Performans Programı	103
2.6.4.3. Faaliyet Raporu	106
2.6.4.4. Performans Denetimi	108
2.6.5. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Süreci.....	109
3. TÜRKİYE’DE KAMU İDARELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN ALGILANMASI: ZONGULDAK İLİ ÖRNEĞİ	115
3.1. Çalışmanın Metodolojisi.....	115
3.1.1. Çalışmanın Gerekçesi	115
3.1.2. Çalışmanın Amacı	116
3.1.3. Çalışmanın Kapsamı.....	116
3.1.4. Çalışmanın Kısıtları.....	117
3.1.5. Çalışmanın Hipotezleri	117
3.1.6. Çalışmada Kullanılan Yöntem ve İstatistikler	117
3.2. Anket Bulgularının Değerlendirilmesi	118
3.2.1. Güvenirlilik Analizi	119
3.2.2. Demografik Özellikler.....	119
3.2.2.1. Cinsiyet Durumu	120
3.2.2.2. Eğitim Durumu.....	120
3.2.2.3. Yaş Durumu	121
3.2.2.4. Çalışılan Kamu İdareleri	121
3.2.2.5. Çalışanların Görevleri.....	122
3.2.2.6. Çalışanların Tecrübeleri.....	122
3.2.3. Hipotez Testleri.....	123
3.2.3.1. PEB Sistemi İle Amaç ve Hedef Belirleme İmkânı	124
3.2.3.2. PEB Sistemi ve Kamu Kaynak Dağılımı	126
3.2.3.3. PEB Sistemi ve Kamu Kaynak Kullanımı	128
3.2.3.4. PEB Sistemi ve Performans Kriterleri	130

3.2.3.5. PEB Sistemi ve Faaliyet Sonuçları	133
3.2.3.6. PEB Sistemi ve Kaynakların Yerinden Yönetimi	135
3.2.3.7. PEB Sistemi ve Kaynak Kullanımında Etkililik	137
3.2.3.8. PEB Sistemi ve Kaynak Kullanımında Verimlilik	139
3.2.3.9. PEB Sistemi ve Mali Saydamlık	142
3.2.3.10. PEB Sistemi ve Hesap Verme Sorumluluğu	144
3.2.3.11. PEB Sistemi ve Sonuç Odaklılık	146
3.2.3.12. PEB Sistemi ve Mali Disiplin	148
3.2.3.13. Stratejik Planlama ve Katılımcılık	150
3.2.3.14. Stratejik Plan ve Paydaşlar	152
3.2.3.15. Stratejik Planlama ve Üst Yönetim Desteği	154
3.2.3.16. Stratejik Planlama ve Misyon Bildirimi	156
3.2.3.17. Stratejik Planlama ve Vizyon Bildirimi	158
3.2.3.18. Stratejik Planlama ve Çevre Analizi	160
3.2.3.19. Stratejik Planlama ve İdarenin Temel Değerleri	162
3.2.3.20. Stratejik Planlama ve Unsurları Arasında Uyum	164
3.2.3.21. Stratejik Plan ve Bütçe İlişkisi	166
3.2.3.22. PEB Mevzuatı ve Açıklık	168
3.2.3.23. PEB Mevzuatı ve Basitlik	170
3.2.3.24. PEB ve Uygulanabilirlik	172
3.2.3.25. Özel Kesim Uygulamalarının Kamu Kesimine Adapte Edilmesi	174
3.2.3.26. PEB ve İsteğe Bağlılık	176
3.2.4. Araştırmanın Sonuçları	178
3.2.5. Sistemin Uygulanmasına Yönelik Öneriler	180
SONUÇ	182
KAYNAKÇA	188
EKLER	198

TABLÖLER LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1:	Performans Bilgisi ve Kaynak Tahsisi Arasındaki İlişkiye Göre PEB Modelleri.....	38
Tablo 1.2:	Stratejik Planlama Süreci.....	47
Tablo 2.1:	PART sisteminde Skor Aralıkları ve Anlamı.....	71
Tablo 2.2:	PEB’e Yönelik Pilot Uygulamalar Kapsamındaki Kurumlar ve Faaliyet/Projeler	99
Tablo 2.3:	Stratejik Planlama Uygulamasına Yönelik Seçilen Pilot Kurumlar.....	99
Tablo 2.4:	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Raporlar.....	108
Tablo 3.1:	Katılımcıların Cinsiyet Durumu.....	120
Tablo 3.2:	Katılımcıların Eğitim Durumu	120
Tablo 3.3:	Katılımcıların Yaş Durumu.....	121
Tablo 3.4:	Katılımcıların Çalıştıkları Kamu İdareleri	121
Tablo 3.5:	Katılımcıların Görev Durumu	122
Tablo 3.6:	Katılımcıların Tecrübe Durumu	122
Tablo 3.7:	PEB ve Amaç-Hedef Belirleme İmkânı.....	125
Tablo 3.8:	PEB ve Kaynak Dağılımı.....	127
Tablo 3.9:	PEB ve Kaynakların Kullanımı.....	129
Tablo 3.10:	PEB ve Performans Göstergeleri.....	131
Tablo 3.11:	PEB ve Faaliyet Sonuçları	133
Tablo 3.12:	PEB ve Kaynakların Yerinden Yönetimi.....	136
Tablo 3.13:	PEB ve Kaynak Kullanımında Etkililik.....	138
Tablo 3.14:	PEB ve Kaynak Kullanımında Verimlilik	140
Tablo 3.15:	PEB ve Mali Saydamlık.....	142
Tablo 3.16:	PEB ve Hesap Verme Sorumluluğu	144

Tablo 3.17: PEB ve Sonuç Odaklılık	147
Tablo 3.18: PEB ve Mali Disiplin.....	149
Tablo 3.19: Stratejik Planlama ve Katılımcılık.....	151
Tablo 3.20: Stratejik Planlama ve Paydaşlar	153
Tablo 3.21: PEB ve Üst Yönetim Desteği.....	155
Tablo 3.22: Stratejik Plan Misyon Bildirimi	157
Tablo 3.23: Stratejik Plan ve Vizyon Bildirimi	159
Tablo 3.24: PEB ve İç ve Dış Çevre Analizi	161
Tablo 3.25: Stratejik Planlama ve Temel Değerler	163
Tablo 3.26: Stratejik Planlama ve Unsurları Arasında Uyum	165
Tablo 3.27: Stratejik Plan ve Bütçe.....	167
Tablo 3.28: PEB ve Açıklık.....	169
Tablo 3.29: PEB ve Basitlik	171
Tablo 3.30: PEB ve Uygulanabilirlik.....	173
Tablo 3.31: Özel Kesim Uygulamalarının Kamuya Adaptasyonu	175
Tablo 3.32: PEB ve İsteğe Bağlılık.....	177

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1.1: Kıt Kaynakların Milli Ekonomideki Paylaşımı ve İşleyişi	7
Şekil 1.2: Performans Bilgi Sisteminin İşleyişi	37
Şekil 1.3: Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin İşleyişi	50
Şekil 1.4: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Aşamaları.....	52
Şekil 1.5: Ardışık Orta Vadeli Harcama Sistemi Süreci.....	54
Şekil 2.1: ABD’de Performans Esaslı Bütçeleme Modeli	73
Şekil 2.2: Kamu Hizmet Sözleşmesinin Yapısı, 1998-2007	79
Şekil 2.3: Avustralya’da Bütçe Süreci.....	87
Şekil 2.4: Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Süreci.....	111

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
BUMKO	:	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CFO	:	Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu
CSR	:	Kapsamlı Harcama İncelemesi
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
GPRA	:	Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
GZFT	:	Güçlü ve Zayıf Yönler ile Fırsat ve Tehditler
IMF	:	Uluslararası Para Fonu
KBS	:	Klasik Bütçe Sistemi
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OMB	:	Yönetim ve Bütçe Ofisi
OVHS	:	Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVMP	:	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	:	Orta Vadeli Program
PART	:	Program Değerlendirme Oranı Aracı
PBS	:	Program Bütçe Sistemi
PEB	:	Performans Esaslı Bütçe
PPBS	:	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
PSA	:	Kamu Hizmet Sözleşmesi
SDA	:	Hizmet Sunum Sözleşmesi
SEB	:	Sıfır Esaslı Bütçeleme
VBTB	:	Politika Odaklı Bütçeleme ve Hesap Verilebilirlik

GİRİŞ

Toplumu oluşturan bireylerin organize halini ifade eden devlet kurumu, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşmuş bir yapıdır. Bireyler, bireysel ihtiyaçlarını piyasa sürecinde kendileri karşılarken toplumsal ihtiyaçlar bireylerin üstünde bir güç tarafından bir başka ifade ile devlet tarafından karşılanmaktadır. Bu bağlamda bireyler hizmetlerinin karşılığı olarak devlete vergi ödemekte devlet de sistemli biçimde topladığı bu gelirleri hizmetlerin karşılığı olarak kullanmaktadır. Bu süreçte yanıtlanması için dikkatlerin üzerinde yoğunlaştığı temel husus ise *devlet, elde ettiği gelirler ile hangi toplumsal mal ve hizmetleri sunacaktır* sorusudur. İktisat biliminin temel konusu olan sonsuz ihtiyaçların sınırlı kaynaklar ile karşılanması sorunu, kamu kesimi açısından da ortaya çıkan bir durumdur. Bu bağlamda kamu kesimini temsil eden devlet, toplumsal ihtiyaçları karşılamak için elinde bulunan kaynakları nasıl kullanacağına yanıt aramak durumundadır.

Devletin sahip olduğu kaynakları hangi toplumsal ihtiyaçlara aktaracağına ilişkin verilen karar demetleri devlet bütçesinde yer almaktadır. Buna göre devlet bütçesi, yasama organının belirli bir zaman dilimi için yürütme organına kamu gelirlerini toplama ve kamu harcaması yapma yetkisi tanıdığı bir belgedir. Bütçe, devletin belirli bir zaman dilimi açısından mali planını ortaya koyan bir belge konumunda olup, toplumsal refahın en üst seviyede tutulmasına yönelik kararları içermektedir. Bu açıdan irdelendiğinde bütçe aslında devlet için bir plan ve karar alma mekanizması niteliğindedir.

Toplumların iktisadi, sosyal, siyasi ve teknolojik açıdan gelişmesi toplumsal ihtiyaçlarda değişim göstermiştir. Devlet, bütçe ile toplumsal refahı yüksek tutacak kararları almak durumunda olup, alınan kararların toplumun değişen yapısına ve ihtiyaçlarına duyarlı olması gerekmektedir. Bu bağlamda zaman içerisinde yaşanan gelişmeler devlet bütçesinin yapısında değişimleri ortaya çıkarmıştır. Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında bütçede alınan kararların etkinliği önem kazanmış ve bu yönde bütçe sistemlerinde değişimler yaşanmıştır.

Devletin fonksiyonlarının sınırlı olduğu dönemde kullanılan geleneksel bütçe sisteminde, bütçenin gelir ve gider kapsamının dar olması amaçlanmış, alınan kararlar devletin ne kadar harcadığı ile ilgili olmuş ve devletin ne yapacağı ile ilgilenilmemiştir. Ancak, zaman içerisinde yaşanan gelişmelere paralel olarak artan devlet fonksiyonları neticesinde bütçe ile alınan gelir ve gider kararlarının vatandaşın taleplerine uygun olması amaçlanmış ve performans bütçe sistemi ile başlayıp performans esaslı bütçe sistemi ile son aşamaya gelen modern bütçe sistemleri ortaya çıkmıştır. Modern bütçe sistemlerinde amaç, devletin bütçe ile harcama ve gelir konularında aldığı kararların etkinliğidir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar sonucu modern bütçe sistemleriyle birlikte birçok mekanizma geliştirilmiş olup, bunların önemli olanları hesap verme sorumluluğu, şeffaflık, kalite, sonuç odaklılık, vatandaş memnuniyeti, stratejik düşünerek karar alma ve performanstır.

Modern bütçe sistemlerinin en gelişmiş konumunda bulunan performans esaslı bütçe sistemi kamuda etkinliği sağlamak üzere geliştirilmiş bir bütçe sistemidir. Bu sistem ile devlet tarafından toplumdaki toplanan kaynakların en iyi şekilde kullanılması yönünde karar alınması amaçlanmakta olup, verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkelerine önem verilmektedir. Bu bağlamda küreselleşmenin de yoğun olarak hissedildiği yirminci yüzyılın sonlarına doğru kamu kesiminde etkinliği geliştirmek üzere kamu mali yönetiminde bir takım reformlar yaşanmış olup bunların en önemlisini performans esaslı bütçe sistemine yönelik atılan adımlar oluşturmuştur. Özellikle OECD ülkeleri performans esaslı bütçe sistemine yönelik ciddi çabalar göstermiştir.

Performans esaslı bütçe sistemi; kamu idarelerine fonksiyonlarına göre amaç ve hedef belirleme imkanı tanıyan, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, kamu idarelerinin performansını göz önünde bulundurarak belirlenen amaç ve hedeflere ulaşma açısından değerlendirme yapma imkanı sunan bir bütçe sistemidir. Sistemde, kamu idarelerine politika oluşturma yönünde imkanlar tanınarak özellikle merkeziyetçi ve bürokratik yapı özelliği taşıyan merkeziyetçi devlet yapısından kaynakların yerinden yönetildiği ve kamu idarelerine karar alma konusunda esnekliklerin tanındığı bir devlet yapısına doğru yönelik söz

konusudur. Sistemde kamu yöneticilerine başarıya ulaşmak açısından karar almada esneklikler tanınırken bunun yanı sıra hesap verme sorumluluğu da geliştirilmiş olup, tanınan esnekliklerin kötüye kullanılması engellenmektedir. Aslında söz konusu özellikler, özel kesimin içerisinde bulunduğu özellikleri yansıtmaktadır. Bu da özel kesim mantığının, kamu kesiminin etkinliğinin artırılması amacıyla kamu kesimine aktarılmasını göstermektedir. Buna göre kamu kesiminde de vatandaşın memnuniyeti, kalite ve performans kavramları önem kazanmıştır. Bu şekilde hem kamu kesiminin içinde bulunduğu hantal ve verimsiz yapıdan çıkılmak istenmiş hem de toplumsal refahın en yüksek seviyede tutulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda performans esaslı bütçe sisteminin kamu kesiminde mali yönetim için önemli bir reform olduğu görülmektedir.

Dünyada performans esaslı bütçe sistemine yönelik yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de bu yönde adımlar atılmıştır. Çeşitli kurumlarda sistemin altyapısına yönelik pilot uygulamalar gerçekleştirilmiş ve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamuda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması düzenlenmiştir. Kanunun birinci maddesinde kanunun amacı, “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” şeklinde ifade edilmektedir.

Türkiye’de getirilen yeni düzenleme ile devlet bütçe sisteminde planlama programlama ve bütçeleme sisteminden performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. Çalışmanın temel amacı da bu değişim sonrasında sistemin uygulama açısından değerlendirmesini yapmaktır. Türkiye’de henüz yeni bir uygulama olan performans esaslı bütçe sistemine yönelik kamu idareleri çalışanlarının bakış açılarını ortaya koymak ve sistemin etkinliğine ilişkin değerlendirmeler yapmak açısından çalışmanın faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, sistemin kamu mali yönetimi açısından önemli bir konu olması ve bu konu üzerinde sistemin

değerlendirmesini yapan ampirik çalışmaların yetersiz olduğu göz önünde bulundurulduğunda tezin ilgililer açısından fikir verici ve yol gösterici bir çalışma olacağı düşünülmektedir.

Tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde devletin iktisadi açıdan var oluşuna değinildikten sonra devletin bu var oluşunda önemli bir araç olan bütçeden bahsedilmektedir. Bu bağlamda bütçenin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirmesine yönelik bütçe sistemlerinin gelişimi ele alındıktan sonra çalışma konusunu oluşturan performans esaslı bütçe sistemi irdelenmektedir. Bu kapsamda sistemin tanımı, önemi, geçiş nedenleri, gelişimi, özellikleri, gelişimi, uygulama modelleri ve ana unsurları açıklanmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise performans esaslı bütçe sisteminin dünyadaki uygulamalarına yönelik bazı OECD ülkelerinden örnekler verilmektedir. Bu kapsamda seçilen ülkeler ABD, İngiltere, Hollanda, Avustralya, Yeni Zelanda'dır. Bu ülkelerin seçilmesindeki amaç performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasında önemli yere sahip olmaları ve sistemi uygulayacak ülkeler için birer model oluşturmalarıdır. Ayrıca, üçüncü bölüme teorik altyapı oluşturması açısından söz konusu ülke örneklerinin ardından performans esaslı bütçe sisteminin Türkiye uygulamasına ilişkin bilgiye yer verilmektedir. Bu bağlamda sistemin Türkiye'deki hukuki altyapısı, unsurları ve işleyişi tartışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise performans esaslı bütçe sisteminin Türkiye uygulamasına dönük yapılan ampirik çalışmanın sonuçlarına ilişkin bulgular analiz edilmektedir. Bu amaçla Zonguldak ilinde yer alan kamu idarelerine uygulanan anket çalışmasının sonuçları istatistiksel olarak analiz edilmekte, yorumlanmakta ve sistemin başarıya ulaşmasına katkı sağlaması açısından öneriler sunulmaktadır.

1. BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

1.1. Devletin İktisadi Açından Varlık Gerekçesi

İnsanların bir arada yaşama arzularının oluşturduğu toplumun, organize olmuş hali devleti ifade etmektedir. İnsanların bir arada yaşamaları neticesinde toplumu ilgilendiren ihtiyaçların karşılanması sorunu ortaya çıkmıştır. İhtiyaçların karşılanması ancak yeterli kaynağa sahip olmakla mümkün olup, insan ihtiyaçlarının karşılanmasında kaynaklar yetersiz kalabilmektedir. İhtiyaç, karşılandığında haz ve mutluluk veren bir duygu iken karşılanmadığında acı ve keder veren bir duygudur. İhtiyaçlar; bireysel ihtiyaç ve toplumsal ihtiyaç şeklinde iki türde ortaya çıkabilmektedir.

Bireysel ihtiyaç, piyasa sürecinde talep eden ve arz edenlerin bir araya gelerek oluşturduğu fiyat üzerinden bireysel kaynaklar ile karşılanabilmektedir. Bu piyasa süreci özel ekonomiyi oluşturmaktadır.

Toplumsal ihtiyaç ise bireylerin karşılamada yetersiz kaldığı veya karşılamada çekindiği ihtiyaçlardır. Bu tür ihtiyaçların karşılanması bireylerin üstünde organize bir güç tarafından sağlanabilir. Bu güç ise devlet kurumunu göstermektedir. İktisadi yanı ağır basan bir devlet; vergi toplama, para basma ve toplum adına borçlanma tekeli elinde bulunduran, bu yolla topladığı gelirleri cari, yatırım, transfer harcaması şeklinde kullanan, yurttaşlar arası sorunların çözümünde hakem rolü üstlenen ve bu yolda kuvvet kullanabilen, hak ve özgürlükleri güvence altına alan organize bir güçtür (Demir, 1997: 2). Esasında devletin iktisadi faaliyette bulunmasındaki temel sebep toplumsal ihtiyaçların varlığıdır. Toplumsal ihtiyaçlar siyasi bir süreç içerisinde alınan kararlar neticesinde karşılanmaktadır. Bireylerin oylama mekanizması ile belirlediği siyasi otorite, toplumsal ihtiyaçların karşılanması için gerekli mal ve hizmetlerin sunumunda miktar ve bileşimine karar verir. Bu mal ve hizmetleri somut bir şekilde ortaya koyan araç ise bütçedir. Siyasi otorite bütçe ile belirli bir zaman diliminde yapacağı harcamaları ve bu harcamaların finansmanında kullanacağı gelirleri ortaya koyar. Devletin iktisadi faaliyetlerini oluşturan bu süreç ise kamu ekonomisi olarak tanımlanmaktadır.

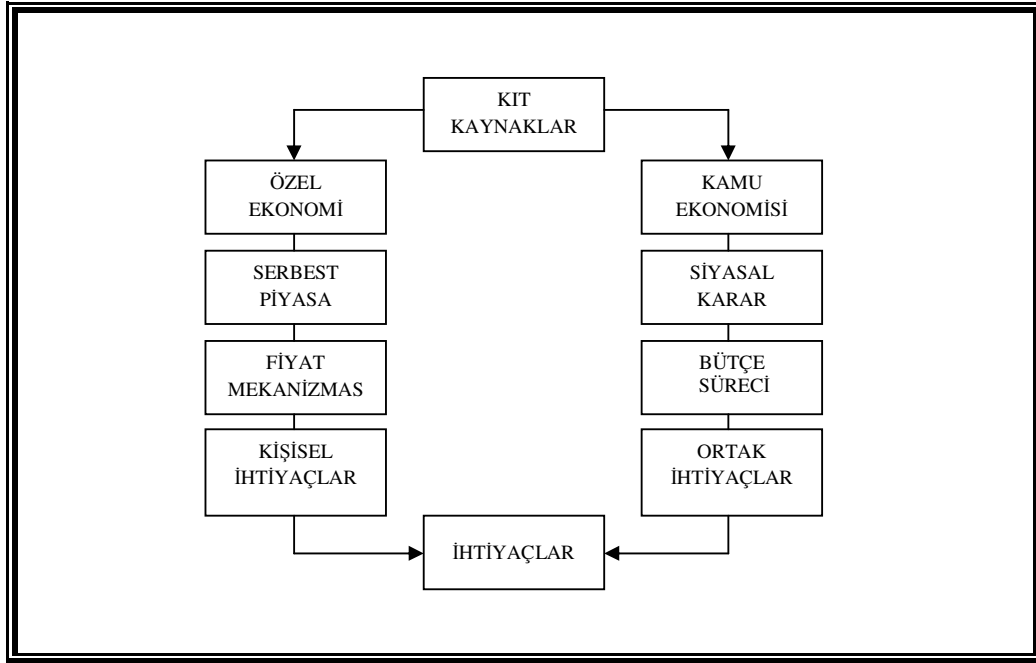
Bir ÷lkedeki ekonomik faaliyetlerin tamamı o ÷lkenin milli ekonomisini oluşturmakta ve milli ekonominin bileşenleri ise kamu ekonomisi ve özel ekonomiden oluşmaktadır. Kamu ekonomisi, devletin iktisadi alanda faaliyet g÷stermesi neticesinde ortaya çıkan iktisadi faaliyet alanını temsil eder. Bu alanda hangi mal ve hizmetlerin sunulacağına ilişkin kararı demokratik parlamenter toplumlarda halkın seçtiğı siyasi otorite almaktadır. Bu karar çerçevesinde yapılacak iktisadi faaliyetleri somutlaştıran araç ise bütçedir. Bütçe aslında devletin milli ekonomideki yerini ve hacmini belirleyen bir araçtır.

Özel ekonomi ise devletin fiilen yer almadığı ancak kurallarını belirlediğı ve bu alanda faaliyette bulunanların güvenliğini sağladığı iktisadi faaliyet alanıdır. Bu faaliyet alanında hangi mal ve hizmetin sunulacağına ilişkin karar ise tüketicilerin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan taleplerini dikkate alan satıcılar tarafından verilmektedir.

Aslında her iki kesim de sınırlı olan kaynakların sonsuz ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılmasını amaçlamaktadır. Bu anlamda kamu ekonomisi sosyal faydayı arttırmayı amaçlarken özel ekonomi bireysel faydayı arttırmayı amaçlamaktadır. Her ikisinde de ortak amaç faydanın arttırılmasıdır.

Kamu kesiminin ve özel kesiminin sınırlı olan kaynakları kullanmak suretiyle gerçekleştirdikleri üretim faaliyetlerinin işleyişi şematik olarak aşağıdaki şekilde gösterilmektedir (Pehlivan, 2007: 35).

Şekil 1.1: Kıt Kaynakların Milli Ekonomideki Paylaşımı ve İşleyişi



Kaynak: Osman Pehlivan (2007), “*Kamu Maliyesi*,” Derya Kitabevi, Trabzon, s. 35.

İhtiyaçlar kişisel ve toplumsal ihtiyaçlar olarak iki gruba ayrılmaktadır. Kişisel ihtiyaçlar, özel kesimin iktisadi faaliyetlerinin cereyan ettiği özel ekonomide alıcı ve satıcıların karşılaştığı piyasa sürecinde anlaştıkları fiyat üzerinden karşılanmaktadır. Burada amaç kişisel faydanın çoğaltılmasıdır. Ortak ihtiyaçlar ise kamu kesiminin içerisinde bulunduğu ekonomide seçmenlerin oyları ile iktidara gelenlerin aldıkları kararların bütçe aracılığı ile gerçekleştirilmesi neticesinde karşılanmaktadır. Bütçenin temel amacı hizmet sunmaktır. Bu bağlamda temel amaç sosyal faydayı arttırmaktır.

Bütçe ile devlet, belirli bir zaman diliminde gerçekleştirmeyi planladığı harcamaları ve bu harcamaları finanse edecek gelirleri; gelirin yetersiz kalması durumunda ise yetersiz olan kaynakları ne kadar borçla finanse edeceğini belirlemektedir. Devlet, bütçe ile harcama yapma ve gelir toplama konusunda vize olarak hizmet sunarak iktisadi faaliyette bulunmaktadır. Ekonomideki iktisadi ajanlar da devletin belirli bir zaman diliminde ekonomiye ne şekilde müdahale edeceğini bilerek iktisadi kararlarını almaktadır.

Devletin sunduğu hizmetlerin finansmanını sağlayacak kaynakları halkından toplaması devletin iktisadi anlamda önemli bir yere sahip olduğunun göstergesidir. Devlet elinde bulundurduğu vergilendirme yetkisi ile halkından vergi toplama imkânına sahiptir. Vergilendirme yetkisinin bireylerin üstünde bir güç olması bireyler arasında çıkabilecek huzursuzlukları da giderici niteliktedir. Ancak, devlet topladığı vergileri yine bireylerin refahlarını yükseltecek şekilde kullanmak zorundadır. Aksi durumda halkın devlete olan güveni sarsılarak huzursuzluklar ortaya çıkabilir. Nitekim tarih sahnesinde halkın devletine karşı vergi artışları ve kullanım alanlarının uygunsuzluğu nedeniyle ayaklandığı örnekler söz konusudur (Aktan vd., 2011).

1.2. Devletin Mal ve Hizmet Sunmasını Sağlayan Araç: Bütçe

Devlet toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere örgütlenmiş bir varlıktır. Devlet, topluma yönelik hizmetleri hem yaygın halde sunmak hem de bunları kaliteli hale getirmek durumundadır. Hizmetleri sunabilmek için de toplumdan çeşitli kaynakları kendine çekmekte ve bu kaynakları kullanmaktadır. Bütün bu harcama ve gelir hareketlerini devlet, bütçe içinde gerçekleştirmekte ve izlemektedir (Tüğen, 2010: V).

1.2.1. Bütçe Kavramı ve Tanımı

Bütçe kavram olarak Batı ülkelerinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Kelime Latince kökenlidir. Latince kökü *Bulga* kelimesidir. Zamanla Fransızcada *Bouge*, *Bougetta* ve nihayet 17. yüzyılda *Budget* şeklinde İngilizcede kullanılmaya ve bugünkü biçimiyle anlaşılmaya başlanmıştır (Tüğen, 2010: 1).

Bütçe kelimesinin esasında devlet harcamaları ve gelirleri için hizmet eden para çantası, devlet hazinesi, devlet kasası gibi anlamları bulunmaktadır. İngiltere’de bütçe deyimi, Maliye Bakanının parlamentoya taşıdığı ve içerisinde devletin ihtiyaçlarının ve kaynaklarının beyan edildiği *deri çantayı* ifade etmektedir (Burkhead, 1956: 2). Sembolik anlam içeren bu çanta devletin gelir ve gider rakamlarını gösteren dokümanları temsil etmekte ve içermektedir.

Bütçe birçok açıdan tanımlanabilir. Örneğin dar anlamda bütçe, devlet gelir ve gider dengesinin gösterildiği belgedir. Geniş anlamda ise belirli bir döneme ait kamu

gelir ve gider dengesini gösteren ve bu dönem içinde kamu gelirlerinin toplanması, kamu harcamalarının yapılması hususunda yasama organı tarafından yürütme organına verilen yetkiyi içeren bir kanun şeklinde tanımlanabilir (Pehlivan, 2007: 214).¹

Bütçe bir başka ifade ile kamu kesiminin planıdır. Bu plan, genellikle mali yıla denk gelen belirli bir zaman diliminde önerilen harcamaları ve bu harcamaların finansmanını sağlayan geliri tahmin etmektedir (Miller ve Robbins, 2004: 378).

Genel anlamda bütçe, devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonlarını yerine getirirken bu fonksiyonlara yönelik hangi hizmetleri sunması gerektiğine ve bunların nasıl finanse edileceğine ilişkin kararların yer aldığı; mali, ekonomik, hukuki ve siyasi içeriğe sahip bir belgedir (Bağdigen, 2004: 485).

1.2.2. Bütçenin Fonksiyonları

Devletin toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamada en önemli mali aracı bütçedir. Bütçe fonksiyonları, bütçenin ne amaçla hazırlandığını ortaya koymaktadır. Bu fonksiyonlar bütçe ile başarılmak istenenin ne olduğu sorusuna yanıt vermektedir. Dolayısıyla, saptanmış olan politikaların bütçe yöntemiyle işlerlik kazandırılmasına ve bu konuda bütçenin üstlendiği ödevleri yerine getirme olgusuna bütçenin fonksiyonları denilmektedir (Edizdoğan, 2008: 10).

Bütçenin fonksiyonları ekonomik ve toplumsal hayattaki gelişmelere, devlet anlayışındaki ve ekonomik-mali düşüncedeki değişmelere göre zaman içinde hemen hemen bütün ülkelerde genişleme göstermiştir (Tügen, 2010: 20). Bu bağlamda bütçenin fonksiyonları klasik fonksiyonlar ve çağdaş fonksiyonlar olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır.

¹Literatürde bütçenin kanun olup olmadığı tartışmalı bir konudur. Bazı yazarlar bütçenin kanun olduğunu savunurken bazıları da idari bir tasarruf olduğunu savunmaktadır. Kanun olduğunu savunanlar, bütçenin onaylanmasının diğer kanunlardaki gibi usul ve esaslarının aynı olmasına dikkat çekmekte ve konuya şekli açıdan bakmaktadır. Aksi düşüncede olanlar ise bütçenin şekli anlamda kanun olabileceğini savunurken maddi anlamda kanun olmadığını savunmaktadır. Onlara göre asıl önem arz eden maddi anlamdır. Bütçenin idari bir tasarruf olmasında bütçenin genel, sürekli ve soyut kurallar içermemesi sebep olarak gösterilmektedir. Örneğin, bütçe gelirleri tahmini olup bunların tamamıyla toplanması mümkün olmayabilir. Bu da bütçenin kesin kurallar içermediğini göstermektedir (Mutluer vd., 2011: 63).

1.2.2.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları

Klasik fonksiyonlar iktisadi ve mali fonksiyon, hukuki fonksiyon, siyasi fonksiyon ve denetim fonksiyonu olarak sıralanmaktadır.

1.2.2.1.1. Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu

Bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu, bütçe kapsamındaki kamu hizmetlerinin belirli bir plan dahilinde, önceliklere göre ve mümkün olan en az kaynak (ödenek) tahsisi ile yapılmasını ifade etmektedir (Tüğen, 2010; 20). Bu fonksiyonu ile bütçenin gelir ve giderlerinin denk olması ön plana çıkmaktadır. Klasik iktisadi düşüncenin etkilerinin görüldüğü bu fonksiyonda devletin iktisadi hayata olan müdahalesinin en az olması amacıyla küçük ve denk bir bütçenin varlığı gerekmektedir. Bu bakımdan iktisadi ve mali fonksiyon ile amaçlanan da devletin kaynak harcama dengesinin sağlanması için sınırlı kaynak ve sınırsız ihtiyaç durumu altında ihtiyaçların önceliklendirme ile topluma en yüksek refahı sağlayacak olanların karşılanmasıdır.

1.2.2.1.2. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu

Bütçenin hükümet tarafından hazırlanmak suretiyle yasama organında görüşülüp onaylanması ve bütün kamu gelir ve giderlerinin miktar ve bileşiminin saptanması, yürütme organı ve kamu yönetimini bağlayıcı bir hukuki tasarruf olması bütçenin hukuki fonksiyonunu ifade etmektedir (Aksoy, 1993; 112). Bu bakımdan söz konusu fonksiyonu ile bütçede belirlenen gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması belirli normlara bağlanmış olup, bütçenin icrasında görevli bulunan yürütme organının bu kurallar çerçevesinde hareket etmesi sağlanmaktadır.

1.2.2.1.3. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu

Bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve değerlendirilmesi siyasi bir süreci gerektirmektedir. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe yasama organı tarafından onaylandıktan sonra yine yürütme organı tarafından uygulanmaktadır. Uygulanan bütçelerin amaçlarına uygun şekilde uygulanıp uygulanmadığı konusunda ise yürütme organı yasama organına bir başka ifade ile

dolaylı yoldan seçmenlere hesap vermektedir. Bu açıdan irdelendiğinde bütçe siyasi bir süreci ifade etmektedir.

1.2.2.1.4. Bütçenin Denetim Fonksiyonu

Bütçenin geleneksel fonksiyonu onun denetim aracı olmasıdır. Bu fonksiyona göre amaç, halkın yöneticilerini siyasal bakımdan baskı altına alması ve denetlemesidir (Batirel, 2004: 2). Oylama mekanizması ile seçilenler seçmenler adına bütçe kanununu onaylar. Bütçe belirli bir zaman diliminde devletin yapacağı harcamaları ve toplayacağı gelirleri gösterdiğine göre bütçenin icraatını gerçekleştiren yürütme organı yasama organı tarafından onaylanan bütçeye göre hareket edecektir. Yürütme organına özellikle halktan toplanacak gelirlerin kullanımında serbest hareket etme fırsatı tanınmamakta; belirlenen ödeneklerin üzerinde harcama yapılması engellenmektedir. Denetim fonksiyonu ile hükümet yapmış olduğu faaliyetler ile meclise ve halka karşı hesap verme konusunda sorumludur.

Bütçenin denetimi ile bütçelerin daha iyi ve başarılı bir şekilde uygulanması mümkündür. Geleneksel bütçe anlayışındaki bütçe denetimi hukuki anlamda bir denetim iken modern bütçe anlayışındaki denetim hukukilik denetiminin yanı sıra performans denetimini bir başka ifade ile kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılması özelliklerine sahip denetimi de kapsamaktadır. Bu bağlamda farklı uygulamaları içerse de her bütçe sistemi kamu kaynaklarının kullanımı üzerinde denetimin etkinliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

1.2.2.2. Bütçenin Çağdaş Fonksiyonları

Çağdaş bütçe fonksiyonları konjonktürel fonksiyon, telafi edici fonksiyon, kalkınma fonksiyonu, planlama fonksiyonu, yönetim fonksiyonu, gelir dağılımını düzenleyici fonksiyonu ve istikrarı sağlama fonksiyonu olarak değerlendirilmektedir. Esasında zaman içerisinde devletin iktisadi hayatta rol ve öneminin artması bütçenin bir maliye politikası aracı olarak etkin şekilde politika aracı olarak kullanılması amacıyla bütçenin çağdaş fonksiyonlarının geliştiği görülmektedir.

1.2.2.2.1. Bütçenin Konjonktürel Fonksiyonu

Bütçenin konjonktürel fonksiyonu onun bir maliye politikası aracı olarak etkin bir şekilde kullanılması düşüncesiyle oluşmuştur. Bu fonksiyonu ile bütçenin içinde bulunan iktisadi duruma göre tepki vermesi ifade edilmektedir. Örneğin enflasyonun yaşandığı bir iktisadi durumda bütçe harcamaların kısılması ve vergi oranlarının artırılması aracılığı ile bütçe fazla vererek tepki göstermekte olup, iktisadi dengenin sağlanması amaçlanmaktadır.

1.2.2.2.2. Bütçenin Telafi Edici Fonksiyonu

Telafi edici fonksiyonu devletin iktisadi hayatta müdahalesinin gerekliliği üzerinde duran bir anlayışın ürünüdür. Piyasanın tam istihdamı kendi kendine sağlayamadığı koşullar altında bir başka ifade ile piyasanın başarısız olduğu dönemlerde devletin müdahale etmesi gerekmektedir. Bu bağlamda devlet depresyon dönemlerinde devlet tam istihdamı sağlamak için bütçe aracılığı ile ekonomide müdahalede bulunmaktadır. Söz konusu fonksiyonu da bütçenin etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılması amacını gütmektedir.

1.2.2.2.3. Bütçenin Kalkınma Fonksiyonu

Bütçe özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma için önemli bir mali araçtır. Bütçenin harcama kanadında alınacak kararlar kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla kullanılabilir. İktisadi kalkınmanın sağlanmasında önemli araç olan kalkınma planlarının hayata geçirilmesi bütçede hazırlanan planlara uygun ödeneklerin yer alması ile sağlanmaktadır. Bu bağlamda özellikle etkilerinin uzun dönem hissedileceği yatırım ve araştırma geliştirme harcamalarına önem verilmesi gerekmektedir.

1.2.2.2.4. Bütçenin Planlama Fonksiyonu

Planlama bütçeden daha kapsamlı bir süreyi ifade etmektedir. Bütçe genellikle gelecek bir yıl için kamu kesimi dengesini gösterirken, planlama -özellikle kalkınma planları- genelde beş yıllık süreleri kapsamaktadır.

Bir ülkede hükümetin belirlemiş olduğu uzun vadeli amaçlara ulaşmada bütçe bir basamak niteliğindedir. Bu amaçlara ulaşmada hükümetin bir yıllık politikasının yapı ve içeriğini oluşturan araç, bütçedir. Uzun vadeli amaçlara yönelik yıllık uygulamaları gösteren bütçe aracılığı ile amaçlara ulaşmaya çalışılmaktadır. Plana ulaştıracak uygulamaların finansmanı bütçe ile yapılmaktadır. Bütçenin planlama fonksiyonu kaynakların kamu programları arasında dağılımına odaklanarak kaynak yönetiminde etkinliğin sağlanmasını amaçlamaktadır (McNab ve Melese, 2003: 76).

Bütçe kamu kesiminin mali, ekonomik ve siyasal bir planı niteliğindedir. Bütçenin bir plan olarak özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Batirel, 2004: 7):

- Bütçe, kamu gider ve gelirleri ile ilgili mali (parasal) işlemleri yansıtan bir plandır.
- Bütçe, kamusal kaynakların etkin şekilde kullanımını sağlayan bir plandır.
- Bütçe, kamu kuruluşlarının gelecek bir dönemdeki amaçlarına ulaşmayı, politikalarını ve programlarını gerçekleştirmeyi sağlayan bir plandır.

1.2.2.2.5. Bütçenin Yönetim Fonksiyonu

Bütçe, kamu kesimi adına önemli bir yönetim aracıdır. Kamu kesimi bütçe ile kendinden beklenenleri somutlaştırır. Bütçe ile mal ve hizmet sunar. Bu da kamu yönetiminin varlık gerekçesini ortaya koyar ve bunun devamlılığını sağlar. Etkin işleyen bir kamu yönetimi ancak bu şekilde kendinden beklenen hizmetleri sunması ile söz konusudur.

Bütçe olmaksızın kamu yönetiminin işlemesi olanaklı değildir. Kamu yönetiminin iyi işlemesi için alınacak tedbirlerin başında bütçe süreci gelmektedir. Bütçe sürecinin rasyonel olmadığı hallerde kamu yönetiminin de başarısız olması ve kamu hizmetlerinin görülmesinde birçok aksaklıklarla karşılaşılması doğaldır (Batirel, 2004: 6).

Yöneticilerin ellerinde bulunan en önemli yönetim aracı bütçedir. Bütçenin kamu yönetiminin icraatı için gerekli olan kaynağı sağlaması dahi tek başına yönetim aracı olma fonksiyonu için yeterli bir sebeptir. Bütçenin harcama kanadı da yönetimin bazı politikaları için kullanılan bir araçtır (Tosun, 2007: 125).

Bütçe aynı zamanda kamu yönetiminin ulaşmayı arzuladığı hedeflere yönelik kullanılabilen bir politika aracıdır. Maliye politikasının bir aracı olan bütçe, çeşitli amaçlara ulaşmada -gerek harcama yanında gerekse gelir yanında- miktar ve bileşiminde oynanarak uygulanan bir araçtır.

Demokratik parlamenter rejimlerde bütçe, siyasi iktidarın hükümet politikasını oluşturmaktadır. O halde, bütçenin onanması hükümet politikasının tasdik edilmesi, reddedilmesi ise hükümet politikasının kabul edilmemesi anlamına gelmektedir (Aksoy, 1993: 115). Bu bağlamda bütçe, hükümet politikalarını somut hale getiren bir araçtır.

1.3. Bütçe Sistemleri ve Bütçe Sistemlerinde Gelişmeler

Bütçe, sistematik bir şekilde kamu kaynaklarının dağılımını sağlayan bir araçtır. Cevaplandırılması gereken temel soru ülke kaynaklarının nereye ve nasıl tahsis edileceğidir. Kamu kaynaklarının tahsisi her şeyden önce politik bir süreçtir ve politikacıların kararlarının rasyonel olması her zaman karşılaşılan bir durum değildir. Günümüzde ülke gelirin önemli bir kısmı kamu kesimine aktarıldığı düşünüldüğünde bu gelirin kullanılmasında etkinliği ön plana alan sistemlerin geliştirilmesi hem ülke kalkınması adına hem de karar alıcıların denetimi adına kaçınılmazdır. 1940 yılında bütçe uzmanı olan V.O. Key'in *hangi kritere göre X doların faaliyet B yerine faaliyet A için tahsis edilmesine karar verilmelidir?* şeklindeki sorgulaması ile bütçe sistemlerinin gerekliliğine dikkatleri çekmiştir (Key, 1940: 1138). Bu sorgulama, bütçe sistemlerinin geliştirilmesine katkı sağlayacak çalışmalara öncü olmuştur.

Bütçe sistemi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, mevcut kaynakların en iyi şekilde planlanarak mali imkanlar dahilinde kullanılmasını ve hedeflere ulaşmak için alternatif program ile faaliyetler arasında tercihlere göre kaynak tahsisi

yapılmasını içeren süreç olarak tanımlanmaktadır (Özen, 2008: 6). Bu süreç, devlet bütçesinin nasıl hazırlanacağı nasıl uygulanacağını ve uygulama sonuçlarının nasıl değerlendirileceğini ortaya koyan teknikleri içeren bir yapıyı ifade etmektedir. Devletin faaliyet alanlarının gittikçe genişlemesi ve bu gelişmeyi kamu gelirlerinin karşılayamaması nedeniyle yetersiz kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin bir şekilde kullanılabilmesi için bütçeleme sistemleri geliştirilmiştir (Aksoy, 1993: 61). Yeni bütçe sistemi çalışmaları ile birlikte halkın taleplerine cevap verebilecek nitelikte bütçe sistemleri oluşturulmaya çalışılmıştır. Esasen bütçe sistemlerinde günümüze kadar devam eden gelişmelerdeki sürükleyici faktör söz konusu beklenti ve talep olmuştur (Tüğen, 2010: 107). Kamu yönetiminde meydana gelen değişimlere paralel olarak artan kamu harcamaları karşısında kamu gelirlerinde aynı oranda artışın meydana gelmemesi nedeniyle ihtiyaçların karşılanması konusunda kaynakların dağılımında rasyonel karar almanın önemi ortaya çıkmıştır.

Bütçe, kamu kaynaklarının kullanımını kontrol etme, kamu kaynaklarının gelecekteki dağılımını planlama ve kamu kaynaklarının yönetimi şeklinde amaçlara sahiptir (World Bank, 1998: 11). Bu amaçları gerçekleştirmede zaman içerisinde farklı bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Mükemmel bir bütçe sistemi, bütçeleme amaçlarına en üst düzeyde hizmet eden ve uygulaması en basit olan sistemdir (Tosun, 2007: 146).

Bütçe sistemlerinin zaman içerisindeki seyri incelendiğinde bütçe sistemlerinin geleneksel (klasik) ve modern bütçe sistemleri şeklinde iki ana gruba ayrıldığı görülmektedir. Bu bağlamda çalışmanın takip eden kısmında geleneksel bütçe sistemi genel bir şekilde incelenirken modern bütçe sistemleri performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi, plan program bütçeleme sistemi, sıfır esaslı bütçeleme sistemi ve performans esaslı bütçe sistemi şeklinde ayrıma tabi tutularak incelenmektedir.

1.3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sistemi, kamu kaynaklarının kullanımında yeterli kontrollerin olmaması nedeniyle artan yolsuzlukları engellemek amacıyla ortaya çıkarılan bir reformdur (World Bank, 1998: 11). Geleneksel bütçe sisteminden önce uygulanan

torba bütçe anlayışı ödeneklerin kullanımı konusunda harcamacı birimlere serbestlik tanıyan bir sistemdir. Bu anlayışta yapılan harcamalar hakkında bilgi elde etmek zordur. Bu sistem zaman içerisinde kamu kaynaklarının kullanımında savurganlıklara neden olmuştur.

Geleneksel bütçe sistemi basit bir sisteme dayanmaktadır. Batı Avrupa ülkeleri başta olmak üzere dünya ülkelerinde uzun yıllar uygulanmıştır. Bu bütçe sistemi bütçe kapsamındaki kamu kuruluşlarının görevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duydukları kaynakların teminini esas almaktadır (Tüğen, 2010: 108).

Önce İngiltere daha sonra Fransa'nın etkisinde geliştirilen ve ana hatlarıyla birbirine benzeyen bütçe sistemleri, hemen hemen tüm ülkelerde uygulama alanına konmuş, adı geçen iki ülkede uygulanan bütçe teknik ve ilkeleri de birçok ülkede aynen ya da az bir değişikliklerle kabul edilmiştir (Edizdoğan, 2008: 188).

Geleneksel bütçe sisteminde, bütçe ödeneklerinin verilmesinde göz önünde tutulan husus, sunulacak kamu hizmetlerinin miktarı ve nitelikleri değildir. Bütçe ödeneklerine esas alınan daha çok hizmetleri yapacak örgütlerin ihtiyaçlarıdır (Bulutoglu, 2008: 178). Sunulacak mal ve hizmetlerin miktar ve niteliğinden daha çok kamu idarelerine verdiği önem nedeniyle geleneksel bütçe sistemine *örgüt bütçesi* de denilmektedir. Bu sistemde hizmetlerden daha çok kamu idarelerinin varlığını sürdürmesi önemlidir.

Geleneksel bütçe sisteminde önemli olan matematiksel denkliktir. Geleneksel bütçe, kamu kaynaklarının savurgan olmayan bir biçimde kullanılması için denetime büyük önem vermiştir. Denetim genellikle; yasama organınca yürütme organına verilen başlangıç ödeneklerinin aşılmaması, ödeneklerin yasal şekilde kullanılması, ödeneklerin verilen harcama kalemlerine harcanması üzerinde yoğunlaşmaktadır (Edizdoğan, 2008: 188-189).

Geleneksel bütçe sisteminde kamu kaynaklarının etkin kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bir çaba söz konusu değildir. Böylece geleneksel bütçe girdi odaklı bir sistem olarak kullanılan kaynakların miktarına odaklanmaktadır (Özen, 2008: 9). Bu nedenle geleneksel bütçe sisteminden *girdi odaklı bütçe sistemi*

şeklinde de bahsedilmektedir. Bu sistemde kurumlara verilen ödenekler ile hizmet miktarı arasında bir ilişki kurulmamaktadır. Kamu kurumlarına aktarılan kaynaklar ile ne yapılacağı üzerinde durulmamaktadır. Önemli olan kanuna uygun olarak verilen ödenek miktarında harcama yapmaktır. Kontrol odaklı bir bütçeleme sistemi olan geleneksel bütçe sistemi, kamu fonlarının yanlış kullanılmasını minimize etmek ve mali hesap verme sorumluluğunu sağlamak üzere girdilere dayalı olarak kaynakların dağılımının yapıldığı bir bütçe sistemidir (McNab ve Melese, 2003: 77).

Geleneksel bütçede harcamalar genellikle kuruluşlar düzeyinde ve harcama kalemleri itibarıyla sınıflandırılır. Harcama kalemleri, bir kamu hizmetinin üretiminde kullanılan girdilerdir (Batırel, 2004: 33). Her bir kuruluşun bir yıllık bütçe tahminleri, maddeler halinde bölümlere ayrılmış olan kısımların tutar tahminlerinin toplamından ibarettir.

Bu sınıflandırma ile yasama organı bir kamu idaresinde, çeşitli harcama kalemleri gruplarına bölümlere ayrılan ödeneklerin miktarında değişiklik yapılmasını kendi iznine bağlamıştır (Batırel, 2004: 33). Bu sınıflandırmada oluşturulan bölümler ve maddeler zaman içerisinde değişme imkanına sahiptir. Bu değişme genellikle artış yönündedir. Bu teknikle hazırlanan bütçeler oldukça detaylı olabilmekte, bazı ülkelerde binlerce madde ortaya çıkabilmektedir.

Zaman içerisinde devlet anlayışında meydana gelen gelişmeler neticesinde geleneksel bütçe sisteminin yetersizlikleri ortaya çıkmış ve bu nedenle yeni bütçe sistemlerine ilişkin çalışmalar gündeme gelmiştir. Geleneksel bütçe sisteminin sahip olduğu olumlu yanlarına karşın daha ağır basan olumsuz yönleri de söz konusudur. Daha ağır basan olumsuz yönlerinin varlığı ve günün koşullarında sahip olunan yönetim anlayışına uymaması nedeniyle geleneksel bütçe sistemi terk edilmiştir. Bu olumsuz yanlarını gidermek için daha modern bütçe sistemleri üzerinde çalışmalar yoğunlaşmıştır.

Geleneksel bütçe sisteminin en önemli olumlu yanı denetime büyük önem vermesidir. Bu manada kamu kaynaklarının savurgan bir şekilde kullanılması engellenmektedir. Ancak sahip olduğu katı kurallar geleneksel bütçe sisteminde

yöneticilerin esnek davranmasını engellemektedir. Bütçenin denetim fonksiyonunun ağırlık kazandığı bu sistemde yönetim fonksiyonuna önem verilmemektedir. Ayrıca kısa vadeli bir bakış açısının etkilerini barındıran bu sistem, bütçe ve plan ilişkisini ortaya koyma imkanı tanımamaktadır. Bir diğer ve önemli olumsuzluk ise kamu kaynaklarının ne için kullanıldığına ilişkin bilgileri sunmamasıdır. Öyle ki bu sistemde önemli olan harcamanın yapılması olup, buna karşın harcamanın ne için yapıldığına ilişkin ve bu harcama ile ne başarıldığına ilişkin bilgiler önem taşımamaktadır. Kaynakların kullanımında önemli kıstas olan etkinlik, etkililik, verimlilik gibi kavramlar bu sistemde öneme sahip değildir.

1.3.2. Modern Bütçe Sistemleri

Geleneksel bütçe sisteminin yetersizlikleri neticesinde ülkeler kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlayan bütçe sistemi arayışı içerisine girmiştir. Özellikle 1929 Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında modern bütçe sistemlerine yönelik çalışmalar artmıştır. Bu iki olumsuz durumun içerisinden çıkmak için devlete atfedilen görev ve sorumluluklar artmış ve devletin faaliyet alanı genişlemiş bu da kamu harcamalarında artışa yol açmıştır. Artan kamu harcamalarının etkin kullanılıp kullanılmadığı hususunda ise tartışmalar meydana gelmiştir. Bu tartışmalar ülkeleri kaynaklarını daha etkin kullanabilmek için bütçe sistemlerini geliştirme yönünde adımlar atmaya sevk etmiştir.

Modern bütçe sistemleri ile harcamaların maliyetini, hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini ölçme konusunda teknikler geliştirilmiştir. Böylece devlet harcamalarının bir faaliyetin karşılığı olmasının ötesinde *neden, hangi amaçla, ne kadar etkin olarak* yapıldığı sorgulanmıştır (Tüğen, 2010: 112).

Geleneksel bütçe sisteminin, yöneticilere ortaya çıkan durumlar karşısında esneklik tanımaması ve aynı zamanda bir politika ve karar alma aracı olarak kullanımına imkan sunmaması değişen devlet yapısına uygun bütçeleme anlayışlarının geliştirilmesi çabasını ortaya koymuştur.

Modern bütçe sistemleri sırasıyla performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi, plan program bütçeleme sistemi, sıfır esaslı bütçe sistemi ve performans esaslı bütçe sistemi olarak sırasıyla aşağıda incelenmektedir.

1.3.2.1. Performans Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek için geliştirilen performans bütçe sistemi, modern bütçe sistemlerinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Performans bütçe ilk olarak ABD’de başkan Taft döneminde 1912’de kurulan Ekonomi ve Verimlilik Komisyonu’nun çalışmasında reform olarak ortaya koyulmuş fakat ortaya çıkan siyasi kriz ile Birinci Dünya Savaşı sonuna kadar ertelenmiştir. Bu raporda bütçenin kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik sağlayıcı bir araç olarak kullanılabilirliği üzerinde odaklanılmıştır.

Performans bütçe teriminin bütçe literatürüne ilk defa ve resmen girmesi ise 1949 Hoover Komisyonu ile gerçekleşmiştir (Falay, 1995: 41). Bu komisyonda, Amerikan bütçe sisteminin aksaklıkları üzerinde durulmuş ve devlet faaliyetlerinde etkinliği sağlamak üzerinde karara varılmıştır. Devlet harcamalarının hangi amaçlarla yapıldığını araştıran bu komisyon bütçe sisteminin; fonksiyonlara, faaliyetlere ve projelere dayanan bir bütçe olması hususunda öneride bulunmuştur (Edizdoğan, 2008: 196). Bu komisyonun belirttiğine göre bütçelemede en önemli nokta, yapılacak iş ve hizmet ile bu iş ve hizmetin kaç mal olacağıdır (Batirel, 2004: 34).

Performans bütçe sisteminde amaç devletin sunmuş olduğu hizmetlerde etkinliğin artırılmasıdır. Hükümetin aldığı şeyleri değil yaptığı şeylerin vurgulandığı bir bütçe sistemidir (Burkhead, 1956: 133). Bu sistemde hükümetin yaptığı şeyler önem taşımaktadır. Önemli olan memura verilen maaş değil memurun ne yaptığı ve ne başardığıdır. Bir başka ifade ile performans bütçe, kamu ekonomisi alanında belirli bir giderin yapılmasından çok netice elde etmenin veya belirli bir mal ve hizmet için daha az gider yapmanın önemini vurgulayan bir sistemdir (Feyzioğlu, 1984: 122). Amaç kamu kurumlarına verilen ödeneklerin kullanımı neticesinde en yüksek çıktıyı elde etmek veya belirli bir mal ve hizmet üretimi için daha az harcamada bulunmaktır. Bu açıdan bakıldığında performans bütçe sistemi geleneksel bütçenin aksine girdi değil çıktılara önem veren bir bütçe sistemidir.

Performans bütçe sisteminde, hizmetlerin etkinliğini arttırmak ve hizmetlerin maliyetlerini ölçmek için kamu hizmetleri fonksiyonlara göre sınıflandırılmaktadır. Fonksiyonlara göre sınıflandırma, kamu faaliyetlerinin ana kamu hizmetleri (eğitim, sağlık, güvenlik vb.) itibarıyla gruplandırılmasını ifade etmektedir. Söz konusu fonksiyonlara göre de programlar oluşturulmakta ve bu programların altında da faaliyet ve projeler yer almaktadır. Faaliyet ve projeler ölçülebilir olup, altında bulunduğu program hakkında maliyet bilgisini vermektedir. Bu maliyetlerin gerektirdiği ödenekler de kamu idarelerine aktarılır. Böylece bir hizmetin maliyeti ile miktarı arasında ilişki kurulur. Bu bağlamda bu sistemde maliyet muhasebesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Çünkü muhasebe sistemi aracılığıyla maliyetler ve uygulamaların mali sonuçları hakkında yöneticilere bilgi sağlanması gerekmektedir (Falay, 1995: 50). Performans bütçe sisteminde birim maliyet fiyatlarının hesabı, sonuçların hesaplanması ve tahminlerin mümkün olduğunca kesinlikle yapılması için bilimsel analitik tekniklerden faydalanılmaktadır (Edizdoğan: 2008: 197).

Performans bütçe sistemi, geleneksel bütçe sisteminin önemini vurguladığı bütçenin denetim fonksiyonuna ek olarak yönetim fonksiyonunu da vurgulayan bir sistemdir. Yöneticilere kararlarında katı kurallardan ziyade esnek davranma imkanı sunan performans bütçe sistemi bu özelliğiyle yöneticinin amaçlarını gerçekleştirmede kullandığı bir yönetim aracı olma özelliği taşımaktadır.

Performans bütçe sisteminin bazı sakıncaları da söz konusudur. Öncelikle performans bütçe sisteminde bir hizmetin maliyeti ve çıktısı hakkında bilgi alınırken sunulan hizmetin kalitesi hakkında bilgi sağlanamamaktadır. Örneğin A üniversitesinin 1000 öğrenciyi B üniversitesine nazaran daha ucuza okuttuğunu gösterebilir fakat hangi üniversitenin daha iyi netice sağladığı hakkında bilgi vermez (Feyzioğlu, 1984: 125).

Bu eleştirinin yanı sıra devlet faaliyetlerinin her birinin maliyetinin ve çıktısının hesaplanmasının zor olması da bir diğer önemli eleştiridir. Performans bütçe sisteminde önemli olan ölçülebilirlik, bazı durumlarda mümkün olmayabilir. Bina yapımı gibi somut bir durumda ölçülebilirlik mümkün iken bulaşıcı bir hastalık için yapılan çalışmalar için ölçülebilirlik mümkün değildir.

1.3.2.2. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi (PBS), performans bütçe sisteminin bir uzantısı ve plan program bütçeleme sisteminin bir hazırlayıcısı durumundadır. Performans bütçe sistemi bunların arasında en dar, plan program bütçeleme sistemi ise en geniş kapsamlı ve gelişmiş olanıyken program bütçe sistemi ise bu iki sistem arasında yer almaktadır (Falay, 1995: 51).

PBS, hizmetler üzerine yoğunlaşır ve hangi hizmet toplum refahını en yüksek yapar sorusuna yanıt arar. Bu sistem kaynakların hizmetlere tahsisi sürecinde karar organına yardımcı olmak ve alınan kararların en uygun değerinde gerçekleşmesi için ortaya çıkmıştır (Tüleykan, 2009: 5). Sistem ile çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi ve belirli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi konusunda alternatif hizmet programlarının kantitatif analiz teknikleri ile karşılaştırılması mümkün olmaktadır (Batirel, 2004: 35). Böylece bu sistem devletin sunacağı hizmetlerin hem toplumun refahını maksimum yapacak hem de bunu en uygun maliyetle yapacak şekilde tespitine imkan tanımaktadır.

PBS; aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyet ve programları, hangi kamu kuruluşunun sorumluluğu altında olduğuna bakılmaksızın düzenlemeye çalışan bir bütçeleme sistemidir (Edizdoğan, 2008: 202). Bu sistemde kamu idareleri ikinci planda olup önemli olan hizmet programının gerçekleştirilmesidir.

PBS’de öncelikle devletin ana fonksiyonları tespit edilir ve sonra bu fonksiyonları gerçekleştirmek için programlar ortaya koyulur. Programlar, amaçlara ulaşmada kullanılacak yolları içerirken her bir program kendi içerisinde alt program, faaliyet ve proje şeklinde sınıflanmakta ve ödenekler bunlara göre yapılmaktadır.

1.3.2.3. Plan Program Bütçeleme Sistemi

Plan program bütçeleme sistemi (PPBS) ilk olarak 1961 yılında Amerika’da Savunma Bakanlığı’nda uygulanmıştır. PPBS performans ve program bütçelerin uzantısı ve daha gelişmiş bir halidir.

Program bütçe tekniği hangi hizmetlerin belirli kaynaklarla en yüksek toplum refahını sağlayacağını belirlemeye yönelik bir bütçe anlayışıdır. Performans bütçe ise bu hizmetin nasıl en ucuza yapılacağını belirtmeye yöneliktir. Genellikle bu iki amacı sağlamaya yönelik olarak geliştirilen bütçe sistemi ise PPBS olarak adlandırılmaktadır (Candan, 2007: 106).

PPBS daha önceki sistemler gibi kuruluşlar düzeyinde değil ülke düzeyinde ulaşılmak istenen amaçlara yönelmiş bir sistemdir. Ülkede hangi hizmetlerin neden tercih edildiğinin gerekçelerini ortaya koymaya çalışır (Mutluer vd., 2011: 89). Sistemde özellikle analitik değerlendirmeler, çok yıllık analizler ve maliyet fayda kestirimleri bulunmaktadır. Sistemin esasını ise planlama faaliyetleri oluşturmaktadır (Çiçek, 2010: 25).

PPBS ile kamu kesiminde daha ileriki yıllara ait plan ve programların geliştirilmesi ve bu plan ve programların bütçe yoluyla uygulanması amaçlanmaktadır. Bu sistemde girdilerin kontrolünden çok, çıktıların yönetilmesi, birden çok bütçe yılının esas alınması ve ne harcandığından çok nelerin yapıldığını ortaya koymak önemlidir (Falay, 1995: 52).

PPBS plan, program ve bütçeleme aşamalarından oluşan bir süreçtir. Plan aşaması, kurumun temel hedeflerinin ve bu hedeflerine ulaşmada gerekli programların tespitini kapsar. Program aşaması, plan aşamasında tespit edilen programların tamamlanmasında gerekli proje ve faaliyetlerin belirlenmesi, zamanlanması ve uygulanmasını gerektirir. Bütçeleme aşaması ise hedeflerin, programların, proje ve faaliyetlerin parasal tahmininin yapıldığı aşamayı oluşturur (Miller ve Robbins, 2004: 383).

PPBS’de birbirine benzeyen programlar birleştirilir ve programlar bir bütün olarak ele alınır. Ayrıca plan ve programların yaşama geçme süresinin bir yıldan daha uzun bir süreyi kapsaması nedeniyle, bütçeler yıllık yapılsa dahi, yapılan hizmetin toplam maliyeti ile ülkeye sağlayabileceği sosyal yarar birlikte değerlendirilir (Mutluer vd., 2011: 89).

PPBS, kaynakların etkin dağılımını sağlamak için fayda maliyet analizlerine önem veren bir sistemdir. Sistem, kamu hizmetlerinin önceliklerine göre tespit edilmesine ve bu yönde alternatif programlar arasında karşılaştırma yapma kolaylığına imkan tanımaktadır. Aynı zamanda bütçeye planlama aracı olma fonksiyonunu yüklemektedir. Bu bağlamda PPBS, geleneksel bütçe sisteminin vurguladığı bütçenin denetim fonksiyonunu ve performans bütçe sisteminin ortaya çıkardığı bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonuna ek olarak bütçenin planlama aracı olma fonksiyonunu da ortaya koymaktadır. Söz konusu fonksiyonu ile PPBS, programların gelecekteki etkilerini dikkate alarak planlamanın karar almadaki önemini vurgulamaktadır.

1.3.2.4. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi

Sıfır esaslı bütçe (SEB) sistemi, bütçe ödeneklerinin bir önceki yıl bütçe ödeneklerinin belirli oranlarda arttırılması ile oluşturulan geleneksel artan (incremental) bütçe sisteminin yerine getirilmiştir (Sherlekar ve Dean, 1980: 751). SEB sistemini esasında diğer sistemlerden ayıran özelliği bu noktada ortaya çıkmaktadır. SEB sisteminde ödenekler her yıl sil baştan tekrar belirlenmekte olup, önceki yıllarda kurumlara ödenen ödeneklerle ilişki kesilmektedir.

Sıfır esaslı bütçe sistemi bugünkü anlamda olmasa bile ilk kez 1924 yılında İngiliz bütçe uzmanı E. Hilton Young tarafından önerilmiştir. Young, bir önceki yılın ödenek düzeylerini mutlak kabul edip artacağı düşünülen bir harcama için herhangi bir maddeye belli bir miktar ilave yaparak tahminde bulunmanın doğru olmadığını, gereksiz ve anlamsız hale gelmiş harcamaların her yıl kesilmesini savunmuştur (Tüğen, 2010: 136). Sistemin bugünkü anlamda ilk uygulaması ise Amerika'da Tarım Bakanlığı'nda 1962 yılında uygulanmıştır.

SEB sistemi dinamik bir süreçtir. Başka bir ifade ile belirli faaliyetin devam ediyor olması onun sonsuza kadar sürdürülmesini haklı göstermez. Çünkü her program yeniden değerlemeye tabi tutulmaktadır. Buna göre mevcut bir program azaltılabilir, tamamen iptal edilebilir ve hatta arttırılabilir (Falay, 1995: 144). Bu yönüyle sistem, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını amaçlayan bir sistemdir.

SEB sistemi 1970’li yıllarda Amerika’da eyaletlerde uygulanmaya başlanmış ve ilgi görmüştür. Sistemin ilgi görmesinin arkasında yatan etken sahip olduğu özellikleridir. Sistem, sınırlı olan bütçe kaynaklarının etkin dağılımını ve etkin bir kontrol mekanizmasını sağlamaktadır. SEB sistemi sürekli olarak faaliyet veya programların niçin yapıldığını sorgulamakta ve faydalarıyla maliyetlerini sürekli olarak karşılaştırmaktadır (McKinney, 2003: 127).

Sistemin uygulanmasında her yıl ödeneklerin tespitinde kamu idarelerinde aşağıdan yukarı doğru her birim gerekçeleri ile birlikte ve önceliklere göre taleplerini bildirir ve bunların toplamına denk düşecek bütçe ödeneği tespit edilir.

Sistem ile kamu harcamalarının her yıl yapılan bütçe değerlendirmesi neticesinde etkin ve verimli şekilde yapılması, aşağıdan yukarı doğru ilerleyen bir süreçte belirlenen taleplerin kurum personelinin motivasyonunu arttırması gibi faydalarının yanı sıra her yıl bütçenin tekrar baştan oluşturulmasının ortaya çıkaracağı iş yükü, bazı faaliyetlerin kamuda devamlılığının esas olmasına aykırı bir uygulama olması gibi olumsuz yanları da bulunmaktadır.

Modern bütçe sistemlerinin en gelişmiş konumunda bulunan performans esaslı bütçe sistemi, bu çalışmanın konusunu oluşturduğu için daha detaylı bir şekilde takip eden başlıklar altında incelenmektedir.

1.3.2.5. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Performans esaslı bütçe sistemi, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik unsurlarının gerekliliği üzerine kendisinden önceki bütçe sistemlerinin bazı özelliklerini alarak bunları yeni bir ad altında şekillendiren ve üstüne eklemeler yaparak sunan bir bütçe sistemidir. Kamusal faaliyetlerin artması sınırlı olan kamu kaynaklarının kullanılmasında rasyonel davranılmasını gerektirmiştir. Bu durum devletin elinde bulunan kaynakların, öncelikli ve vatandaşın taleplerine denk düşen hizmetlere yönlendirmesini gerektirmektedir. Kamu kaynaklarının büyük kısmını oluşturan vergilerin ne amaçla harcandığı meselesi vatandaşın önemseddiği bir konu haline geldiğinden yöneticilerin kararlarını alırken politik değil rasyonel davranması bütçe kararları aşamasında önem kazanmıştır.

Performans esaslı bütçe sisteminde kamu kaynaklarının tahsisi, kamu idarelerinin önceden belirlemiş olduğu amaç ve hedeflere ulaştıracak şekilde yapılmaktadır. Sonuçlara odaklı olan sistemde hesap verme sorumluluğu, vatandaşın memnuniyeti, kalite, şeffaflık, mali disiplin gibi konular önem arz etmektedir.

Tez konusunu oluşturduğundan performans esaslı bütçe sistemine ilişkin detaylı bilgi takip eden başlık altında verilmektedir.

1.4. Performans Esaslı Bütçe Sistemi: Teorik Yapısı ve Kapsamı

Bu başlık altında performans esaslı bütçe sistemine ilişkin teorik yapı; sistemin tanımı ve önemi, özellikleri, gelişimi, uygulama sebepleri, uygulamadaki farklı modelleri ve ana unsurları itibariyle ortaya koyulacaktır.

1.4.1. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Tanımı ve Önemi

Performans kavramı kelime olarak iş, yapma, yerine getirme, başarma gibi anlamlara gelmektedir. Performans, hedeflenen durum ile fiili durum arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Fiili durum, hedeflenen duruma ne kadar ulaşıldığını dolayısıyla o işi yapan birimin performansını ortaya koymaktadır. Bu anlamda kamuda performans kavramı ise kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Bir diğer ifade ile kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çalışmalarını ifade eder (Ateş ve Çetin, 2004: 256).

Dünyada 1980'li yıllardan itibaren gündeme gelen kamuda reform çalışmaları kapsamında kamu sektörünün daha etkin ve verimli çalışması için performans kavramının önemi artmıştır. Temel amaç kurumların performanslarına yönelik daha kaliteli ve somut bilgi sağlayarak karar almayı güçlendirmektir (Yılmaz, 2007: 35). Söz konusu amaca yönelik atılan somut adım ise performansı ve bütçeyi birleştiren, performansa göre ödenek tahsis eden bir bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçe (PEB) sisteminin uygulamaya konulmasıdır.

PEB sistemi modern bütçeleme anlayışlarının en gelişmiş şeklidir. Dünyadaki uygulamalara bakıldığında sistemin çıktı/sonuç odaklı bütçeleme, çıktı/sonuç odaklı

yönetim, misyona dayalı bütçeleme, performans bütçe isimleri altında uygulandığı görülmektedir.

Bu sistem, 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 (Maliye Bakanlığı, 2004: 7).

PEB sisteminde, performans hedef ve sonuçlarını içeren performans bilgileri bütçe sürecine dahil edilmekte, çıktı ve sonuçlara göre kaynaklar tahsis edilmekte ve hesap verme sorumluluğu önem kazanmaktadır.

PEB sistemi, kamu idarelerinde tahsis edilen kaynaklarla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren ve ödenek artışının kamu idarelerinin çıktı ve sonuçlarındaki artışa bağlayan bir bütçe sistemidir (Schick, 2003: 101). Bu sistemde, kamu kaynaklarının ne amaçla harcandığı ortaya koyulmaktadır. PEB sistemi kavram olarak amaç ve hedeflerin, sonuçların ve kaynakların birbirine bağlı olduğu basit ancak uygulamasının zor olduğu bir sistemdir (Schick, 1990: 26).

PEB sistemi, performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre organizasyonun amaçlarına ulaşp ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme yaklaşımıdır (Curristine, 2005: 131 aktaran: Tüğen vd., 2007: 36). Performans yönetiminin kamuda amaçladığı kaynak yönetiminde etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanmasında temel araç PEB sistemidir. PEB ile kamu idarelerine tahsis edilen kaynaklar ile nelerin yapıldığının önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi söz konusudur. Performans ölçütleri kamu idaresinin performansını ölçmek için oluşturulmuş araçlardır. PEB sisteminin özünü, faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur (Edizdoğan, 2008: 257). PEB sisteminin uygulanmasında

performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi önemli bir unsurdur. PEB sistemi üç ilke üzerine kurulmuştur. Bunlar; devlet kendisinin kural ve düzenlemelerinden ziyade toplumun amaç ve misyonuna göre yönetilmeli, vergi mükellefleri çabadan ziyade sonuçlara göre vergi ödemeli ve son olarak da süreç amaç ve sonuçlara göre ölçülmelidir (King, 1995: 1).

Ayrıca PEB sistemi, neyin niçin planlandığına, planlananın maliyetinin ne olduğuna, planlananın ne zaman gerçekleştirileceğine ve bunu gerçekleştirmede kaynak olarak neye ihtiyaç olacağına yanıt arayan bir sistem olarak da ifade edilebilir (Herzog, 2006: 74).

Bütçe sistemleri zaman içerisinde günün değişen iktisadi, sosyal ve siyasi koşullarına göre gelişim göstermiştir. PEB sistemi de özellikle küreselleşmenin etkilerinin arttığı son yirmi yıllık dönemde önem kazanmış ve ülkelerin dikkatlerini üzerinde yoğunlaştırdığı bir devlet bütçe sistemi haline gelmiştir. Bunun altında yatan birçok neden bulunmaktadır. PEB sisteminin öneminin anlaşılması açısından kamu kesiminin içerisinde bulunduğu etkin olmayan konumun ortaya koyulması gerekmektedir. Dünya genelinde kamu kesimine atfedilen görev ve sorumlulukların artmasıyla kamunun milli ekonomideki payı yükselmiştir. Görev ve sorumluluklarda meydana gelen artış kamunun elde ettiği gelirlerin de artmasını gerektirmiştir. Sorun, devletin elde ettiği geliri kamu hizmetlerine nasıl yönlendireceği aşamasında ortaya çıkmaktadır. Sınırlı olan kaynakların toplumun refah seviyesini yükseltecek şekilde kullanılması gerekliliği ilk planda devlet bütçe sisteminin önem kazanmasını sağlamıştır. Bu bağlamda vatandaşın taleplerine uygun, saydam, performansı ön plana alan küçük ve denk bir bütçe anlayışı ile kamu kaynaklarının etkin kullanılması amaçlanmıştır.

Kamuda, PEB sisteminin önem kazanmasında etkili olan birçok olumsuz durum bulunup, bunların bazıları şunlardır:

- Savurganlık, verimsizlik, yolsuzluk gibi kamu kaynağının etkin olmayacak biçimde kullanılmasına yol açan faktörlerin varlığı kamuda etkinsizliklerin temel sebepleridir. Bu bağlamda Milton Friedman'ın

harcama matrisinde başkasının parasını başkası için harcama sırasında fiyat ve kalitenin önemli olmadığı görüşü kamu kesiminde kaynak kullanımı aşamasında ağır basmaktadır. Kamu kesiminde siyasiler, bürokratlar vatandaştan toplanan gelirleri harcarken kaliteye ve fiyata önem vermezler. Bu durum kamuda kaynakların savurganca kullanılmasını ifade etmektedir. Ayrıca kamu kesiminde yaygın olan gizli işsizlik olgusu da çalışan memurların veya işçilerin verimsiz olmalarını tetikleyerek kaynakların savurganca kullanılmasını ortaya çıkarmaktadır. Kamuda kaynakların etkin kullanılmasını engelleyen bir diğer önemli olgu ise yolsuzluktur. Yolsuzlukların varlığında yine kamu kaynaklarının kullanılması toplumun yararına olmayıp belirli grupların veya kişilerin çıkarlarına yönelik olmakta bu da kamu kaynaklarının kullanılmasında savurganlığa yol açmaktadır.

- Girdi odaklı yaklaşımın varlığı kamu hizmetlerinin sunumunda başarılı olup olmama konusunda fikir vermemektedir. Bu anlayışta önemli olan harcanan para olup bunun neden, niçin harcandığı ve ne başarıldığı gibi sorulara önem verilmemektedir.
- Kaynakların merkezden dağılması, kamu kaynaklarının dağılımında dengesizliklerin yaşanmasına yol açmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir sonucu olarak merkezden kamu kaynaklarının yönetimi, kaynakların dağılımında başarısızlıklara yol açmaktadır. Merkezi idarenin yerel düzeydeki ihtiyaçları belirleme imkanı oldukça güçtür. Bunu gerçekleştirse dahi zamanında hizmetin sunulması mümkün değildir. Böyle bir durum kamuda etkinsizliğe yol açmakta ve yerel idarelerin önemini ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca küreselleşmenin de etkisiyle bilgiye ulaşmanın kolaylaştığı bir zamanda vatandaşın ihtiyaçlarında da değişimler yaşanmakta bu da yerel düzeyde idareciliğin önemini arttırmaktadır.
- Mali saydamlığın olmaması dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun da tesis edilememiş olması kamuda etkinsizliklere yol açan bir başka

hususudur. Bunun belirtileri olarak yolsuzlukların artışı, savurganlık gibi durumlar gösterilebilir.

- Kamuda kısa vadeli düşünerek kararların alınması da bir başka etkinsizlik göstergesidir.

Kamunun yukarıda sayılan durumlardan kaynaklanan etkinsizlikleri kaynak harcama dengesizliği ortaya çıkararak bütçe açıklarının artmasına ve iktisadi anlamda krizlere sebep olmuştur. Ayrıca denetim konusunda güçlü bir yapının olmaması da var olan etkinsizlikleri ortadan kaldırmakta yetersiz kalmaktadır.

Kamunun içinde bulunduğu bu olumsuz durumdan çıkarılması için bir çözüm önerisi olarak PEB sistemi gündeme getirilmiştir. Söz konusu sistemin yapısında bulunan unsurlar sayesinde devletin etkinsizliğinin azaltılması amaçlanmaktadır. Sistem öncelikle kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliği amaçlamaktadır. Bunu da mali saydamlığı ve hesap verme sorumluluklarının önemini vurgulayarak başarmaya çalışmaktadır. Kamu kaynaklarının savurganca kullanılmasını engellemek amacıyla kamuda yetki sorumluluk dengesini açık bir biçimde oluşturmaktadır. Kamu kaynağını kullanma yetkisi olan kişilerin bu kaynağı neden kullandığı ve sonucunda ne başardığı sorgulanmakta ve kamu idarelerinde performans kavramı önem kazanmaktadır. Kamu idarelerine kaynakların tahsisinde kamu idarelerinin performansları ön plana çıkmakta ve ortaya koyulan amaç ve hedeflere göre kaynak aktarımı yapılmaktadır. Sistem performans ölçümleriyle de kamu idarelerinin bu amaç ve hedeflere ne seviyede ulaştığını ortaya çıkarmakta bu da başarıdan sapmalar varsa bunun kaynaklarını belirlemekte ve sorumluları cezalandırmaktadır. Tam tersi durumda da başarı ödüllendirilmekte ve çalışanlar teşvik edilmektedir. Sistem içerisinde bulunan birçok belge kamuoyunun ve yasanın denetimine imkan tanımakta bu da sistemin işlerliği açısından denetim işlevini meydana getirmektedir.

PEB sistemi aynı zamanda merkezden yönetim ve girdi odaklı yaklaşım yerine yerinden yönetim ve sonuç odaklı yaklaşımı benimseyerek vatandaşın ihtiyaçlarına önem vermekte bir bakıma vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiyi güçlendirilerek

vatandaşın memnuniyetini sağlamaktadır. Kaynakların tahsisinde kamu idaresinin başarmak istediği amaç ve hedeflere göre hareket edilerek kamu hizmetlerinin sunumuyla neyin başarıldığı ortaya koyulmak istenmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda uzun vadeli düşünülerek ve popülist politikalardan kaçınarak istikrar amaçlanmaktadır. PEB sistemi kamuda uzun dönemli stratejik düşünmeyi sağlayan bir bütçe sistemi olması nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda devamlılığı sağlamaktadır. Sunumu veya tamamlanması yıllara yaygın olan hizmetler için uzun vadeli kaynak ayrılması hizmetin tamamlanması için gerekli bir unsurdur. Bu durum yıllık bütçelerin oluşturulması ve kısa vadeli bakış içerisinde gerçekleşmesi muhtemel olmayan bir durumdur. Söz konusu sistem kamu idarelerinin önceliklerine göre kaynaklarını yönlendirmesini sağlamakta ve devletin planlama kapasitesini güçlendirmektedir (Srithongrungs, 2009: 59).

PEB sistemi sahip olduğu özellikler ile kamu kesiminde bütçe açıklarının kapanmasına ve mali performansın artmasına katkı sağlayan bir sistemdir. Özellikle kamu kaynaklı krizlerin temelinde mali disiplinin bozulması yatmaktadır. Bunun sebebi ise kamu kaynaklarının savurganca, etkin olmayacak bir biçimde kullanılmasıdır. Bu etkinsizliği gidermek üzere geliştirilen PEB sisteminin kamuda mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunduğu ampirik çalışmalarla da ortaya koyulmuştur (Reddick, 2003- Crain ve O’Roark, 2004).

Son olarak PEB sistemi bütçe sürecinde kaynak tahsislerini sahip olduğu performans bilgilerine göre yaparak karar almada rasyonel davranmayı sağlamaktadır. Bütçe esasında seçim yapmakla ilgilidir. En iyi seçimi yapmak için karar alıcıların, nitel ve tamamlanmış performans bilgisine ve verisine ihtiyaı vardır. PEB sistemi bunu, sahip olduğu amaç ve hedeflerin tespiti, bunların öncelik sırasına koyulması, performans seviyelerinin lm gibi çeşitli mekanizmalar ile sağlamaktadır (Young, 2003: 2).

1.4.2. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Nedenleri

Kamu kaynaklı krizlerin ortaya ıkarımış olduğu toplumsal refah kaybı ve bunun yanında küreselleşmenin artması kamuya yönelik bir dizi reformların oluşturulmasına neden olmuştur. Bu reformların temel amacı kamu kesiminin

küçültülmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde yönetilmesi, vatandaşın memnuniyetini dikkate alan, şeffaflığın sağlandığı ve sonuçlara odaklı bir kamu yönetimi anlayışının meydana getirilmesidir. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) adı verilen bu yönetim anlayışı çalışmaları aslında özel sektör plan ve bütçe uygulamalarının kamuya adaptasyonunu içermektedir (Kelly ve Wana, 2000). Çünkü özel sektör uyguladığı yönetim araçları ile kar elde edip, etkin çalışmasına karşın kamuda uygulanan yöntemler işe yaramayıp, kamuda etkinsizliği ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda, yeni kamu yönetimi anlayışı kamu mali yönetimi anlayışında da gelişmelere sebep olmuş olup, bu gelişmelerden birisi de PEB anlayışının ortaya çıkmasıdır.

Girdilere dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerdeki saydamlığın yeterli olmaması, yani ödenekler ile üretilecek kamusal mal ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması, kamu harcamalarının sürekli artış göstermesi ve vergi yükünde meydana gelen artışlar halkın kamu kaynaklarının yönetimine olan ilgi ve şikayetlerini arttırmıştır. Bu sebeple günümüzde birçok ülkede farklı ad ve biçimlerde de olsa çıktı ve sonuca dayalı, performansı ön plana alan PEB anlayışı ortaya çıkmıştır (Eruz, 2005: 61). Toplumun daha bilinçli bir hale gelmesiyle artık toplum, devlete ödenen vergilerin nerelerde kullanıldığını ve bunun sonucunda nelerin başarıldığını sorgularken taleplerinin karşılanıp karşılanmadığını da önemsemektedir.

PEB sisteminin ana ögesi, kaynak dağılımında etkinliği arttırmak ve kamu harcamalarında verimliliği sağlamaktır (Robinson ve Brumby, 2005: 5). Bununla amaçlanan kamuda mali disiplini sağlamaktır. Kamu kaynaklı krizlerin temel gerekçesi mali disiplinde meydana gelen bozulmalar olup, bu yönde atılan adımların başında kaynakların etkin kullanılmasını esas alan PEB sistemi gelmektedir.

Curistine (2005: 132), PEB sistemini uygulayan ülkelerin bu sistemi uygulama amaçlarını genel olarak dört madde altında toplamaktadır. Bunlar;

- kurumları etkinlik ve etkililik ile yönetmek,
- bütçe sürecinde karar almayı güçlendirmek,

- kamu idarelerinde çalışanların rol ve sorumluluklarının tespiti ile parlamentoya ve kamuoyuna hesap verilebilirliği ve şeffaflığı sağlamak ve
- tasarruf etmektir.

PEB sistemi; sistematik olarak performans bilgilerinin kullanıldığı, kaynakların kamu kurumlarının sundukları hizmetlerin sonuçlarıyla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bir bütçeleme sistemi olarak kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini amaçlayan bir sistemdir (Robinson and Duncan, 2009: 2).

Kamuda etkinliği sağlamak üzere PEB sisteminin sahip olduğu önemli özellikleri itibariyle sistemin uygulanmasına yönelik dünya genelinde gerçekleştirilen reformlar farklı biçimlerde ortaya çıkmıştır. Buna göre bazı ülkeler yukarıdan aşağıya baskı ile bu sistemi uygularken, bazı ülkelerde aşağıdan yukarı doğru esnek yaklaşımla, bazı ülkeler aşamalı şekilde bazıları ise tersine ani bir şekilde sistemi uygulamaya çalışmıştır.

1.4.3. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Dünyada meydana gelen gelişmeler ile birlikte özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında reformlar gündeme gelmiş ve birçok ülke bu yönde çalışmalar başlatmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile özel sektör uygulamalarının kamu sektöründe de uygulanması gerekliliği vurgulanmıştır (Kelly ve Wanna, 2000). Kamu kesiminde yaşanan ekonomik krizler ve küreselleşmenin neden olduğu kamu yönetimi anlayışındaki değişmeye paralel olarak kamu mali yönetiminde de değişimler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler ile ortaya çıkan kamu mali yönetimi anlayışında; hizmetin kalitesi, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik, ekonomiklik, verimlilik gibi kavramlar ortaya çıkmıştır. Ayrıca ekonomik krizlerin neden olduğu mali disiplinde bozulmalar neticesinde ekonomide kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması fikirleri önem kazanmıştır. Bu noktada geleneksel kamu yönetiminin ortaya koymuş olduğu kaynak kullanımında girdilere önem verme anlayışı yerine sonuçlara önem veren bir yönetim anlayışı gelişmiş ve böylece sonuç odaklı bütçeler oluşturulmaya başlanmıştır. Önemli olan hükümetin ne harcadığı değil ne yaptığı anlayışının önem kazanması sonuç odaklı bütçeleme anlayışının gelişmesini

tetikleyen faktör olmuştur. PEB sistemi de bu yönde geliştirilen bir bütçeleme anlayışı olarak reformların en önemli kısmını oluşturmuştur.

PEB sisteminin başlangıcı olarak performans bütçe sisteminin uygulanmasına yönelik atılan adımlar gösterilmektedir. Bu süreç 1912’de ABD Başkanı Taft tarafından oluşturulan Ekonomi ve Verimlilik Komisyonu’nun raporuna kadar uzanmaktadır. Ancak ilk ciddi gelişme 1943 yılında Uluslararası İl/ İlçe Yönetim Birliği’nin yerel yönetimlerin faaliyetlerini ölçmek için ortaya koyduğu yayın ile yaşanmıştır (Kong, 2005: 92). Bunun üzerine 1949 da Hoover Komisyonu yayınladığı raporda bu sistemin federal düzeyde yaygınlaştırılması için öneride bulunmuştur. Performans terimini bütçe literatürüne ilk defa ve resmen sokan bu komisyon ABD’de bütçe aksaklıklarına dikkat çekmiştir (Falay, 1995: 41). Bu komisyon, bütçenin harcama kalemlerinden fonksiyonlara, faaliyetlere, maliyetlere, projelere ve başarılarla odaklanmasını önermekte ve performans bilgisinin önemini vurgulamaktadır (Yazici Aydemir, 2010: 15). Komisyon ulusal hükümete tahsisli bütçeler yerine performans bütçe sistemini önermiş ve performans ölçümlerinin performans raporları ile sağlanabileceğini söylemiştir (Çiçek, 2010: 22). Ancak, günümüz anlamında PEB sistemi ABD’de uygulanan performans bütçe sisteminin daha gelişmiş halidir.

PEB sisteminin gelişmesinde katkısı olan uygulamaların başlangıcı 1949 Hoover Komisyonu’nun önerdiği performans bütçe sistemidir. Bunu 1965 yılında Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi, 1973 yılında Hedeflere Göre Yönetim ve son olarak Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi takip etmiş olup, bu sistemlerin temel amacı kaynakların tahsisini sonuçlara bağlamaktır (Mcgill, 2001: 377). PEB sistemi modern bütçe sistemleri olarak ifade edilen bütçe sistemlerinin kamu için faydalı özelliklerini bir arada toplamaya çalışan bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır.

Dünya uygulamalarına ilişkin ayrıntılı bilgi ikinci bölümde verilecek olup, burada PEB sistemindeki gelişmelere kısaca yer verilmektedir. Buna göre, dünyada meydana gelen gelişmeler ile birlikte özellikle 1980’lerden itibaren PEB sistemi dünya genelinde birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Özellikle 1980’li yılların sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990’lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya,

İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya PEB sistemini uygulama yönünde reformlar gerçekleştirmiştir. Günümüzde özellikle OECD ülkeleri performansa dayalı bütçe anlayışını benimseme yolunda adımlar atmıştır. Türkiye de 2003 yılında PEB sisteminin yasal çerçevesini oluşturmuştur.

1.4.4. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Özellikleri

PEB sistemi performans yönetiminin bir unsurudur. Performans yönetimi bir kurumun önceden belirlediği amaç ve hedeflere ulaşırken izlediği yol ile bu yol sonunda elde edilen sonuçların birlikte değerlendirildiği bir süreçtir (Ateş ve Çetin, 2004: 256). Kamu idareleri açısından performans yönetimi kamu idarelerinin sunduğu mal ve hizmetlerin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için yapılan faaliyetleri ifade etmektedir. Performans yönetimi ile kamu idarelerinde amaçlanan husus, sunulan mal ve hizmetlerin etkin, verimli ve tutumlu olacak şekilde gerçekleştirilmesidir. Bunu sağlama yönünde gerekli araçlardan birisi de PEB sistemidir.

PEB sistemi kamu idarelerinin belirlediği amaç ve hedeflere göre kaynak tahsisinin yapıldığı ve arzu edilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını ölçen bir bütçe sistemidir. Kamu idarelerinin belirlediği öncelikli stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere kaynak tahsisi yapılarak kaynakların yönetiminde rasyonel karar alınmaktadır. Bu bağlamda sınırlı kaynakların yönetiminde öncelikli ihtiyaçların tespiti ve gerçekleştirilmesi bu sistemin temel özelliğidir. Kamu idarelerince kaynakların bu şekilde kullanılması kaynak harcama dengesi açısından kamuda mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.

PEB sistemi, performans bilgilerinin bütçe belgelerinde yer aldığı ve bu bilgilere dayanarak ödeneklerin tahsis edildiği sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışıdır. Buna göre kamu idarelerinin faaliyetleri neticesinde ne kadar harcadığı değil ne başardığı ve arzu edilen amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığı önemlidir. Performans bilgilerinin bütçe belgelerinde kullanılması birçok fayda sağlar. OECD (2007: 11) bu faydaların bazılarını şöyle sıralamaktadır:

- Kamuda sonuç odaklılığı güçlendirir.
- Kamuda amaç ve öncelikler ile bunları başarmada hangi programların oluşturulabileceğine ilişkin bilgi sağlar.
- Planlama ve faaliyetlerin önemini vurgulayarak karar alıcılara neyin işleyip işlemediğine ilişkin detaylı bilgi sunar.
- Parlamento ve kamuoyuna daha fazla ve iyi bilgi sağlayarak şeffaflığı geliştirir.
- Program yönetimi ve etkinliğinin geliştirilmesinde etkili bir araçtır.

PEB sistemi geleneksel merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışının aksine harcama yetki ve sorumluluklarını dağıtarak kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir sistemdir. Sistem karar alıcılara yetki sağlamakla birlikte hesap verme sorumluluğunu da tesis etmektedir. Böylece karar alıcılara karar almalarında esneklik sağlanmış ancak bu yetkiyi kötüye kullanmalarını engellemek amacıyla hesap verme sorumluluğunu da geliştirilmiştir. Bu bağlamda karar alıcıların performansları önem kazanmıştır.

PEB sistemi vatandaşın taleplerini dikkate alarak kararların oluşturulması imkanını da sağlayan bir bütçeleme anlayışıdır. Kamu gelirleri içinde önemli bir yer işgal eden vergilerin ödeyicisi olan vatandaşın, sunulan kamu hizmetlerinden memnuniyeti kamu gelirlerinin devamlılığı açısından önemlidir. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın taleplerine uygun kararların alınması gerekmektedir.

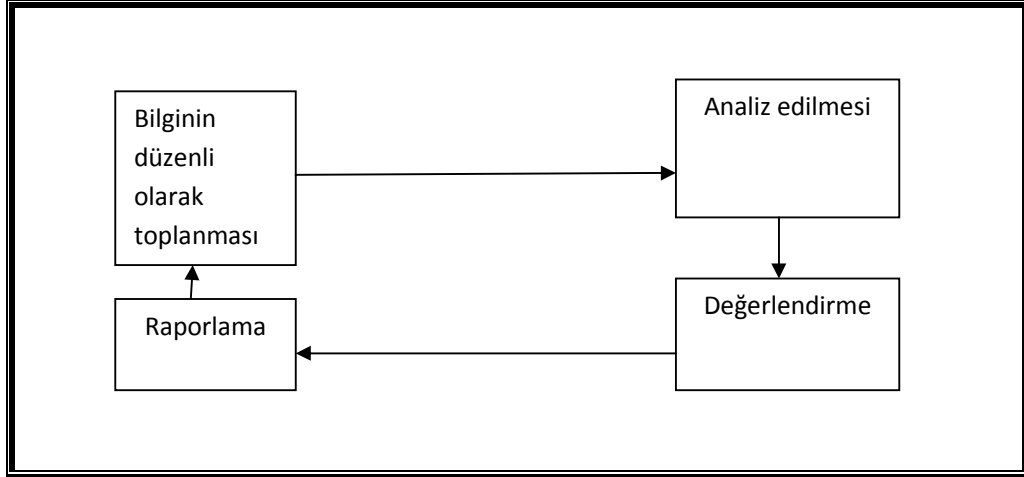
1.4.5. Performans Esaslı Bütçe Modelleri

PEB sisteminin dünya uygulamaları incelendiğinde tek tip olmadığı farklı uygulamaların olduğu görülmektedir. PEB sistemi, performans bilgisinin bütçe sürecinde kaynak tahsisleri ile ilişkisi açısından ve kullanılan belgeler itibarıyla farklı şekillerde uygulanmaktadır. OECD kaynaklarında genellikle performans bilgisinin bütçe sürecindeki önemi üzerine odaklanılmış ve bu yönde üç farklı model

geliştirilmiştir. Bunlar, sunuma yönelik bütçeleme, performans bilgisine dayalı bütçeleme ve doğrudan performans bütçelemedir. Bunun yanı sıra, sistemde kullanılan belgeler itibariyle de stratejik planlamaya dayalı, performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi şeklinde farklı adlarda PEB modelleri de uygulanmaktadır.

PEB, performans bilgisine dayanan bir bütçeleme sistemidir. Bu nedenle, PEB uygulayacak olan kamu idarelerinin, performans bilgisini üretecek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekmektedir. Performans bilgisi, performansa dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan, nitel ve nicel her türlü bilgidir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir (Maliye Bakanlığı, 2004: 54). PEB sisteminde gerekli olan performans bilgi sistemi sürecinin işleyişi Şekil 1.2’de gösterilmektedir.

Şekil 1.2: Performans Bilgi Sisteminin İşleyişi



Kaynak: Ahmet Özen (2008); “*Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*,” Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, s. 55.

Performans bilgi sistemi şekilde de görüleceği üzere kamu idarelerinin performanslarını ölçmek üzere bilginin toplandığı, analiz edildiği ve değerlendirilip raporlandığı bir süreci içermektedir. Söz konusu süreç, süreklilik gerektiren ve dinamik bir döngüyü ifade etmektedir. Buna göre söz konusu döngü dört aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada kamu idarelerinin tüm faaliyetlerini kapsayan bilgiler düzenli bir şekilde toplanmakta, ikinci aşamada toplanan bilgilerin analizi yapılmakta, üçüncü aşamada analiz edilen bilgiler değerlendirilmekte ve son aşamada ise bilgilerin değerlendirme sonuçları raporlanmaktadır.

Performans bilgi sistemi, PEB sisteminin temel unsurlarından birisidir. Çünkü PEB sisteminin özü olan kaynakların sonuçlar ile ilişkilendirilerek aktarılması performans bilgi sistemi aracılığı ile sağlanmaktadır. Farklı PEB modellerinde söz konusu performans bilgisinin kaynakların tahsisi aşamasındaki rolü değişebilmektedir. Buna göre performans bilgileri kaynakların tahsisinde doğrudan etkili olabileceği gibi dolaylı bir şekilde de etkili olabilmekte veya hiç etkili olmamaktadır. Bu bağlamda performans bilgisinin farklı PEB modellerinde kaynak tahsis aşamasındaki rolüne yönelik bilgi Tablo 1.1 de sunulmuştur.

Tablo 1.1: Performans Bilgisi ve Kaynak Tahsisi Arasındaki İlişkiye Göre PEB Modelleri

PEB Kategorisi	Kaynak Tahsisi ve Performans Bilgisi Arasında İlişki	Performans Bilgisinin Kapsamı	Performans Bilgisinin Temel Amacı
Sunuma Yönelik Bütçeleme	Yok	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Hesap verme sorumluluğu
Performans Bilgisine Dayalı Bütçeleme	Dolaylı	Performans hedefleri ve/veya performans sonuçları	Planlama ve/veya hesap verme sorumluluğu
Doğrudan Bütçeleme	Doğrudan	Performans sonuçları	Kaynakların tahsisi ve hesap verme sorumluluğu

Kaynak: OECD (2007), “*Performance Budgeting in OECD Countries*,” USA, s. 21.

Tablo 1.1 içeriğinde; birinci sütunda farklı PEB modelleri, ikinci sütunda kaynak tahsisi ile performans bilgisi arasındaki ilişkinin niteliği, üçüncü sütunda performans bilgilerinin nelerden oluştuğu ve son sütunda ise bütçe sürecinde performans bilgilerinin hangi amaçlarla kullanıldığı yer almaktadır.

Tablo 1.1’e göre sunuma yönelik PEB modelinde, bütçe dokümanlarında veya diğer hükümet belgelerinde yer alan performans hedeflerini ve performans sonuçlarını gösteren performans bilgileri, ödeneklerin aktarılmasında önem taşımamaktadır. Bir başka ifade ile kaynakların tahsisi ile performans bilgisi arasında bir bağlantı yoktur. Bu modelde performans bilgileri sadece bilgi maksatlı olup, amacı parlamentoya ve kamuoyuna yönelik hesap verilebilirliği geliştirmektir (OECD, 2007: 21). Söz konusu model, genel olarak PEB sistemin uygulanmasına tam olarak geçilmeden önce tercihten ziyade zorunluluğa dayalı olarak uygulanmaktadır (Yenice, 2006: 63).

Performans bilgisine dayalı PEB modelinde ise kaynakların tahsisi ile performans bilgileri arasında dolaylı bir ilişki söz konusudur. Bu modelde, performans bilgileri kaynakların tahsis sürecinde önemli bir göstergeyken tahsis edilecek kaynağın miktarını belirtmemektedir. Bu da kaynakların tahsisi ile performans bilgileri arasında dolaylı bir ilişkinin kurulduğunu göstermektedir. Bir başka anlatımla performans ile ödenekler arasında doğrudan bir ilişki söz konusu olmayıp, kaynakların dağılımında performans bilgilerinden faydalanılmaktadır, ancak bu kesinlik ifade etmemektedir. Söz konusu

modelde performans bilgilerine dayanarak kaynak tahsisi yapılabilir fakat bu bazen tek başına yetmediği gibi bazen de hiçbir anlam ifade etmeyebilir. Örneğin; performans bilgisi ile birlikte politik öncelikleri yansıtan hükümet belgeleri gerekebilir. Bu yöneme göre performansı çok yüksek olan bir devlet faaliyetine mutlaka daha fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan çıkmamaktadır. Bu devlet faaliyeti eğer ülkenin politik öncelikleri arasında yer almıyorsa ve belki de ilerde stratejik olarak son verilmesi gerekiyorsa, yüksek performans sonuçlarına rağmen bu faaliyet için daha az kaynak ayrılması gerekecektir (Yenice, 2006: 64). Bu modelde performans bilgilerinin kullanılmasındaki temel amaç planlama yapmak veya hesap verilebilirliği sağlamaktır.

Son model olan doğrudan bütçeleme modelinde ise performans bilgileri ile kaynakların tahsisi arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Genelde performans bilgileri performans sonuçlarını içermekte olup ödeneklerin tahsisi direkt olarak başarılan sonuçlara dayanmaktadır. Bu model açık biçimde çıktı ölçümleri ve birim maliyet bilgilerini gerektirmektedir. Bu modelin kamu kesiminin tamamında uygulanmasının imkanı olmayıp, genelde eğitim ve sağlık sektörlerinde uygulandığına dair örnekler mevcuttur (OECD, 2007: 47). Bu modelde performans bilgilerinin kullanılmasındaki temel amaç kaynakların tahsisinin yanı sıra hesap verme sorumluluğunu sağlamaktır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere üç farklı PEB modeli söz konusu olup, her bir modelde performans bilgisi ile kaynakların tahsisi arasındaki ilişki de farklı biçimde gerçekleşmektedir. Bu bağlamda söz konusu farklı uygulama modellerinin taşıması gereken bazı ortak özellikler bulunmaktadır (OECD, 2007: 12). Bunlar;

- Devletin tamamını kapsayan planlama ve raporlama geliştirilmelidir.
- Performans bilgisi bütçe sürecine dahil edilmelidir.
- Performans sonuçlarını otomatik olarak kaynak tahsisine bağlayan sistemlerden kaçınılmalıdır çünkü söz konusu sistemler istenmeyen davranışlara yol açabilir. Ayrıca düşük performansların altında yatan sebepleri dikkate alan sistemlerin oluşturulması zordur.

- Anlamalı ve hesap verilebilir performans bilgisi sürekli olarak güncellenen güvenilir çıktı ve sonuç bilgisini gerektirir.
- Performans bilgisinin değerlendirilmesi harcamacı birimlerden bağımsız olarak dışarıdan uzmanlar tarafından yapılmalıdır.
- Politik ve idari liderlerin desteği sistemin uygulanması açısından hayati önem taşır.
- Merkezi uyumlaştırma kurumlarının ve diğer kurumların personel ve diğer kaynak kapasiteleri yeterli olmalıdır.
- Reform yaklaşımları değişen durumlara uyumlaştırılmalıdır.
- Sistemin uygulanması için personele teşviklerin sunulması gerekir.

Uygulamada performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılmasına yönelik modellerin yanı sıra PEB sistemine dayanak teşkil eden belgeler dikkate alındığında ayrıca üç modelin yer aldığı görülmektedir. Bunlar, performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi, bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi ve stratejik plana dayalı PEB sistemidir.

Performans sözleşmesine dayalı PEB sisteminde, kamu idareleri çalışanlarıyla yapılan sözleşmeler mevcut olup, amaç hesap verme mekanizması aracılığıyla kamu idarelerinin performanslarının arttırılmasıdır. Bu modelde bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmakta olup, bütçe dönemi sonunda gerçekleşen performans ile hedeflenen performans arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir.

Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sisteminde ise bütçe metni dışında performansı ölçmek amacıyla herhangi bir belge düzenlenmemektedir. Dolayısıyla sadece bütçede performans bilgileriyle birlikte ödenek bilgileri bulunmakta olup ayrıca bağımsız bir performans raporuna yer verilmemektedir (Egeli vd., 2007: 29).

Stratejik plana dayalı PEB sisteminde ise kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli bir stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin bu planlara göre hazırlanması söz konusudur. PEB modellerinden stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi bu çalışmanın konusunu içerdiği için modeller içerisinde detaylı bir şekilde aşağıda incelenmektedir.

1.4.5.1. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi

PEB sistemi modelleri içerisinde en yaygın olarak uygulananı olan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminde temel belge stratejik plan olup, buna aşağıda detaylı olarak değinilmektedir.

1.4.5.1.1. Stratejik Plan Kavramı, Tanımı ve Gelişimi

Strateji kavramı, eski Yunan generallerinden *Strategos*'un adından hareketle türetilmiştir. Bu nedenle yüzyıllar boyunca askeri bir kavram olarak kullanılmıştır. Bazı kaynaklarda ise kavramın Latince *yol, çizgi* veya *nehir yatağı* anlamlarına gelen *stratum* kelimesinden geldiği belirtilmektedir. Kavram bilimsel bir disiplin olarak gelişmesini askeri alanda taşıdığı öneme borçludur. Son yıllarda işletme bilimi literatüründe ve özellikle de yönetim ve karar teorilerinde strateji kavramının önemi giderek artmaya başlamıştır (Öge ve Diken, 2008: 86).

Strateji kavramı ileriye yönelik yani uzun dönemli politikalar üretme, güçlü olma ve güçleri birleştirme, amaç ve araç uygunluğunu sağlama, eldeki güçlerin etkin kullanımını sağlama, esnek ve tedbirli olma, yeniliğe ve gelişmeye açık olma, örgütün çevresiyle uyumlu olma gibi ilkeleri içeren bir anlayışı sergilemektedir (Bircan, 2002: 13).

Temelde işletmelerde kullanılan bir kavram olma özelliği taşıyan strateji kavramı, zaman içerisinde kamu kesiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Özel sektörde strateji kavramıyla amaçlanan rakiplerinden daha fazla kar elde etme güdüsüyle kamuda kar amacı olmadığından amaçlanan arzu edilen noktaya ulaşmaktır. Bunu sağlarken kamuda sunulan hizmetlerin kalitesi ve vatandaşın memnuniyeti önem kazanmaktadır.

Özellikle kamu sektöründe kaynakların verimsiz kullanılmasının neden olduğu krizler kamu mali yönetiminin sorgulanmasında önemli bir etken olmuştur. Bu bağlamda kamu mali yönetiminde karar almanın güçlendirilmesi ve kamu kaynaklarının yönetiminde etkinliğin sağlanması için özel sektörün uyguladığı planlama yöntemlerinin kamuya adapte edilmesine yönelik çalışmalar gelişmiştir.

1950’li yıllara kadar kısa vadeli plan anlayışı örgütler için hakim ve yeterli olurken 1950 sonrasında kurum içi analiz perspektifi sağlayan uzun vadeli planlara ve 1970 sonrasında ise dış çevre üzerinde odaklanan stratejik planlama anlayışına geçilmeye başlanmıştır (Genç, 2009: 202). Rekabetin artması, hizmetlerden faydalananların bilgilerinin ve dolayısıyla taleplerinin nicelik ve nitelik olarak değişmesi örgütlerin uzun vadeli düşünmelerine, kaynakların yönetiminde stratejik önceliklere dikkat edilmesine yol açmış bu da uzun vadeli stratejik düşünmeyi ve planlamayı gerektirmiştir. Özellikle küreselleşmenin yaşandığı 1980’li yıllardan itibaren artık ülkeler geleneksel planlamadan ziyade stratejik planlamaya önem vermeye başlamıştır. Bu bağlamda stratejik planlamanın geleneksel planlamadan farklarını belirterek planlama anlayışında yaşanan değişimi ortaya koymak mümkündür.

Geleneksel planlama ulaşılması arzu edilen amaç ve hedefleri ortaya koyarken bunlara nasıl ulaşılacağına yönelik adımlara önem vermemektedir. Stratejik planlamada ise amaç ve hedeflere ulaşılacak yol ve yöntem belirtilirken, stratejik plan bu aşamada adeta bir yol haritası konumundadır. Ayrıca, stratejik planlama geleneksel planlamaya göre ilgili kurumun dış çevresindeki farklı durumları da dikkate almaktadır. Diğer bir ifadeyle, stratejik planda kurumun amaç ve hedefleri belirlenirken kurumun çevresindeki karmaşık yapı da dikkate alınmaktadır. Geleneksel planlama ile stratejik planlama arasında ortaya çıkan diğer bir belirgin fark ise stratejik planlama sürecinde kurumun her seviyesinden kişilerin bu sürece dahil edilmesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlamada geleneksel planlamadaki katı merkezi kuralların aksine katılımcılık ve bağlılık ilkeleri önem taşımaktadır (Denhardt, 2001: 234-235). Söz konusu özellikleri itibariyle stratejik

planlamanın kamu sektöründe yaşanan verimsizliğin giderilmesinde katkı sağlayacağı söylenebilir.

Kamu sektörü, stratejik planlama kavramıyla ilk olarak yerel idarelerdeki uygulamalar olmak üzere 1980'li yıllardan itibaren tanışmış ve bu durum uygulayıcılar ile teorisyenlerin bu konuya ilgilerinin artmasını sağlamıştır (Poister ve Streib, 2005: 45).

Kamu kesiminde neden stratejik planlamaya geçildiği ve/veya stratejik planlamanın gündem edildiği söz konusu planlamanın kamu yönetimine sunacağı faydalar dikkate alınarak değerlendirilebilir. Bu faydalar (Yılmaz, 2003: 72);

- Misyona dayalı kamu yönetiminin gelişmesi,
- İç ve dış çevre değerlendirmesi sayesinde karşı karşıya olunan zayıf noktaları ve tehditleri zamanında aşabilen, aynı zamanda güçlü yönleriyle önüne çıkan fırsatlardan maksimum faydayı elde etmeye çalışan yönetici sayısının artması,
- Girişimci ve rekabetçi unsurların ön plana çıkması ve
- Kurumların sahip olacakları vizyon sayesinde geleceği öngörebilen bir nitelik kazanmalarınıdır.

Kamu idarelerinde stratejik plan uygulamalarıyla kamuda iyi yönetimi sağlayacak nitelikte karar alınması mümkün hale gelecektir. Kamu idarelerinde çalışanların neyi niçin yaptıklarını bilmeleri alınan her kararın sebeplerini ve sonuçlarını en iyi şekilde tahmin etmelerini sağlayacaktır. Ayrıca stratejik plan, kamuda şeffaflığın oluşturulmasını ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini sağlayacaktır. Stratejik planlamada temel nokta geleceğin belirsiz olmasıdır. Gelecekte her an beklenmedik bir gelişmenin olabileceği varsayımından hareketle kamu yönetiminin bu tür durumlara hazır bir tutum içinde ve sürekli olarak gelişmeleri izlemesi gerekmektedir (Özen, 2008: 55). Kamunun çevresinde olup

biteni yakından takip etmesi ve gelişmelere uyum sağlaması açısından stratejik planlama önemli bir unsurdur.

Stratejik planlama bir örgütün ne olduğuna, ne yaptığını ve bunu niçin yaptığını ilişkin temel karar ve faaliyetleri üreten disipline edilmiş bir çabadır (Bryson, 2004: 6). Stratejik planlama ile öncelikle kurumun varlığının sebebinin anlaşılması daha sonrasında kurumun faaliyetleriyle ne yapacağı ve bunu neden yapacağı ortaya koyulmaktadır.

Stratejik planlama dört temel özelliği birleştiren bir yönetim sürecidir. Bunlar örgütün misyonunun bildirimi, örgütün paydaşlarının tanımlanması ve bunların örgütün amaçları ve faaliyetlerine yönelik değerlendirmelerinin tespiti, örgütün stratejik hedef ve amaçlarının üç beş yıllık planlar ile belirtilmesi ve son olarak bu hedef ve amaçları başarmak için stratejilerin geliştirilmesidir (Berry, 1994: 322).

Stratejik planlama bir kurumun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzuladığı nokta arasındaki yolu tarif eden bir yol haritası niteliğindedir. Bu süreçte stratejik planlama; kurumun zayıf ve güçlü yanlarını görmesini, kurumun kendisini çevreye adapte etmesini ve uygun stratejilerin geliştirilerek amaçlara ulaşmasını sistematik hale getiren bir süreçtir.

Stratejik planın temelini oluşturduğu PEB sistemi ile etkileşimi ele alındığında stratejik planlar; kurumların bütçelerinin belirlenen amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasını ve hesap verme sorumluluğunu sağlamaktadır. Bu bağlamda stratejik planlamanın özellikleri DPT (2006: 7) tarafından yayınlanan rehberde aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir. Buna göre stratejik planlama:

- Sonuçların planlanması olup, girdilere değil kamu hizmetleri ile elde edilecek sonuçlara odaklıdır,
- Değişimin planlanması olup, değişimin istenilen yönde olmasına gayret eder. Ayrıca dinamik bir yapıda olup, değişen şartlara göre güncellenebilir niteliktedir,

- Gerçekçi olup, arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder,
- Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesi nedeniyle kaliteli bir yönetim aracıdır,
- Sonuçların nasıl ve ne derecede gerçekleştirildiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine imkan tanınması sebebiyle hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur,
- Katılımcı bir yaklaşımı gerektirir. Kuruluşun en üst yöneticisi tarafından desteklenmesi gerekir. Bununla birlikte ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın başarıya ulaşamaz,
- Uzun vadeli bakış açısını gerektirir, günü kurtarmaya yönelik değildir,
- Bir şablon değildir, kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir araçtır,
- Salt bir belge değildir, stratejik planın hazırlanması gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve eyleme geçirilmesi gerekmektedir.
- Sadece bütçeye dönük değildir. Stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla birlikte, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın bütçeyi yönlendirmesi gerekmektedir.

Stratejik planlamanın söz konusu özellikleri stratejik planlamanın önemli bir yönetim aracı olduğunu göstermektedir. Kamu sektörü açısından stratejik planlamanın önemi kaynakların yönetiminde ortaya çıkmaktadır. Mali disiplini sağlamada kaynak harcama dengesinin kurulması, alınan kararların rasyonelliği ile yakından ilişkili olup, bunu sağlayan araçlardan birisi de stratejik planlamadır.

Stratejik planlama sürecinde, sürece neredeyiz sorusu ile başlanmakta, nereye gitmek istendiği belirlenmekte ve bugünden arzu edilen geleceğe hangi yolla veya nasıl gidileceği ortaya koyulmaktadır. Bu kapsamda stratejik planlama süreci on adımdan oluşmaktadır. Bunlar (Bryson, 2004: 32);

- Stratejik planlama sürecine karar verilmesi ve başlanması,
- Kurum yetki ve görevlerinin tanımlanması,
- Kurumun misyon ve değerlerinin belirlenmesi,
- Kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerinin belirlenmesi amacıyla iç ve dış çevre analizi yapılması,
- Kurumun karşı karşıya kaldığı stratejik sorunların tanımlanması,
- Sorunlara yönelik stratejilerin tespit edilmesi,
- Stratejilerin veya stratejik planların gözden geçirilmesi ve benimsenmesi,
- Etkili kurumsal bir vizyonun oluşturulması,
- Etkili bir uygulama sürecinin geliştirilmesi ve
- Stratejilerin ve stratejik planların yeniden gözden geçirilmesidir.

Stratejik planların etkinliği açısından stratejik planlama süreci önem arz etmektedir. Bu süreçte belirtilen aşamaların uygulanması stratejik planlardan beklenen faydanın elde edilmesini sağlayacaktır.

Stratejik planlama, özetle, bir kuruluşun şu dört soruyu yanıtlamasına yardımcı olan bir süreci ifade etmektedir (DPT, 2006: 8):

- Neredeyiz?
- Nereye gitmek istiyoruz?

- Gitmek istediğimiz yere nasıl gideriz?
- Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

Stratejik planlama sürecini ifade eden söz konusu sorulara hangi araçlar ile yanıt verildiği ve bu araçların ne ifade ettiğine ilişkin bilgi Tablo 1.2’de gösterilmektedir.

Tablo 1.2: Stratejik Planlama Süreci

Sıra No	Cevaplandırılması Gereken Sorular	Yapılması Gerekenler	
		Ana Başlıklarla	Alt Başlıklarla
1	NEREDEYİZ?	DURUM ANALİZİ	Plan ve Programlar GZFT Analizi Piyasa Analizi Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi
2	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?	MİSYON VE İLKELER	Kuruluşun var oluş gerekçesi Temel İlkeler
		VİZYON	Arzu edilen gelecek
		STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	Orta vadede ulaşılacak amaçlar Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler
3	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?	FAALİYETLER VE PROJELER	Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri Detaylı iş planları Maliyetlendirme
4	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?	İZLEME	Raporlama Karşılaştırma
		DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	Geri besleme Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi Performans göstergeleri Performans yönetimi

Kaynak: Güven Murat ve Muhlis Bağdigen (2008), “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim,” Gazi Kitabevi, Ankara, s. 78.

Yukarıdaki dört soruya verilen yanıtlar stratejik planlama sürecini oluşturmaktadır. Buna göre;

Neredeyiz sorusu, kuruluşun faaliyetlerini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır (DPT, 2006: 8). Stratejik planlama sürecinin ilk adımı durum analizinin yapılmasıdır. Durum analizini yapmak için kullanılan yöntemlerden

en gelişmiş olanı GZFT analiziyle kurum, iç ve dış çevre analizi yaparak durumunu değerlendirir. Buna göre kuruluşun kontrolü altında bulunan çevrede güçlü ve zayıf yönler ile kuruluşun kontrolü dışında bulunan fırsat ve tehditlerin tespiti yapılarak durum analizi gerçekleştirilir.

Durum analizi kapsamında yapılan değerlendirmeler genellikle şöyledir (DPT, 2006: 15):

- Tarihi gelişim
- Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
- Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi
- Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluşun faaliyetlerinden etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
- Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısı, insan kaynakları, mali kaynaklar, kurumsal kültür, teknoloji düzeyi vb. analizi)
- Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi).

Nereye ulaşmak istiyoruz sorusu, kuruluşun varlık sebebi olan misyonun, kuruluşun çalışma felsefesini oluşturan temel ilkelerin, gelecekte kuruluşun bulunmak istediği noktayı ifade eden vizyonun tespit edilmesi ile yanıtlanır. Ayrıca belirlenen vizyona ulaşmada basamak olan amaç ve hedeflerin tespiti de bu süreçte yer almaktadır. *Misyon* kurumun varlık nedenini, diğer kurumlardan farkını, kurumun faaliyetlerinin amacını ortaya koyan kuruma özgü gerçekçi bir iddiadır. Kurumun çalışma felsefesini oluşturan *temel ilkeler* ise kurumun değerlerini, anlayışını ve davranış kurallarını ifade etmekte olup, ilkeler kişilere, sürece ve performansa dönük ortaya koyulabilir. *Vizyon* kurumun çatısını oluşturan ve bu çatı altında bulunan çalışanların her biri için bir gösterge olan ve onları bu noktaya doğru motive eden bir iddiadır. Vizyon kısacası kurumun gelecekte ulaşmayı arzu ettiği noktayı ifade eden bir iddiadır. Kurumun vizyonuna ulaşmasını sağlayan unsurlar ise

stratejik amaç ve hedeflerdir. *Stratejik amaçlar* belirli bir zaman diliminde kurumun ulaşmayı arzu ettiği kavramsal sonuçlardır. *Stratejik hedefler* ise stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya koyulan kısa vadeli spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır (Güner, 2005: 69).

Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz sorusu, kuruluşun amaç ve hedeflere dolayısı ile gelecekte arzu edilen noktaya ulaşabilmesi için gerekli olan yol ve yöntemlerin tespiti, somut faaliyet ve projelerin belirlenmesi ve bunların gerçekleştirilmesi için kaynakların tahsisi ile yanıtlanır.

Stratejik plan sürecinde son soru olan ***başarımız nasıl takip eder ve değerlendiririz*** sorusu ise kuruluşlar tarafından bu aşamaya kadar yapılan işlerin amaçlanana ulaşp ulaşmadığının tespiti ve ulaşmadı ise bunun sebeplerinin ortaya koyulması ve değerlendirilmesi ile yanıtlanır. Bu aşamanın sonraki stratejik planların başarısı için en önemli aşama konumunda olduğu düşünülmektedir. Bu aşamaya verilen önem kurumun sonraki stratejik planlarının başarısı için de önem arz etmektedir. Bu aşamada elde edilen geri bildirimler ile stratejik planlar tekrar gözden geçirilerek güncellenebilme imkanına sahiptir.

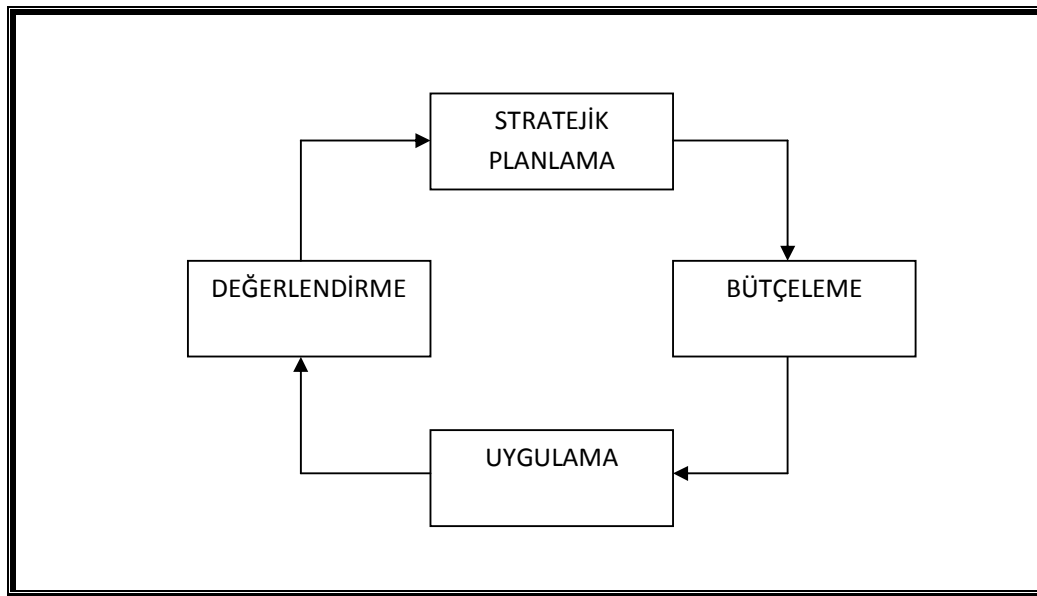
1.4.5.1.2. Stratejik Plan ile Performans Esaslı Bütçe Sistemi Arasındaki İlişki

PEB sistemi sonuçlara göre kaynak tahsislerinin yapıldığı bir bütçe sistemidir. Sonuçlar ile kastedilen idarelerin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleridir. Stratejik planlar kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini belirleyen ve bu hedef ve amaçlara ulaşmak için izlenmesi gereken stratejileri belirleyen ve idarelerin bulundukları noktadan ulaşmayı arzu ettikleri noktaya gitmesini sağlayan bir yol haritasıdır. Stratejik planların hayata geçirilmesi PEB sistemi ile mümkün olmaktadır. Sistemde belirlenmiş olan amaç ve hedeflere uygun PEB'in oluşturulması gerekmekte ve böylece stratejik planlama süreci ile PEB sistemi birbirine entegre olmaktadır (Özen, 2008: 59). Çok yıllık perspektifte hazırlanan stratejik planların yıllık uygulamaları bütçe ile mümkün olmaktadır. Stratejik planlar ile PEB entegrasyonu performans programları ile sağlanmaktadır. Uzun vadeli amaçlara ulaşmak için yıllık performans hedefleri ve bunların kaynak ihtiyacı

performans programlarında yer almaktadır. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin maliyetlerinin bütçe ile ilişkilendirilmesine bağlıdır. Stratejik planlar kurumun önceliklerini içerecek nitelikte hazırlandıklarından bu bir anlamda öncelikler ile kaynak tahsisi arasında bağın kurulduğu anlamına da gelmektedir (Mutluer vd., 2011: 121).

Stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin işleyişi şekil 1.3’ de gösterilmektedir.

Şekil 1.3: Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme



Kaynak: DPT (2006), “*Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*,” Ankara, s. 4.

Kuruluşlar bütçe hazırlıklarına öncelikle stratejik planlarını hazırlayarak başlamaktadır. Stratejik plan hazırlıklarını takiben bu planda yer alan stratejik amaç ve hedeflerin ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik belirlenen faaliyetlerin birim maliyetleri belirlenerek bütçe ile ilişkilendirilmesi yapılmaktadır. Bütçe ile ilişkilendirilen maliyetler PEB ile uygulanması kararlaştırılan analitik bütçe sınıflandırılmasına uygun yerleştirilerek bütçe hazırlıkları tamamlanmaktadır. Söz konusu bütçe teklifinin kabul edilip onaylanmasından sonra sıra bütçenin uygulaması aşamasına gelinmekte olup, bütçe uygulamasını ise söz konusu yapılan harcamaların ne derece verimlilik ve etkinlik ölçütlerine uygun yapıldığının tespiti olan değerlendirme aşaması izlenmektedir (Bağdigen, 2004: 492).

Stratejik planlar kamu idarelerine uzun vadeli düşünme kabiliyeti kazandırırken aynı zamanda politika oluşturma imkanı da tanımaktadır. Stratejik planlama hükümet politikalarına uzun vadeli yöneliş sağlamakta ve bunun hükümet tarafından uygulanması ise bütçeyle gerçekleşmektedir. Stratejik planlama stratejik amaç, hedef ve faaliyet/proje adımlarından oluşmaktadır. PEB sistemi ise hedefi performans hedefi olarak tanımladıktan sonra faaliyet/proje adımı ile devam etmektedir (Tosun, 2006: 252). Her bir hedefin faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçeler ile ilişkisinin kurulması gerekmektedir. Buradaki temel amaç, bütçe hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmenin yanında harcamaların önceliklendirilmesi sürecine de yardımcı olmaktır (Çakır, 2008: 46).

1.4.6. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Ana Unsurları

PEB sisteminin bekleneni vermesi için sisteme paralel olarak bazı alanlarda da düzenlemeler yapılmalıdır. Sistemin uygulanmasında orta vadeli harcama sistemi, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırmasının varlığı gerekmektedir.

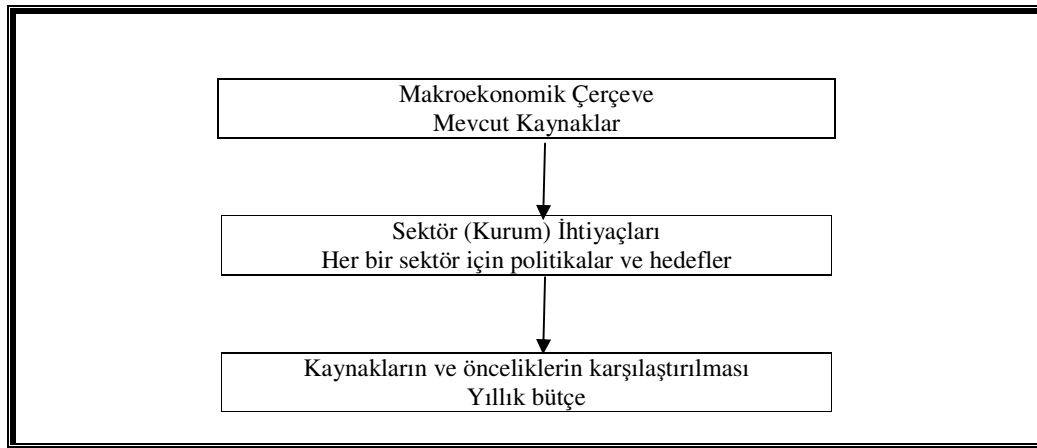
1.4.6.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi

Orta vadeli harcama sistemi veya çok yıllık bütçeleme, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bir bütçedir. Orta vadeli harcama sistemi (OVHS) yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımıdır (Mutluer vd., 2011: 142).

Orta vadeli harcama sistemine geçilmesinde genel olarak; ülkelerin makul seviyelere inen enflasyon oranlarının da etkisiyle orta vadeli ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak, bütçe plan ilişkisini güçlendirmek, mali disiplini sağlamlaştırmak, PEB sistemine işlerlik kazandırmak ve kamu hizmetlerinde etkinliği arttırmak istemeleri gibi gerekçeler söz konusudur (Tüğen, 2010: 156).

OVHS, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. OVHS, yukarıdan aşağıya kamu harcamaları için toplam kaynağın tahmin edilmesi, aşağıdan yukarı doğru uygulanan veya uygulanacak politikaların maliyetlerinin tahmini ve son olarak ise toplam kaynaklarla bu maliyetlerin karşılaştırılmasını içermektedir (World Bank, 1998: 48). Bu bağlamda OVHS'nin temel aşamaları Şekil 1.4'de gösterilmektedir.

Şekil 1.4: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Temel Aşamaları



Kaynak: Elizabeth Muggaridge (1997); "Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework," *World Bank Draft Report*, s. 8.

Şekil 1.4 incelendiğinde, birinci aşamada orta vadeli bir dönem itibariyle hem yerli hem de yabancı kaynakların yeterliliği tahmin edilmektedir. Bu tahminler genelde makroekonomik çerçevenin güncellemesini ve hazırlanmasını sağlamaktadır. İkinci aşamada ise her bir kurum için hükümet politikaları ve hedeflerinin gerçek maliyetlerinin tespiti yapılmakta olup böyle bir bilgi harcama artış veya azalışlarının etkilerini her bir kurum için değerlendirilmesini sağlamaktadır. Üçüncü ve son aşamada ise önceki iki aşamadaki bilgilerin birlikte değerlendirilmesi yapılmakta ve kaynakların her bir kuruma nasıl tahsis edileceğine ilişkin kararın verilmesine temel oluşturmaktadır (Muggaridge, 1997: 7).

Böyle bir süreç ile amaçlanan sahip olunan kaynaklarla harcamaların yapılması arasında bir denge oluşturularak var olan kaynak yapısına göre kararların alınmasını

sağlamaktır. Böyle bir amaç bir yandan harcamaların önceliklere göre yapılmasını zorunlu kılarken diğer yandan da harcamacı kuruluşların ödenek artırımlarına ilişkin baskısını ortadan kaldırmaktadır.

Bir yıl için hazırlanan bütçeler kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır. Hükümetlerin gelecek yılla ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını taştan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi anlamında pek mümkün görülmemektedir. Bu gerekçeyle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır (Yılmaz, 1999: 21).

Çok yıllık bütçeleme anlayışının temel özelliği bir yıllık bütçe gelir ve giderlerinin ötesinde iki veya üç yıllık rakamların tahmin edilmesidir. Bununla amaçlanan politika, plan ve bütçe ilişkisinin güçlendirilmesidir. Kamu hizmetlerinin bazıları bir yılı aşan sürece sahip olup, söz konusu hizmetlerin sunulması için orta vadeli bir bütçe sürecine ihtiyaç vardır. Bunu sağlamak için cari yıl bütçesinin yanında genellikle gelecek iki yılı kapsayan öngörülerin de tahmin edilmesi hizmetlerin hem zamanında hem de verimli bir biçimde tamamlanmasını sağlayacaktır. Genellikle üç beş yılları kapsayan OVHS'nin hükümetlerin genel olarak iktidarda kaldıkları süreçle uyumlu olması nedeniyle hükümetin bu süre zarfında gerçekleştirmek istediği hedeflere ulaşmasında süreklilik ve kolaylık sağlayan bir unsur olduğu düşünülebilir.

OVHS'de cari yıl bütçesi ile birlikte gelecek iki yılın bütçelerinin öngörülerini de görüşülür. OVHS, her yıl tekrar eden ve her bir OVHS'nin izleyen bir şekilde

birbirini takip ettiği bir süreci ifade etmektedir. Birbirini takip eden OVHS sürecini gösteren Şekil 1.5 aşağıda yer almaktadır.

Şekil 1.5: Ardışık Orta Vadeli Harcama Sistemi Süreci

	1.YIL	2.YIL	3.YIL	4.YIL	5.YIL
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Bütçe Yılı	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
OVHS_t					
	Cari Yıl	Tahmin Yapılan Bütçe Yılı	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl	
	OVHS_{t+1}				
		Cari Yıl	Tahmin Yapılan Bütçe Yılı	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl
		OVHS_{t+2}			

Kaynak: Hakan Hakkı Yılmaz (1999); “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Orta Vadeli Harcama Sistemi*,” DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara, s. 20.

Hazırlanan her OVHS gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir sonraki OVHS_{t+1} önceki OVHS_t’in bütçe yılını takip eden ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2.yıl) ve bir yıl daha fazlasıyla (4.yıl) süreci ileriye taşımaktadır. OVHS_{t+2} yine aynı şekilde başlangıca göre (OVHS_t) kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek 5. yılı kapsamı içine almaktadır (Yılmaz, 1999: 20).

PEB sisteminin ana unsurlarından birisi olan OVHS kamuda karar alma süreçlerinde kaynakların kullanılmasında etkinliği ve özellikle kamuda mali disiplini sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir. Bu OVHS’nin amaçlarından biri olup, söz konusu sistemin uygulanmasının diğer birçok amacı bulunmaktadır. Bu amaçların bazıları (World Bank, 1998: 48);

- Tutarlı ve gerçekçi kaynak yapısı geliştirerek makroekonomik dengeyi iyileştirmek,
- Sektörler arasında ve sektörler içinde stratejik önceliklere göre kaynak dağılımının gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Hem politikaların hem de kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve böylece bakanlıkların daha ileriye planlaması ve programların devamlılığını sağlamak,
- Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli teşviklerin arttırılması ile birlikte harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin arttırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulmasıdır.

Sistemin kamuya sağlayacağı faydaların karşın bazı eksiklikleri de bulunmaktadır (Boex vd., 2000: 92). Bu eksikliklerden ilki, yıllık bütçelerin hazırlanma sürecinde ileri tahminlere aşırı güven mali politikalarda katılığa ve ataletle sebep olabilir. İkincisi, aşırı iyimser çok yıllık tahminler gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir. Son olarak ise orta vadeli harcama sisteminin karışık ve maliyetli bir süreç olması, dikkatleri ve kaynakları sistemin temel amacından saptırma ihtimali ortaya çıkarabilir.

OVHS'nin başarıya ulaşması için; politik destek ve kararlılık, geniş kapsamlı bütçe, iyi belirlenmiş makroekonomik politikaların hazırlanması, etkin harcama kontrolleri, saydamlık, geliştirilmiş muhasebe sisteminin uygulanması, bütçe disiplini gibi şartların sağlanması gerekmektedir (Efe, 2007: 69-70).

1.4.6.1.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

PEB sisteminin temel özelliklerinden birisi bütçe plan ilişkisinin kurulması ve planların uygulanabilirliğini mevcut kaynaklar ile öncelikleri de dikkate alarak sağlamaktır. Bu şekilde sistem kamu kaynaklarının verimli ve etkin bir şekilde yönetilmesi sağlayarak kamuda mali disiplini amaçlamaktadır. Mali disiplini sağlamada üç beş yıllık stratejik planlar en önemli araçlar olup klasik bütçe tekniklerinden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir (Altay ve

Kaplan, 2006: 7). Stratejik planların orta ve uzun vadeli olması planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmada unsur olan bütçenin de orta ve uzun vadeli düşünülmesini gerektirmektedir.

Bütçelerin yönetim aracı olarak kullanılması çok yıllık bütçeleme anlayışının ortaya çıkmasında temel faktördür (Kızıldaş, 2003: 16). PEB sistemi de planlama ve yönetim aracı olma fonksiyonlarıyla uzun vadeli bakış açısını gerektiren bir sistemdir. PEB sisteminin unsuru olan stratejik planlar, idarelerin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermektedir. Stratejik planlar orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Kamu harcama politikaları genelde uzun dönemli uygulamalar olmaları nedeniyle bir yıl gibi kısa sürede arzu edilen hedeflere ulaşılması mümkün değildir (Özyıldız, 2000: 82). PEB sistemi için stratejik amaç ve hedeflerin yanı sıra performans hedeflerini kavrayacak birkaç yıllık bütçelerin hazırlanması gerekmektedir (Işık, 2004: 22). Böylece kaynakların öncelikli harcama alanları ve tavanları tespit edilmiş olup, kaynakların etkin kullanılması sağlanmış olacaktır.

Bütçe plan ilişkisinin zorunlu tutulmasının temel sebebi performans olgusunun kısa dönemli bir olgu olmamasıdır. Plan ile tespit edilen orta vadeli performans hedefleri bütçeler aracılığı ile gerçekleştirilecektir. Orta vadeli bütçeleme ile sonraki birkaç yılın bütçe tahminleri cari yıl bütçe tahminleri ile tespit edilebilecektir (Altay ve Kaplan, 2006: 7).

1.4.6.2. Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi

Bütçe ile muhasebe iki ayrı disiplin olmasına rağmen birbirini tamamlamaları nedeniyle aralarında üst düzey bir uyum şarttır. Çünkü bütçe hedefi gösterirken muhasebe sonucu göstermektedir ve hedef ile sonucun karşılaştırılmasından performans ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bütçe ile muhasebenin aynı dili konuşmaları ve aynı hedefi gerçekleştirmeye yönelmiş olmaları şarttır (Tosun, 2006: 244).

Devlet muhasebesi; devletin faaliyetleri, gelir ve giderleri hakkında bilgiler veren ve bu bilgilerin sınıflandırılması ile yorum yapmayı kolaylaştıran bir sistemdir.

Devlet muhasebesi devletin topladığı vergileri nasıl kullanıldığına ışık tutan ve bu konuda değerlendirmelerin yapılmasına imkan tanıyarak şeffaflığa altyapı oluşturan bir araçtır.

Devlet muhasebe sistemi nakit esaslı ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Nakit esaslı muhasebe sistemi bir mali yıl içinde veya muhasebe döneminde nakit akımlarından doğan işlemleri kaydeder. Bu anlamda muhasebe, mali işlemlerin ve olayların nakit alındığında veya ödendiğinde muhasebeleştirilmesidir. Nakit esaslı muhasebe, işlemlerden sağlanan hizmet ve faydaların ne zaman ortaya çıktığı ile ilgilenmez (Kerimoğlu, 2006: 101). Devletin ekonomideki faaliyet alanının dar olduğu dönemlerde devletin iktisadi faaliyetleri basit olduğundan nakit esaslı muhasebe sistemi uygulanmış ancak devletin ekonomideki faaliyet alanının genişlemesi ve iktisadi olayların karmaşıklığı devletleri muhasebe sistemi olarak tahakkuk esaslı sisteme doğru yöneltmiştir. Ayrıca nakit esaslı muhasebe sistemi, devletin sahip olduğu duran varlıkları, tahakkuk etmiş gelir ve giderleri, aktifleştirilmesi gereken varlıklara yapılan harcamaları, devlet borçları ile diğer yükümlülükleri, taahhüt ve garantiler ile varlık ve yükümlülüklerle ilişkin fiyat ve miktar değişmelerini kaydetmediği ve raporlamadığı için saydamlık ve hesap verme sorumluluğu amaçlarına hizmet edememektedir (Kerimoğlu, 2006: 101).

Geleneksel bütçe sistemleri daha çok girdilere ve bu girdilerin maliyetine odaklanmakta ve bu maksatla nakit esaslı muhasebe sistemi önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı reformları kapsamında 1980'lerden itibaren ülkeler çıktı ve sonuç odaklı olarak hizmetlerin etkinliğine odaklanmakta ve bu durum nakit esaslı muhasebeden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçişi zorunlu kılmaktadır (Marti, 2010: 1).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde işlemler nakit akımlarının ne zaman olduklarına bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilir. Tahakkuk eden gelir ve giderler nakit akımlarının ne zaman olacağına bakılmaksızın ortaya çıktıkları mali yılın hesaplarına kaydedilir ve raporlanırlar. Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sisteminde gelirler, giderler, varlıklar, yükümlülükler ve diğer ekonomik akımları

içeren raporlar üretilir (Kerimoğlu, 2006: 103). Buna göre tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kapsam olarak nakit esaslı muhasebe sisteminden daha geniş olup hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın gerçekleşmesinde önemli bir araç konumundadır. Bununla birlikte tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin nakit esaslı muhasebe sistemine nazaran birçok avantajı bulunmaktadır. Bu avantajlardan bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Diamond, 2002: 9-10).

- Kaynakların dağılımında etkinliği sağlar. Bu sistemde sunulan kamu hizmetlerine ilişkin maliyet bilgilerinin yer alması karar alıcıların kaynakların dağılımında aldıkları kararların isabetli olmasını sağlar.
- Hesap verme sorumluluğunu kuvvetlendirir. Kamu yöneticilerinin sadece girdi ve çıktılarla değil ayrıca varlıklar ve yükümlülükleri itibarıyla hesap verme sorumluluğuna sahip olmaktadır.
- Şeffaflığı sağlar. Devlet faaliyetlerine ilişkin finansal bilgilerin kapsamlı bir şekilde hesaplarda yer almasını sağlar.
- Devletin ekonomiye etkisini daha kapsamlı gösterir. Sahip olduğu bilgiler ile devlet faaliyetleri hakkında değerlendirme yapılmasını sağlar.

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin yukarıda sayılan bu avantajları daha şeffaf ve doğru bir şekilde kamusal faaliyetlerin maliyetlerinin ölçülmesine ve içerdiği bilgiyle karar almayı güçlendirilmesine imkan tanımaktadır (Blöndal, 2003: 45).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden fayda sağlamak için ayrıca kamu sektöründe yönetim ve personel itibarıyla da bazı değişiklikler gerekmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebede özel sektörde olduğu gibi kamuda da finansal durum cetveli, işletme masrafları cetveli ve nakit akışı cetveli olmak üzere üç ana raporun yanı sıra hedef tablosu, hizmet performansı, taahhütleri, şartlı yükümlülükler, muhasebe uygulamaları gibi ek raporlar da yer almalıdır (Schick, 2002: 12). Bu raporların varlığı kamuda şeffaflığı geliştirerek devlet faaliyetleri hakkında kapsamlı bilginin elde edilmesi imkanını sunacaktır.

1.4.6.2.1. Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Devlet bütçesi ve devlet muhasebe sistemleri birbirini etkileyen ve tamamlayan unsurlardır. Devlet muhasebesi ile bütçede yapılan işlemler kayıt altına alınırken bütçenin hazırlanması da muhasebe verilerinden yola çıkarak yapılmaktadır. Her iki unsur adeta bir sarmal gibidir. Bu nedenle bütçe ile muhasebe sistemi arasında uyumun sağlanması gerekmektedir.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi programların maliyetlerini tamamını hesaplayıp raporladığından kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığına ya da diğer bir ifade ile devlet yöneticilerinin performanslarının ölçümünde ve mali hesap verilebilirliğin sağlanmasında sağlam bir alt yapı oluşturur (Kerimoğlu, 2006: 103).

PEB sistemi kamu kaynaklarının belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayan ve bu yönde oluşturulan performans göstergelerine göre bunu denetleyen bir sistemdir. Ortaya çıkan durum ile amaçlanan arasında fark olması durumunda bunun nedenlerini araştıran PEB sistemi, kamu kaynaklarının kullanılmasında karar almaya yetkili olanlara yönelik hesap verme sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlamaktadır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ise kamu hizmetlerinin maliyetlerini içeren bilgileri raporlayarak şeffaflığın oluşturulmasına imkan tanır. Şeffaflık ise hesap verme sorumluluğunu sağlamak için önemli bir altyapıdır. Bu bağlamda PEB sisteminin önemsendiği performans olgusu ancak hesap verilebilirlik ile değerlendirilebilir. Bunun için de şeffaf bir ortamın olması gerekmektedir. Ayrıca böyle bir yapının varlığı kamu kaynaklarının yönetiminde de rasyonel kararların alınmasını sağlayarak mali disiplinin gerçekleşmesine yardımcı olur.

PEB sisteminde kaynakların tahsisinde çıktı ve sonuç odaklılık için tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin sunduğu tüm devlet faaliyetlerinin verileri önemli olmaktadır. Söz konusu verilerin geniş kapsamlı ve doğru olması, alınan kararların amaçlara ulaşmasında önemli bir araç olacaktır.

PEB sisteminin işlemesi ve performansın etkili şekilde ölçülmesi açısından tahakkuk esaslı muhasebenin uygulanması gerekir. Tahakkuk esaslı muhasebe devlet

faaliyetlerinin maliyetleri hakkında daha kapsamlı bilgi edinmeye olanak sağlayarak daha etkin devlete doğru bir yönelime imkan tanımaktadır (Özen, 2008: 32).

1.4.6.3. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Bütçe sınıflandırması devlet faaliyetleri hakkında detaylı bilgiler sunan ve bu bilgilere dayanarak analizlerin yapılmasına yardımcı olan bir araçtır. Devlet faaliyetleri hakkında detaylı bilgilerin elde edilmesi harcamaların ve gelirlerin ne yönde kullanıldığının anlaşılması için önemlidir. Bütçe sınıflandırması hem karar almada hem de hesap verilebilirlikte normatif bir yapıyı sağlamaktadır. Harcamaları ve gelirleri doğru bir biçimde sınıflandırmak; politika formülasyonu ve performans analizi, kaynakların kurumlar arasında etkin olarak dağılımı, yasama tarafından onaylanan bütçe kaynakları ile uyumu sağlamak ve bütçenin yönetilmesi için önemlidir. Bu bağlamda iyi bir bütçe sınıflandırmasının özellikleri; kapsamlılık, teklik ve içsel tutarlılık olmalıdır (Jacobs vd., 2009: 2). Kapsamlılık ilkesine göre bütçe bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamalıdır. Teklik ilkesine göre bütün kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerini içermesi gerekir. İçsel tutarlılık ilkesine göre ise bütçenin farklı araçları arasında tutarlılık olması gerekmektedir.

Analitik bütçe sınıflandırması kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin detaylı olarak sınıflandırıldığı bir bütçe kod yapısını ifade etmektedir. Detaylı bütçe sınıflandırması kendisinden anlamlı ve güvenilir bilgilerin ortaya koyulması için iyi düzenlenmeli ve gelecekte de güncellenme imkanı tanınmalıdır. Bu temel özellikler onun kod yapısında gizlidir. IMF tarafından istatistiki amaçlarla geliştirilmiş olmasına karşın Devlet Mali İstatistikleri Kılavuzu (GFSM 2001) yeni bir bütçe sınıflandırması yapısı için standart bir çerçeve oluşturmaktadır (Jacobs vd., 2009: 5). Bütçe sınıflandırmasında genelde ülkeler IMF tarafından geliştirilen söz konusu sınıflandırmayı kendi yapılarına da uyarlayarak kullanmaktadır. Bu sınıflandırmada gelirler; vergiler, vergi dışı gelirler, bağış ve yardımlar, sosyal destekler şeklinde kategorilere ayrılarak oluşturulmuştur. Bu kategorilerde kendi altlarında kategorilere ayrılmaktadır. Örneğin vergi gelirleri; gelir vergisi, harcama vergisi, servet vergisi gibi alt kategorilere ayrılmaktadır. Devlet Mali İstatistikleri'nde harcamalar ise kurumsal, ekonomik, finansman tipi ve fonksiyonel sınıflandırma şeklinde

ayrılmaktadır. Kurumsal sınıflandırmada kurumsal olarak maliyetlerin tespiti, izlenmesi ve karşılaştırılması ile program sorumlularının tespiti amaçlanmaktadır (Mutluer vd., 2011: 131). Ekonomik sınıflandırma harcamaların ekonomik etkilerini dikkate alarak bütçenin konjonktürel ve diğer ekonomik fonksiyonlarını yerine getirmesine olanak sağlar. Harcamaların milli gelir üzerindeki etkisinin analiz edilebilmesi için ekonomik sınıflandırmaya ihtiyaç vardır (Dayar ve Bakırtaş, 2004: 108). Finansman tipi sınıflandırma harcamaların hangi kaynaktan sağlandığını ortaya koymak için oluşturulmuşken fonksiyonel sınıflandırma ise devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere oluşturulmuştur.

Analitik bütçe sınıflandırmasında dört ana soruya cevap aranmaktadır. Bunlar (Ağcakaya ve Şataf, 2010: 5);

- Kamu kaynaklarını kimler kullanıyor?
- Kamu kaynaklarını kullanan birinci soruya cevap teşkil eden kurumlar hangi kamusal işlevi yerine getirmektedir?
- Kamu kaynağını kullanan kurumlar fonksiyonlarını yerine getirirken hangi kaynaktan finansman sağlamaktadır?
- Kurumlar işlevlerini yerine getirirken ne gibi bir maliyete katlanmaktadır?

Bu soruların cevaplarını sırasıyla kurumsal, fonksiyonel, finansal ve ekonomik kodlama içinde bulmak mümkündür.

1.4.6.3.1. Analitik Bütçe Sınıflandırması ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Devlet faaliyetlerinin artması ve karmaşık bir yapı arz etmesi sonrasında bütçe sistemlerinde meydana gelen gelişmelerin yanı sıra bütçe sınıflandırılmasında da gelişmelerin yaşanması zorunlu hale gelmiştir. Geleneksel bütçe sisteminde sınıflandırma bütçe gelirleri ve giderleri şeklinde iken günümüze doğru geldikçe bütçe sınıflandırmaları daha detaylı şekilde hazırlanmaktadır. Bunun sebeplerinin başında devlet faaliyetlerinin artması ve bu faaliyetlerin takip edilememesi gelmektedir. Söz konusu duruma yönelik geliştirilen çözüm, bütçenin gelir ve

özellikle de giderlerinin daha detaylı görülmesine imkan sunan analitik bütçe sınıflandırması olmuştur.

PEB sisteminin amaçladığı mali işlerde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunu sağlamak için analitik bütçe sınıflandırması önemli bir araçtır. Analitik bütçe sınıflandırmasında devlet harcamalarının kurumsal sınıflandırılması kurumsal bazda maliyetlerin tespitini ve harcamalardan sorumluların tespitini sağlamaktadır. Söz konusu durum hesap verme sorumluluğunun gelişmesinde önemli bir etkidir.

PEB sistemi, devletin ana fonksiyonlarını belirleyen ve bu fonksiyonların yerine getirilmesinde amaç ve hedeflerin belirlenmesine imkan tanıyan ve kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini sağlayan bir bütçe sistemidir. PEB sisteminin birinci önemli noktası devletin ana fonksiyonlarının tespitidir. Bu bağlamda analitik bütçe sınıflandırmasında harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması PEB sisteminin işlerlik kazanması açısından önemlidir. Amaç ve hedeflerin belirlenmesinden ve kaynakların bu amaç ve hedeflere tahsisinden önceki aşamayı analitik bütçe sınıflandırması ile oluşturmak mümkündür.

1.4.7. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Genel Değerlendirilmesi

PEB sistemi, kamu kesiminin elinde bulunan kaynakları etkin kullanmasını sağlamak üzere geliştirilmiş bir bütçe sistemidir. Kamu kesiminin başarısız olduğunu savunan görüşün içinde bulunduğumuz dönemde yaygınlaşması kamu kesiminde kaynakların kullanılmasında bir takım düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda mali alanda geliştirilen yeni bütçe sistemi, içerisinde bulunan mekanizmalar ile kamuda mali disiplini sağlamayı amaçlamaktadır. Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, vatandaş odaklılık, uzun vadeli stratejik düşünme gibi unsurlar ile kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik amaçlanmaktadır. Sistemin dünya genelinde eğilim kazanmasının temel sebepleri de sahip olduğu söz konusu unsurlar ve amaçtır. İçerisinde bulunduğumuz dönemde genel kabul görmüş devlet bütçesi sistemi olarak bu sistem ağır basmaktadır.

Sistemin kamu kesimi açısından faydalarının yanı sıra uygulamada bazı zorlukları da bulunmaktadır. Kamuda PEB sisteminden beklenenin elde edilmesi açısından bu zorlukların aşılması gerekmektedir. Söz konusu zorlukların kamu kesimi açısından en önemlileri; soyut hizmetlerde sonuçların ölçülmesindeki zorluklar, sistemin getireceği iş yükü nedeniyle çalışanların tepkileri, sistemin gerektirdiği idari ve teknik düzenlemelerde kapasite yeterlilik sorunları ve politik desteğin sağlanamaması şeklinde sıralanabilir (OECD, 2007: 68-72).

PEB sisteminin uygulamasında var olan zorluklar nedeniyle sistemin uygulamasına geçmeden önce sisteme ilişkin altyapının oluşturulması sistemden beklenenin elde edilmesi açısından önemli bir faktördür. Bu bağlamda sisteme geçişte genel olarak kamu idarelerinin dikkat etmesi gereken unsurlar şu şekilde belirtilebilir (Erbaşı, 2009: 254);

- Reform sürecinin amaçlarının açık olarak ortaya koyulması,
- Kamu idarelerinin reform sürecine ilgisinin sağlanması,
- Kamu idarelerine gerekli idari ve mali esnekliklerin sağlanması,
- Performans değerlendirilmesi ve denetimi ile sürecin desteklenmesi,
- Performansa dayalı ödül ve yaptırımlara sistemde yer verilmesi,
- Kamu idarelerinde performans bilgilerinin üretilmesinin sağlanması,
- Performans ölçüm maliyetlerinin göz önünde tutulması,
- Sürecin bilgi teknolojileri ile desteklenmesi,
- Tahakkuk esaslı muhasebeye (özellikle çıktı muhasebesine) geçilmesi,
- Bütçe sınıflandırmasının performansın izlenmesine imkan tanınması,
- Kamu idarelerinde iç kontrolün güçlendirilmesi ve
- Üst yönetim desteği ile aşağıdan yukarı katılımcı yöntemlerle reform sürecinin yürütülmesi.

Kamu mali yönetiminde uygulanması amaçlanan PEB sistemin gerektirdiği teknik ve idari açıdan altyapı oluşturulmalıdır. Bu bağlamda öncelikle kamu

idarelerinde çalışan personelin reforma yönelik bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu açıdan çalışanlar için üst yönetimin süreçte desteği ve kararlılığı önemli bir göstergedir. Çalışanlar boyutu ile altyapının yanında teknik donanımın da sağlanması gerekmektedir. Bu yönde atılması gereken en önemli adım ise bilgi teknolojilerinin sistemde kullanılmasıdır. Örneğin bilgisayarlı paket programların kullanımının artması sisteme ilişkin objektif verilerin elde edilmesine katkıda bulunacaktır. İdari ve teknik donanımdan sonra sistem uygulamalarında ortaya çıkabilecek hataların tespiti açısından denetimin iç ve dış denetim olmak üzere geliştirilmesi gerekmektedir.

PEB sisteminin iyi bir şekilde işlemesi için gerekli altyapının yanında ayrıca, sistemin uygulanması sırasında gerekli bazı koşulların da oluşturulması gerekmektedir. Bu koşullar analitik bütçe sınıflandırması, orta vadeli harcama sistemi ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi şeklinde sıralanabilir. PEB sisteminin gerektirdiği bu unsurlar sistemin daha iyi işlemesinde katkı sağlamaktadır.

PEB sistemine yönelik buraya kadar yapılan açıklamalardan sonra ikinci bölümde PEB sisteminin uygulamasına ilişkin bazı ülke örnekleri yer almaktadır.

2. BAZI OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Son yıllarda OECD ülkelerinde gerçekleştirilen bütçe reformları girdilerden ziyade gittikçe artan bir biçimde çıktı ve sonuçlara yöneliktir. Bu reformlar geleneksel bütçe sisteminden PEB sistemine yönelişi ifade etmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde oluşturulması amaçlanan kamu mali yönetimi OECD ülkeleri itibariyle de dikkat çekmiş ve bu kapsamda reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda son yıllarda OECD ülkelerinde performans bilgisinin bütçe sürecine dahil edildiği bütçe sistemi olan PEB sistemine ilgi artmıştır. OECD ülkelerinin son yıllarda gerçekleştirdiği bütçe reformlarında genel olarak performans bilgilerinin bütçe dokümanlarına dahil edildiği görülmektedir.

OECD ülkelerinde gerçekleştirilen reformların genel olarak ortak amaçlarını üç grupta toplayabiliriz (OECD, 2007: 25). Birincisi harcamaların önceliklendirilmesi ile kaynakların dağılımında ve üretimde etkinliğin sağlanmasıdır. İkincisi, sonuç odaklı yönetim anlayışı ile kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasıdır. Üçüncüsü ise, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesidir. Söz konusu reformlar ile ulaşılması hedeflenen daha etkin bir kamu kesiminin oluşturulmasıdır.

OECD ülkeleri PEB sistemine farklı zamanlarda geçmişlerdir. Buna göre 1990'lı yıllara girerken Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda Kanada, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri ve 2000'li yıllarda ise Avusturya, Almanya, İsviçre ve Türkiye sisteme geçiş yönünde çalışmalar yapmışlardır.

OECD ülkelerinin PEB uygulamaları incelendiğinde farklı modellerle karşılaşılmaktadır. Farklı uygulamalarına karşın OECD, PEB sisteminin üç unsurunu belirlemiştir. Bunlar (Blöndal vd., 2003: 31);

- Her bir program veya kurum için çıktı ve sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi,
- Girdi kontrollerinin yumuşatılması ve yöneticilere esnekliklerin tanınması,

- Ödeneklerin tahsisi ile çıktı ve sonuçlar arasında doğrudan veya dolaylı şekilde bağlantı kurulmasıdır.

Çalışmanın bu kısmında PEB sistemini uygulayan içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu bazı OECD ülkelerine yer verilmektedir. Bu ülkeler sırasıyla Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Hollanda, Avustralya ve Yeni Zelanda'dır. Söz konusu ülkeler PEB sistemine yönelik önemli çalışmalar gerçekleştirmiş ve bütün dünyada sistemi yeni uygulayan ülkelere özellikle de gelişmekte olan ülkelere birer model olmuş ülkelerdir. Türkiye de OECD üyesi bir ülke olarak ve sistemi diğerlerine göre daha geç uygulayan bir ülke olarak belirtilen ülkeleri takiben bu bölüm altında analiz edilmiştir.

2.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) siyasi yapılanması federal devlet anlayışı şeklindedir. ABD'de federal düzeyde ve federe devletler düzeyinde PEB sistemi uygulanmasına karşın federe devletler düzeyinde farklı uygulamalar da bulunmaktadır. Bu çalışmada federal düzeyde uygulanan PEB sistemiyle ilgili bilgiler verilecektir. Amerika'da federal düzeyde stratejik planlamaya dayalı PEB modeli uygulanmaktadır.

2.1.1. ABD'de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

ABD'de federal düzeyde performans bilgisi ve performans bilgisi ile bütçe etkileşimi yaklaşık elli yıl önce çeşitli şekillerde ortaya çıkmıştır. Federal düzeydeki bu ilgi 1990'larda yönetim reformlarını içeren Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act- GPRA) ile sonuçlanmıştır (Mullen, 2006: 79). Söz konusu kanun ABD'de PEB sisteminin yasal olarak başladığı kanun olarak 1993 yılında yürürlüğe girmiştir.

GPRA'e kadar ABD'de PEB sistemine altyapı oluşturan gelişmeleri kısaca belirtmek mümkündür. Federal düzeyde PEB sistemine ilişkin gelişmeler 1920'lere Taft Komisyonu'na kadar dayanmaktadır. Kamu harcamalarının ve borçların artışı federal düzeyde oluşturulan bütçenin kamu harcamalarını kontrol eden bir yapıda olması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda 1921 yılında yürürlüğe giren Bütçe

ve Muhasebe Kanunu (Budget and Accounting Act) ile hem yetki ve sorumluluklar açıkça tanımlanmış hem de hesap verme sorumluluğunun önemini vurgulamıştır. Bu kanun ile harcama kontrolleri gelişmiş ancak performans bütçe kavramına alışılmamıştır. Bu nedenle 1949 yılında 1. Hoover Komisyonu ile performans bütçe kavramı ilk defa ortaya atılmıştır (Redburn vd., 2008: 7-11). Bu komisyon federal bütçenin program sonuçlarını ve maliyetlerini yansıtan bir yapıda olmasını önermiştir. Söz konusu bütçe sistemi, komisyon tarafından amaç ve hedefleri belirleyen ve kaynakların tahsisinde bu amaç ve hedefleri göz önünde bulunduran ve performansı ölçen bir sistem olarak ifade edilmektedir. Hoover Komisyonu'ndan sonra sonuçlar ile kaynaklar arasında ilişki kurmaya çalışan çeşitli sistemler geliştirilmiştir. 1965 yılında Başkan Johnson döneminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi, öncesinde yaşanan eksiklikleri gidermek amacıyla uygulamaya konulmuştur. Bu sistem ile kurumlara, amaç ve hedefler belirleyip, bunlara ulaştıracak stratejileri belirleme imkanı tanınmış ve fayda maliyet analizlerinden de faydalanılarak kaynakların kullanımında rasyonel kararların alınması amaçlanmıştır. Bir başka gelişme 1973 yılında başkan Nixon döneminde yaşanmış ve Hedefler İçin Yönetim (Management by Objectives) sistemi yürürlüğe koyulmuştur. Söz konusu sistem ile ortaya koyulan ölçülebilir amaç ve hedefleri başarmak için yıllık planlar uygulanmakta ve sonuçlar ölçülerek yöneticilerin başarısı değerlendirilmektedir. Başkan Jimmy Carter döneminde ise Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi yürürlüğe koyulmuştur. Bu sistem ile amaçlanan kamu kaynaklarının kullanımında israfı engellemek ve tasarruf sağlamak olup, kamu harcamaları her yıl yıllık olarak önceki yıllarla bağlantı kurulmadan değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır. 1993 GPRA'nın yürürlüğe girmesine kadar uygulamaya konulan farklı sistemlerin ortak özelliği, kamu kaynaklarının tahsisinde performansı göz önünde bulundurmaya çalışmalarıdır.

ABD Kongresi 1990'da Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu'nu (Chief Financial Officer Act - CFO) ve 1993'de GPRA'ı çıkarmış ve böylece PEB sisteminin yasal altyapısını oluşturmuştur. CFO, federal kurumların planlama ve yönetim alanlarında değişiklikler gerçekleştirmesini zorunlu kılan bir yasadır. Bu kanun, 23 temel kurumun üst düzey mali yöneticisini performansın sistematik ölçümünü yapmakla sorumlu tutmuştur. Ayrıca kurumlar faaliyet sonuçlarını

yansıtan raporları hazırlamakla mecbur kılınmıştır (SAS, 2011). GPRA ise federal hükümet için stratejik plan ve PEB sisteminin çerçevesini oluşturmuştur. Bill Clinton yönetimi, var olan bütçe açıklarını azaltmak için yönetim reformu uygulaması için Ulusal Performans Değerlendirme Komitesini (National Performance Review Committee) kurmuştur. Bu komitenin amacı performans hesap verilebilirliğini geliştirmektir. ABD’de PEB sisteminin uygulanmasında idari bakımdan destek önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda Hem Başkan Clinton hem de Kongre GPRA ve PEB sisteminin uygulanmasını kuvvetli bir biçimde desteklemiştir. GPRA ile PEB sisteminin uygulanmasında merkezi rol ise Yönetim ve Bütçe Ofisi’ne (Office of Management and Budget- OMB) verilmiştir. PEB sistemine ilişkin gelişmeler Başkan Bush döneminde de devam etmiştir. Bush döneminde GPRA’nın daha iyi işlemlerini sağlamak ve federal hükümetin yönetim ve performansını iyileştirmek üzere Başkan’ın Yönetim Gündemi (The President’s Management Agenda) ilan edilmiştir. Söz konusu girişimle stratejik yönetimin, kaynakların kullanımında rekabetin, e-devletin, finansal yönetimin ve bütçe ile performansın bütünleşmesinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (White, 2003: 5). Bu bağlamda bütçe ile performansın bütünleşmesini sağlamak üzere Program Değerlendirme Oranı Aracı (Program Assessment Rating Tool- PART) geliştirilmiştir.

PEB sistemine yönelik en önemli girişim 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA)’ dur. Söz konusu kanun, kamuda hesap verme sorumluluğunu geliştirmek, hizmet sunumunu geliştirmek ve karar almayı güçlendirmek amacıyla hazırlanmıştır (Jordan and Hackbart, 2005: 2). GPRA federal düzeyde stratejik planlamayı ve performans ölçümünü tesis etmek üzere yürürlüğe koyulmuştur. Kanun metninde ikinci bölümde kanunun uygulamaya konulmasındaki nedenler belirtilmiştir (White House, 1993). Bunlar;

- Federal programlarda etkinsizlik ve israfın Amerikan vatandaşlarının devlete olan güveninin azaltması ve federal hükümetin önemli kamusal ihtiyaçları göz önünde bulundurma kabiliyetini kaybetmesi,
- Program hedeflerinin açık bir biçimde ifade edilmesindeki yetersizlik ve program performansları hakkında yetersiz bilgi nedeniyle federal

yöneticilerin program verimliliğini ve etkinliğini geliştirmedeki çabalarının yetersiz kalması,

- Program performansına ve sonuçlarına yetersiz ilgi ve dikkatin Kongre'nin politika oluşturmasını, harcama kararlarını ve program gözetimini ciddi derecede engellemesidir.

GPRA'nın uygulamaya konulmasındaki temel etkenler yukarıda belirtilmiştir. Kanunun uygulamaya konulmasındaki amaç yukarıda sayılan bu olumsuz faktörleri ortadan kaldırmaktır. Bu bağlamda kanunun yürürlüğe girmesindeki amaçlar kanunun ikinci bölümünde sıralanmaktadır. Bunlar;

- Federal kurumların program sonuçları itibarıyla sorumlu tutulmasıyla Amerikan halkının federal hükümete olan güveninin artırılması,
- Program performansı reformu aracılığıyla program amaçlarının tespit edilmesi, program performansının söz konusu amaçlar çerçevesinde ölçülmesi ve gelişmelerin kamuoyuna raporlanmasıyla ilgili pilot projelerin gerçekleştirilmesi,
- Sonuçlara odaklanarak, hizmetlerin kalitesi ve vatandaş memnuniyetini geliştirerek federal programların etkililiğini ve hesap verilebilirliği geliştirmek,
- Federal yöneticilere, program hedeflerini karşılama amacıyla planlamanın yapılması ve program sonuçları ile hizmetin kalitesiyle ilgili bilgilerin sağlanmasıyla hizmet sunumunun geliştirilmesi,
- Kanuni hedefleri başarmak için daha fazla bilgi sağlayarak Kongrenin karar almasını olumlu yönde geliştirmek ve
- Federal hükümetin içsel yönetim kapasitesinin güçlendirilmesini sağlamaktır.

GPRA ile kamuda performans yönetimine ve PEB sistemine geçilmesi, kamusal faaliyetlerin sonuçlarının ölçülmesi, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarının ön plana çıkarılması ve böylece federal hükümetin etkinliğinin artırılmasına yönelik hukuksal bir çerçeve çizilmiştir (Tüğen, 2010: 150).

GPRA'nın etkinliğini sağlamak üzere geliştirilen PART sistemi ise federal düzeyde PEB sisteminin uygulanmasına yönelik atılmış diğer önemli bir adımdır. PART, Başkan Bush tarafından halkın yönetime olan güvenini arttırmak amacıyla oluşturulan ve 2001 yılında OMB tarafından ilan edilen Başkanın Yönetim Gündemi kapsamında uygulamaya konulmuştur (Özen, 2008: 97). Performans ve bütçenin bütünleştirilmesi girişimi olan PART ile program etkililiğinin değerlendirme sürecinin sağlam, şeffaf ve sistematik bir yapı ile geliştirilmesi amaçlanmaktadır (Mullen, 2006: 80). PART sistemi, federal programların amacını ve dizaynını, stratejik planlamayı, yönetim ve sonuçları değerlendirmek üzere uygulamaya koyulmuştur (Lee ve Wang, 2009: 60-61). Söz konusu araç ile performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılması amaçlanmaktadır.

PART, 25 sorudan ve dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sorulan sorularda programın dizaynı ve amacının açık ve savunabilir olup olmadığı araştırılmaktadır. İkinci bölümde stratejik plan analiz edilmekte olup bu bölümde soru sorular ile kurumun uzun vadeli ve yıllık hedeflerini programı ile uyumlu biçimde hazırlayıp hazırlamadığı araştırılmaktadır. Üçüncü bölümde kurum programının yönetimi ile ilgili olup sorulan sorular ile finansal hatalar ve program geliştirme çabaları araştırılmaktadır. Son bölümde ise program sonuçları değerlendirilmeye tabi tutulmakta ve sonuçların doğruluğu ve tutarlılığı araştırılmaktadır (Gilmour ve Lewis, 2006: 26).

PART sisteminde her bölüm belirli bir oran ile ağırlıklandırılmıştır. Birinci bölüm %20, ikinci bölüm %10, üçüncü bölüm %20 ve dördüncü bölüm %50 şeklinde belirtilmiştir. Sorulan sorulara kurumlar tarafından verilen yanıtlar, her bölüm altında 0-100 arasında numaralandırılmakta ve her bir birimin toplamında programın performansı belirlenmeye çalışılmaktadır. Buna göre elde edilen skor ve programın ifade edileceği niteliği Tablo 2.1'de sunulmaktadır (Shea, 2008: 4-5).

Tablo 2.1: PART sisteminde Skor Aralıkları ve Anlamı

Aralık	Tanımı
85-100	Etkili
70-84	Orta Dereceli Etkili
50-69	Yeterli
0-49	Etkisiz

Kaynak: Robert J. Shea (2008), “Performance Budgeting in United States” *OECD Journal On Budgeting*, Cilt 8, Sayı 1, s. 5.

PART sisteminde kamu idarelerinin verdikleri yanıtlar itibariyle elde edeceği skorlar ortaya koyulan programların değerlendirilmesinde fikir oluşturmaktadır. Buna göre, elde edilen skor 85 ile 100 arasında yer alıyorsa programın etkili olacağı, 70-84 arasında bulunursa programın orta dereceli etkili olacağı, 50 ile 69 arasında bulunursa yeterli olacağı ve 0-49 arasında bulunursa etkisiz bir program olacağı fikri ortaya çıkmakta ve kaynakların tahsisi aşamasında söz konusu bilgiler dikkate alınmaktadır.

PART ile hükümet, programlarının performansları hakkında bilgi sağlanmaktadır. Bütçe sürecinde performans bilgisinin dikkate alınarak kaynak tahsisinin yapılması, etkisiz olan bir programa kaynakların aktarılmasını önleyerek kamu kaynaklarının israf edilmesini engellemektedir.

2.1.2. ABD’de PEB Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

ABD’de federal düzeyde stratejik planlamaya dayalı PEB modeli benimsenmiştir. Ayrıca ABD’de federal bütçe gelecek beş yıllık harcama tahminlerini kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemi şeklinde uygulanmaktadır. ABD’de mali yıl 1 Ekim tarihinde başlamakta ve 31 Eylül tarihinde sona ermektedir. Bütçe süreci OMB tarafından Nisan ayında Bütçe Rehberi’nin yayınlanması ile başlamaktadır. Kuruluşlar, bütçe rehberinde belirtilen ilke ve esaslar çerçevesinde bütçe tekliflerini Mayıs-Ağustos döneminde hazırlayarak OMB’ye göndermekte ve görüşmeler sonucu kurum bütçeleri karara bağlanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan bütçe, Başkan tarafından her yıl Şubat ayının ilk pazartesi gününden geç olmamak şartıyla Kongreye sunulmaktadır. Kongre, Bütçe Ofisi ile hazırladığı raporu bütçe komitelerine sunmaktadır. Kongrede görüşmeler sonucunda kanunlaşan bütçenin uygulanması sırasında Hazine ödeme emirlerini düzenleyerek kuruluşlara

göndermekte ve kuruluşlar programlarını gerçekleştirdikçe ödemeler yapılmaktadır (Özen, 2008: 90).

GPRA’da PEB sisteminin işleyişinde temel unsurlar belirtilmiştir. Buna göre stratejik plan, performans planı ve performans raporu sistemin içerisinde yer alan unsurlardır. GPRA’nın yürürlüğe koyulması ile söz konusu unsurların her bir federal kurum tarafından hazırlanması için belirli bir zaman dilimi tanınmıştır. Buna göre federal kurumlar, Eylül 1997’ye kadar stratejik plan, Şubat 1998’e kadar performans planı, Mart 2000’e kadar performans raporu ve Şubat 2002’ ye kadar PEB hazırlamak durumundadırlar (Pitsvada ve Lostracco, 2002: 58).

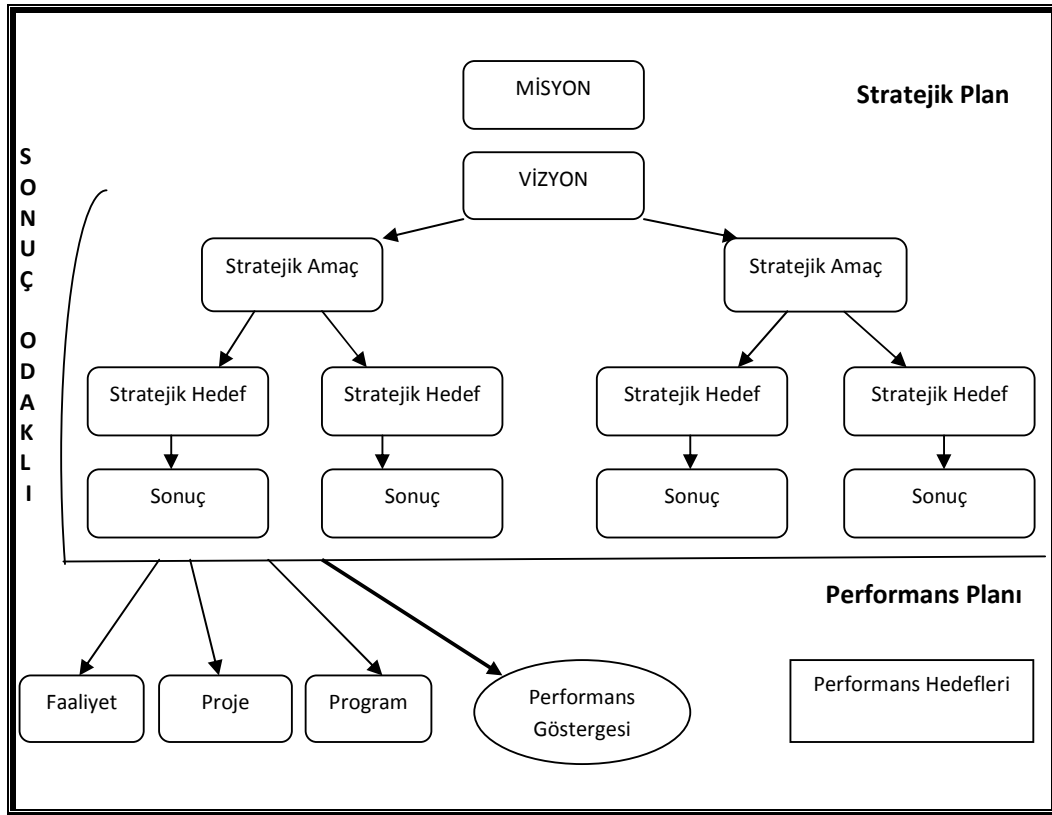
Stratejik planlar en az beş yıllık olmak üzere hazırlanmakta ve en az üç yıl geçtikten sonra güncellenebilme özelliğine sahiptir. Stratejik planlarda, kurumun misyonuna, sonuç odaklı amaç ve hedeflerine, bu hedeflerin nasıl başaracağına ilişkin stratejilere, amaç ve hedeflerin başarılmasını etkileyecek dışsal faktörlere yer verilmektedir. Stratejik planların hazırlanmasında katılımcılık esasına uygun hareket edilmesi ve Kongre’ye danışılması gerekmektedir.

Yıllık Performans Planı ise stratejik planlarda yer alan uzun vadeli amaç ve hedeflere ulaşmak için yıllık bazda oluşturulmuş faaliyet, proje ve programlar ile kaynak ihtiyacının gösterildiği belgedir. Yıllık performans planının uzun vadeli stratejik plan ile uyumlu olması gerekmektedir.

Yıllık performans raporu ise kurumların yıllık performans planı doğrultusunda gerçekleştirdikleri faaliyetlerin uzun vadeli amaç ve hedeflere ulaşmada kaydettikleri başarıyı değerlendirmek üzere oluşturulmaktadır. Söz konusu rapor, federal kurumun performansı hakkında bilgi vermektedir. Performans raporu, bir önceki yıl için belirtilen hedeflerin başarıp başarılmadığı hakkında bilgi sunmaktadır.

ABD’ de PEB sisteminde yer alan unsurlar Şekil 2.1’de gösterilmektedir.

Şekil 2.1: ABD’de Performans Esaslı Bütçeleme Modeli



Kaynak: Esin NANGIR (2008), “Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçe Sistemi Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt3, Sayı 30, s. 46.

ABD’de uygulanan PEB sisteminde kurumlar öncelikle misyon, vizyon ve sonuç odaklı stratejik amaç ve hedeflerinin bulunduğu stratejik plan hazırlamaktadır. Orta ve uzun vadeli olan stratejik planların uygulama dilimlerini yıllık performans planları oluşturmaktadır. Performans planlarının içeriğinde ise programlar, faaliyetler ve projeler yer almakta ve bunlar performans göstergelerine göre değerlendirilmektedir.

ABD’de uygulanan PEB sisteminin özelliklerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Nangır, 2008: 45):

- Kamu idarelerince beş yıllık stratejik planlar hazırlanmaktadır. Bu planlar kamu idarelerinin tüm faaliyetlerini kapsamaktadır. İdareler kurumsal stratejik amaç ve hedef belirlemektedir. Stratejik hedeflerin altında sonuç odaklı hedefler yer almaktadır. Bu bağlamda stratejik

planda yer alan stratejik amaç ve hedefler sonuç odaklı olmak zorundadır.

- Stratejik planlarla bağlantılı kurumsal bazda yıllık performans planları hazırlanmaktadır. Söz konusu planlar içerisinde yıllık performans hedefleri, faaliyet ve projeler ile programlar ve kaynak ihtiyacı yer almaktadır.
- Sonuç odaklı hedefler ile kaynak tahsisi arasında doğrudan bağlantı kurulmaya çalışılmaktadır.

2.2. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi

İngiltere’de sözleşmelere dayalı PEB sistemi uygulanmaktadır. Hazine bu süreçte yönlendirici kurum olarak bakanlıkların hükümet önceliklerini yansıtan hedeflerini başarmaları adına bakanlıklarla sözleşmeler imzalamaktadır. Söz konusu hedeflerin başarılmasında bakanlıklar Kamu Hizmet Sözleşmesi ve Hizmet Sunum Sözleşmeleriyle süreçte faaliyetlerini sürdürmektedir.

2.2.1. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Dünya’da PEB sistemine geçiş yönünde ilk yasal düzenlemeleri başlatan ülkelerden biri İngiltere olup, sisteme yönelik çalışmalar 1980’li yılların başlarına kadar uzanmaktadır (Özen, 2008: 120). Bu çalışmaların neticesinde İngiltere, performans sözleşmesine dayalı PEB modelini benimsemiştir. Bu bağlamda İngiltere’de PEB sisteminin benimsenmesine altyapı niteliğinde gerçekleştirilen girişimler aşağıdaki gibidir.

- 1982 yılında Mali Yönetim İnsiyatifi Programı (Fiscal Management Initiative- FMI),
- 1988 yılında Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Raporu,
- 1996 yılında Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu (Civil Service Management Code),
- 1998 yılında Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi’nin kurulması,
- 1998 yılında Finansman Kanunu ve
- 1999 yılında Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna Yönelik ‘Beyaz Kitap’.

İngiltere’de yukarıda sayılan çalışmaların dışında en önemli girişim olma özelliği taşıyan ve PEB sisteminin uygulanmasında önemli bir tetikleyici unsur olan Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review) 1998’de uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu girişim daha sonra 2000, 2002, 2004, 2007 ve 2010 yıllarında yayınlanmıştır.

1997 seçimleri sonucunda İşçi Partisi İngiltere’de mali ve bütçe alanında reformlara gitmiştir. Bu reformun kilit unsurları; orta vadede iki mali kuralın ortaya koyulması, yıllık harcama planından orta vadeli harcama planına geçiş ve sonuç odaklı performans esaslı yönetime ve bütçelemeye geçiştir. Reform kapsamında belirtilen iki mali kural, bütçenin denk veya fazla olması ve kamu borç oranının GSMH’a oranının 0,40 seviyelerinde olmasıdır. Orta vadeli harcama planlamasına geçişte etkili olan unsur ise Kapsamlı Harcama İncelemesi olup bununla orta vadede harcama tavanları ortaya koyulmaktadır. Sonuç odaklı yönetimin unsuru ise Kamu Hizmet Sözleşmelerini ifade etmektedir (Hughes, 2008: 2).

Belirtilen reformlar kapsamında hükümet, 1998 yılında ilk Kapsamlı Harcama İncelemesi’ni gerçekleştirmiştir. Bu girişimle amaçlanan, orta vadeli harcama planlarının gerçekçi ve etkili olmasını sağlamak için kamu harcamalarında ve performans yönetiminde gereken iyileştirmeyi sağlamaktır. Bir başka ifade ile Kapsamlı Harcama İncelemesi, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak için ihtiyaç duyulan politika değişikliklerini gerçekleştirmek, gereksiz harcamaları önlemek ve birimler arasında işbirliğini teşvik etmek amacıyla modern bir harcama ve performans yönetim çerçevesinin bir parçası olarak geliştirilmiş olup iki yılda bir yenilenmektedir (Noman, 2008: 77). Söz konusu amaçları gerçekleştirmek üzere yine 1998 yılından itibaren her bir merkezi kamu idaresinde uygulanmak üzere Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) yayınlanmıştır (HM Treasury, 2011). Bu sözleşmelerde, ilgili idarenin bütçe dönemine ilişkin orta ve uzun vadeli amaçları ve hedefleri ortaya koyulmaktadır. 2000 yılında ikincisi yapılan Kapsamlı Harcama İncelemesi sonucu kamu yapısında bir değişiklik yapılmış ve kamu hizmeti sözleşmelerini tamamlayıcı bir araç olarak Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements- SDA) uygulamaya konulmuştur. SDA’da çıktı ve işlem odaklı

hedeflere yer verilmiştir (Nangır, 2005: 47). Söz konusu uygulamalara yönelik daha açıklayıcı bilgiler bir sonraki başlık altında verilmektedir.

İngiltere’de 1998 yılında yapılan reformlar ile PEB sistemine geçilmiş ve ilk uygulama 1999-2001 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır.

2.2.2. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

İngiltere’de bütçe sürecini açıklayan bir kanun bulunmamaktadır. Ancak, bütçenin hazırlanmasına yönelik kuralların belirlenmesinden ve bütçeleme sürecinde koordinasyonun sağlanmasından Hazine sorumludur. İlk defa 1998 yılında uygulanmaya başlanan Kamu Hizmet Sözleşmeleri, bütçe sürecinde büyük rol üstlenmiştir. Bu sözleşmelerde, ilgili bakanlığın bütçe dönemine ilişkin orta ve uzun vadeli amaçları ve hedefleri ortaya koyulmaktadır (Meydan, 2009: 29).

İngiltere’de orta vadeli harcama sistemiyle Kapsamlı Harcama İncelemesi uygulamalarıyla tanışılmış ve bakanlıklar ile Hazine arasında kamu harcama programları için ölçülebilir hedeflerin ifade edildiği Kamu Hizmet Sözleşmeleri’nin imzalanması ile performansa büyük önem verilmiştir (OECD, 2008: 25). Bu bağlamda Hazine, her üç ayda bir hedeflerdeki gelişmeleri takip ederek ilgili kurumun performansını değerlendirmektedir.

İngiltere’de PEB sistemi sözleşmelere dayalı bir yapıda olup, yukarıdan aşağıya merkezi bir bütçe uygulanmaktadır. Bakan ile üst yönetici arasında Kamu Hizmet Sözleşmesi imzalanırken üst yönetici ile birim yetkilileri arasında da Hizmet Sunum Sözleşmesi imzalanmaktadır. Söz konusu sözleşmeler ile yetkililer belli kaynaklarla belli hedeflere, çıktılara, sonuçlara ulaşmak için taahhüt altına girmektedir (Tüğen, 2010: 153). Uygulamada, belirlenen hedeflere ulaşma konusunda gerekli olan faaliyetleri gerçekleştiremeyenler cezalandırılmaktayken başarı gösterenler ödüllendirilmektedir. Ayrıca ülkede uygulanan performansa dayalı ücret sistemiyle özel sektördeki ücret mantığı kamu sektöründe uygulanmaya çalışılmaktadır (Özen, 2008: 127). Bunların yanı sıra İngiltere’de Hazine, yıl sonu itibarıyla kurumların tasarruflarına el koymazken bir sonraki dönemde bu

tasarruflarını istedikleri biçimde harcamalarına izin vererek onları ödüllendirme yoluna gitmektedir (Kovancılar, 2003: 59).

Sistemin düzgün bir biçimde işlemesi için süreçte yer alan önemli unsurlar; Kapsamlı Harcama İncelemesi, Kamu Hizmet sözleşmesi ve Hizmet Sunum Sözleşmesi olup, bunlara ilişkin bilgiler aşağıda yer almaktadır.

2.2.2.1. Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review)

Kapsamlı harcama incelemesi (CSR), Hazine liderliğinde hükümetin öncelikli politikalarına göre tüm kamu kurumları arasında kaynakların tahsis sürecini ifade etmektedir. CSR'ler her bir kamu kurumu açısından sabit ve sıkı harcama bütçelerini birden fazla yıl için oluşturmakta ve kamu idarelerinin sorumlu oldukları alanlarda söz konusu harcamaları en iyi nasıl yöneteceklerine ve dağıtacaklarına ilişkin karar vermelerini gerektirmektedir (HM Treasury, 2011). İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan CSR ile politika önceliklerine göre kaynak tahsisi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Söz konusu uygulama ile mevcut birimlerin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve Kamu Hizmet Sözleşmesi hazırlamaktadır (BUMKO, 2011). CSR'nin bir parçası olarak hazırlanan üç yıllık harcama limitleri politik bir taahhüt niteliğinde olup parlamentonun onayına sunulmamakta ve kanun olma özelliği taşımamaktadır. Ancak, kurumların yıllık bütçe taleplerinin parlamentoya sunulması aşamasında CSR'deki üç yıllık tavanları dikkate almaları beklenmektedir (Hughes, 2008: 4). İngiltere'de CSR'den önce kamu kurumlarının bütçeleri yıllık olarak hazırlanmaktaydı. Bu durum orta vadeli planlamayı zorlaştıran bir unsurdu. Bu bağlamda söz konusu girişim İngiltere'de hükümet planlamalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

2.2.2.2. Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement)

CSR ile belirlenen üç yıllık harcama limitlerinin içeriği kamu hizmet sözleşmeleri (PSA) ile doldurulmaktadır. Buna göre PSA'lar, söz konusu harcama limitlerini dikkate alarak bakanlıkların hangi sonuç odaklı performans hedeflerini başaracağını ifade etmektedir. PSA'ların özü, hükümet ile vatandaş arasında,

belirlenen sonuçlara ulaştıracak hizmetlerin sunumuna yönelik orta vadeli bir anlaymadır (Hughes, 2008: 1). Bu bağlamda söz konusu belgeler hesap verilebilirliği tesis etme yolunda önemli bir unsurdur. Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedefler PSA'da yer almaktadır.

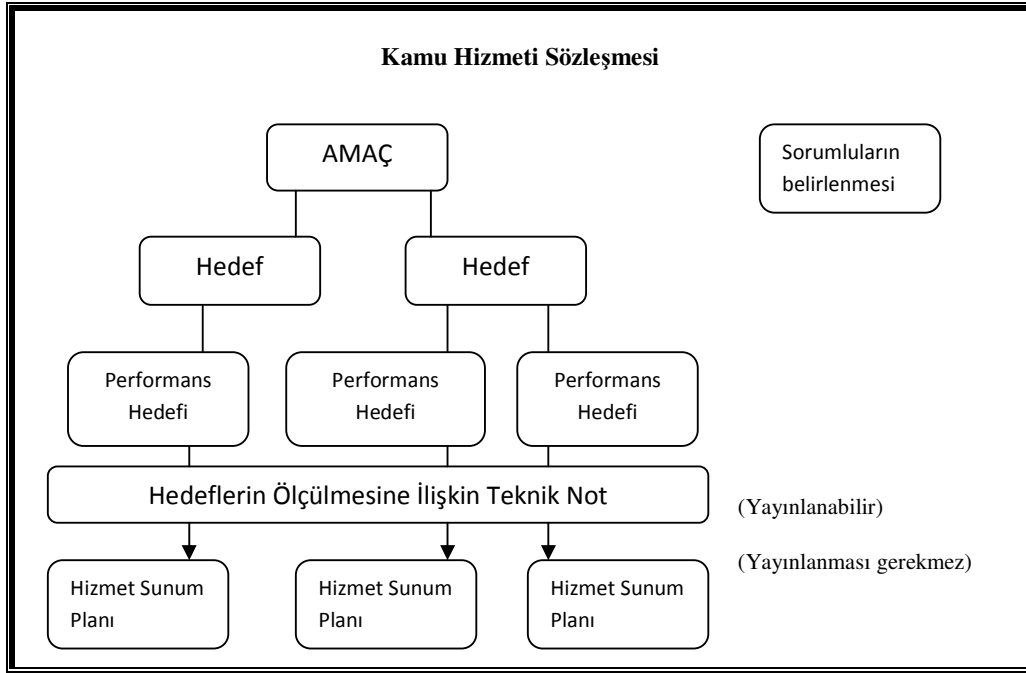
PSA, hükümet hedefleri doğrultusunda oluşturulan ölçülebilir hedefleri kapsamaktadır. Sözleşmelerde çıktı hedeflerine yer verilmekle birlikte, temel olarak sonuçlara ilişkin hedefler yer almaktadır (BUMKO, 2011).

2004 yılında gerçekleştirilen ve 2005-2006-2007-2008 yıllarını kapsayan CSR'ler dahil olmak üzere PSA'ların formatı dört aşamadan oluşmaktadır. Bunlar (Noman, 2008: 79);

- Bakanlığın var oluş gerekçesini ifade edildiği bir amaç bildirimi,
- Bakanlık tarafından başarılması amaçlanan sonuç odaklı hedef bildirimi,
- Hedeflerin altında yer alan spesifik, ölçülebilir, başarılabılır, ilgili ve zamanlanmış sonuç odaklı performans hedeflerinin bildirimi ve
- Hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olanların belirlenmesidir.

PSA'ların yukarıda ifade edilen formatının görsel bir biçimde sunumu Şekil 2.2 de gösterilmektedir.

Şekil 2.2: Kamu Hizmet Sözleşmesinin Yapısı, 1998-2007



Kaynak: Zafer Noman (2008), “*Performance Budgeting in United Kingdom*,” OECD Journal on Budgeting, Cilt 8, Sayı 1, s. 79.

Şekil 2.2 incelendiğinde İngiltere’de PEB sisteminin uygulanmasında önemli bir yere sahip olan PSA, öncelikle kurumun var oluş nedenini ortaya koyan bir amacın ifade edilmesiyle başlamakta bunu söz konusu amaçla uyumlu birden fazla hedef bildirimi izlemektedir. Bu hedefler sonuç odaklı olup kurumun başarmayı arzuladığı hedefleri ifade etmektedir. Hedef bildiriminden sonra ölçülebilir, başarılabılır ve zamanlanmış performans hedeflerinin belirlenmesi yer almaktadır. Bu aşamada performansın ölçülmesi mümkün olmaktadır. İfade edilen bu aşamalarda aynı zamanda hedeflerin gerçekleştirilmesinde sorumlu olanlar tespit edilmekte olup, hesap verme sorumluluğu geliştirilmektedir. Bu konuda genellikle ilgili bakanlar sorumlu konumda bulunmaktadır. PSA’lara ek olarak ayrıca her birim belirlenen hedeflerin nasıl ölçüleceğine ilişkin teknik bir not ve hedeflere nasıl ulaşılabacağına dair bir hizmet sunum planı hazırlamaktadır. Teknik notun yayınlanmasına karşılık sunum planının yayınlanması zorunlu değildir.

PSA’da belirlenen hedeflerin yanında ayrıca, her bir PSA girdilerle sonuçların karşılaştırılmasıyla elde edilen değer olan maliyet hizmet etkinliğini (Value for

Money) de hedeflemektedir (Ellis ve Mitchell, 2002: 112). Harcamalara stratejik yaklaşım altında kurumlar, kaynakların kullanım alanlarını önceliklendirme konusunda maliyet hizmet etkinliği prensibi açısından sorumludur. Bu bağlamda kurumlar programlarını hazırlarken şu soruları yanıtlayarak maliyet hizmet etkinliğini sağlayabilmektedir (HM Treasury, 2010: 8):

- Gerçekleştirilecek hizmet hükümet önceliklerini karşılamada gerekli midir?
- Hükümet söz konusu hizmete kaynak aktarma hususunda zorunlu mudur? Buna gerek var mıdır?
- Sunulacak hizmet, önemli bir ekonomik değer sağlayacak mıdır?
- Sunulacak hizmet, en düşük maliyetle nasıl sunulur?
- Sunulacak hizmet, en etkin biçimde nasıl sunulur?
- Sunulacak hizmet, sadece devlet tarafından mı yoksa özel kesim tarafından mı veya birlikte mi sunulmalıdır?
- Yerel idareler hizmetin sunulmasında merkezi hükümetle hem fikir midir?

2007 yılı CSR kapsamında PSA'nın çerçevesi değişikliğe uğramıştır. 2007 CSR'de yer alan müşterek PSA'lar hükümetin CSR dönemi içerisinde ulaşmayı amaçladığı en öncelikli sonuçları yansıtmaktadır. 2007 CSR ile 30 PSA oluşturulmuştur. Bu PSA'lar önceki dönemlerde uygulanan PSA'lar gibi bakanlık düzeyinde değil, konu bazında belirlenmiştir. Buna göre değişiklik çerçevesinde PSA'lar (Karacan, 2010: 87);

- PSA'nın amacının ve gerekçesinin geniş bir biçimde ortaya koyulduğu vizyon,
- Az sayıda performans göstergesinin ve bu göstergelere dair detayların yer aldığı ölçüm ve
- PSA'nın uygulamaya nasıl geçirileceğinin, ilgili sorumlu idarelerin rollerinin ve PSA'nın uygulanabilmesi için alınması gereken önlemlerin belirtildiği hizmet sunumu stratejisi bölümlerinden oluşmaktadır.

PSA’larda meydana gelen geliştirme ve yenileme çalışmalarında yetkili merci Hazine’dir. Tüm performans sözleşmeleri ve bakanlık hedefleri Hazine ile uzlaşarak belirlenmektedir. Sonuçlar ve kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı olmasa da performans bilgisi, Hazine ve bakanlıklar arasındaki harcama gözden geçirmelerine ilişkin görüşmelerin bir parçası olarak tartışılmaktadır (BUMKO, 2011).

2.2.2.3. Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements)

Her kamu departmanı için hizmet sunum sözleşmesi (SDA) ilk defa 2000 yılında sonuç odaklı PSA’ları desteklemek amacıyla yayımlanmış olup, bunlar daha detaylı belgelerdir. SDA’ların tamamı ilgili departmanın internet sayfasında verilmektedir. SDA’ların ilk bölümünde departmanların PSA’larında yer alan hedefleri nasıl gerçekleştirecekleri ortaya koyulmaktadır. Ayrıca SDA’lar departmanın kontrolü dışında ortaya çıkabilecek PSA’da belirtilen sonuca ulaşmada hizmet sunumunu etkileyecek faktörleri de göz önünde bulundurmaktadır (Ellis ve Mitchell, 2008: 116).

2.3. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Hollanda’da bütçe formatına dönüştürülmüş PEB modeli benimsenmiş olup, isteğe bağlı olarak performans sözleşmelerine de yer verilmektedir.

2.3.1. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Hollanda’da girdi odaklı bütçeleme anlayışından çıktı odaklı bütçeleme anlayışına geçiş amaçlı ilk girişim, 1970’li yılların ortalarında Finansman Kanunu’nda yapılan düzenlemeler ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler neticesinde Hollanda’da bakanlıkların uygun performans bilgisini sağlamaları yönünde zorunluluk getirilmiştir. Ancak kamu idarelerinde çalışan memurlarda konuya ilişkin yeterli bilincin gelişmemesi nedeniyle performans bilgilerinin bütçe kanununa eklenilmesiyle yetinilmiştir. Ayrıca, söz konusu çabalara rağmen ülkede uygulanmakta olan bütçe yine girdi odaklı bütçeleme anlayışı özelliğini sürdürmüştür (Van Nispen ve Posseth, 2006: 4). Bu sonuç gerçekleştirilen girişimin başarısız olduğunu göstermiş ve uygulamadan vazgeçilmiştir.

Hollanda’da PEB sistemine ilişkin atılan diğer bir adım 1976 yılında Devlet Bütçesi ve Hesapları Kanunudur. Bu kanun çerçevesinde merkezi hükümet sistematik bir şekilde özellikle çıktılarda olmak üzere performans ölçümü yapmaya başlamıştır (Mol ve Kruijf, 2004: 33). Söz konusu kanunda 1985 yılında yapılan düzenleme ile bakanlıkların her bütçe maddesi için üç yılı kapsayan performans bilgisi sunmaları gerekli kılınmış ve böylece PEB’e yönelik önemli bir adım atılmıştır. Bu kapsamda bakanlıkların her bütçe maddesinin görüşülmesinde üç yılı kapsayacak nitelikte girdiler ve sonuçları hakkında tahminlere de yer vermesi esası getirilmiştir (Özen, 2008: 134). Gerçekleştirilen bu düzenleme de tam anlamıyla başarıya ulaşamamıştır.

1995 yılındaki düzenleme olan Muhasebe Kuralları Hollanda için önemli bir diğer girişimdir. Bu düzenleme bütçeye orta vadeli özellik kazandırmıştır. 1999 yılına gelindiğinde ise Hollanda’da Politika Odaklı Bütçeleme ve Hesap Verilebilirlik (From Policy Budget to Accounting for Policy-Van Beleidsbegroting Tot Beleidsveranwoording- VBTB) olarak adlandırılan reformla, politikalar ve mali kaynaklar arasında daha güçlü bir bağ kurulması ve hesap verilebilirlik üzerine odaklanılmıştır. Böylece meclise politika odaklı, daha saydam bir bütçe dokümanı sunulması ve devlet faaliyetlerinin sonuçları hakkında daha açık bilgi sağlanması amaçlanmıştır (BUMKO, 2011). Hollanda’da PEB sistemine yönelik en önemli girişim VBTB olarak ifade edilebilir.

VBTB reformunu takiben 2002 mali yılı bütçesi ve mali raporları hükümetin genel politikasıyla uyumlu bir şekilde hazırlanmıştır. Bu durum politika, performans ve kaynaklar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesini sağlamakta ve bütçe ile hesap verilebilirlik arasında tutarlılığı geliştirmektedir (Bac, 2002: 279).

2.3.2. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

Hollanda’da PEB sistemi bütçe formatına dönüştürülmüş model şeklinde uygulanmaktadır. Buna göre, bütçe ile hedefler arasındaki bağlantı stratejik plan gibi ayrı bir doküman olmadan sağlanmaktadır. Bir başka ifade ile Hollanda’da politikalara ilişkin bilgiler bütçe dokümanlarının kendisine adapte edilmiş ve hedefler ile kaynaklar arasında ilişki kurmak için performans planlarına

başvurulmamıştır (Oral, 2005: 89). Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB modelinin yanı sıra ülkede isteğe bağlı olarak performans sözleşmelerinin uygulanması da mümkündür. İsteğe bağlı bir nitelik taşıması nedeniyle performans sözleşmesini imzalayan kurumlarda performans hedeflerinin başarılamaması sonucu yaptırım söz konusu değildir.

Hollanda’da bütçeleme süreci ise Maliye Bakanlığı’nın çok yıllık harcama tahminlerini en son veriler çerçevesinde güncellemesi ile başlamaktadır. Bakanlık gelecek dört yıl için kapsamlı tahminlemelerde bulunmakta, Merkezi Planlama Bürosu (CPB) ise bütçe hazırlık sürecinde asıl rolü üstlenmektedir. Bütçeleme sürecinde öncelikle amaçların açık bir şekilde ortaya koyulması gerekmekte ve bu amaçlar da somut hale getirilerek performans göstergelerine dönüştürülmektedir (Özen, 2008: 136).

Hollanda’da VBTB reformu ile hükümet faaliyetlerinin sonuçlarını açıkça gösteren, daha çok politika odaklı ve şeffaf bütçe dokümanları amaçlanmıştır. Yeni anlayış, hükümetin politik hedeflere odaklanmasını sağlarken etkinliğe de önem vermesini gerektirmektedir (Debets, 2007: 4). Hollanda’da uygulanmakta olan bütçe sistemi programların üzerine oturtulmuş olup, performans bilgilerinin sisteme dahil edilmesi ile çıktı ve sonuç odaklı bütçe sistemine geçilmesi program yapısı korunarak gerçekleştirilmiştir (Oral, 2005: 89). Bu bağlamda ülkede programların varlığının devam ettiği söylenebilir.

Nispen ve Posseth’e (2006: 43-44) göre çıktı ve sonuç odaklı bütçelemeye ilişkin düzenlemeyi içeren VBTB’nin kilit unsurları;

- Bütçe ve politika arasında yakın ilişki kurmak,
- Bütçe ve hesaplar arasında sıkı bir ilişki kurmak ve
- Hedef, kaynak ve performans arasındaki ilişkiyi güçlendirmektir.

Hollanda’da gerçekleştirilen reformların amacı bütçeyi politika odaklı bir hükümet belgesi haline getirmektir. Bu bağlamda bütçenin şu üç soruya yanıt vermesi gerekmektedir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 72);

- Neyi başarmak istiyoruz?
- Amacımıza nasıl ulaşırız?
- Amacımızı başarmanın maliyeti nedir?

Sistemde uygulamaların sonuçları ise hesap verme kapsamında hazırlanan yıllık raporlar aracılığı ile verilmekte olup, bu raporların da yanıtlanması gereken üç soru bulunmaktadır. Bunlar;

- Amaçlarımızı başardık mı?
- Amaçları başarmak için yapılması gerekeni yaptık mı?
- Belirlediğimiz maliyet doğru çıkmış mıdır?

Hollanda’da önem arz eden bir diğer husus ise politika oluşturulması ve uzun vadeli öncelik ve hedeflerin belirlenmesi süreci siyasi süreç ile birleştirilmiş olup, iktidara gelen yeni hükümetlerin görevlerine başlarken yasal statüsü olmayan ancak siyasi olarak bağlayıcı özellik taşıyan (Vossers, 2009) *Koalisyon Anlaşması* ile önceliklerini ve uzun vadeli hedefleri açık ve somut bir biçimde ortaya koymasıştır. Böyle bir durum Hollanda’da planlama ve bütçeleme süreçlerinin basit ve bürokrasiden uzak bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır (Oral, 2005: 90).

2.4. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Avustralya’da uygulanan PEB sistemi sözleşmelere dayalı olarak uygulanmakta olup, tahakkuk esaslı bütçe sistemi olarak adlandırılmaktadır.

2.4.1. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Avustralya’da mali yönetim 1983’de geniş kapsamlı kamu kesimi reform stratejilerinin bir parçası olan Mali Yönetim Geliştirme Programı (FMIP) ile ortaya koyulan sonuçlara dayalı yönetim ilkesi ile şekillenmeye başlamıştır (Hawke, 2007: 2). Söz konusu girişim ile bütçelerin sonuçlara odaklı bir yapıda hazırlanması geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda 1983 yılında ülkede program bütçe uygulaması başlatılmıştır. PEB sistemine geçiş aşamasında ülkede 1990’lı yılların ortalarında reform çalışmaları artmış ve PEB sisteminin uygulanmasına katkı sağlayacak bir gelişme tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanması yönünde

yaşanmıştır. Bu sürece kadar uygulanan bütçe raporlama sistemleri nakit esaslı muhasebe sistemini içermekte olup, idarelerin tahakkuk esaslı muhasebeye geçmelerine karar verilmiş ve 1901 yılında kabul edilmiş olan Kontrol Kanunu yerine yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Scheers vd., 2005: 135-136).

Avustralya’da kamu kesiminde 1996 yılında tahakkuk esaslı çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme ve raporlama düzenlemesine yönelik çalışmalar başlamış ve ilk defa 1999/2000 bütçesi yönetsel sorumlulukları içeren, sonuç odaklı ve orta vadeli planlamaya dayalı niteliklere sahip olarak uygulanmıştır (Scheers vd., 2005: 136). Bu bağlamda 1990’ların sonunda Avustralya’da PEB sistemine geçilmiş olup söz konusu sistem *Tahakkuk Esaslı Çıktı Bütçeleme* adıyla ifade edilmiştir. Tahakkuk esaslı çıktı bütçeleme anlayışı PEB sisteminin özel bir uygulama türüdür. Buna göre sistem, program bütçeye benzetmekle birlikte, bu sistemden bütçe hazırlığında çıktıların önem vermesi ve performans göstergelerinin hesap verilebilirlik rolü açısından ayrılmaktadır (Robinson, 2002: 2). Bu bağlamda tahakkuk esaslı çıktı bütçeleme anlayışı, tüm kamu sektörünün maliyet ve performansları hakkında parlamento ile topluma daha fazla bilgi verilerek saydamlığın artırılması amacıyla düzenlenmiştir. Sistemde kamu kurumları ödenek pusulasında tanımlanan sonuçların elde edilmesinden hesap verilebilir kılınmakta ve bu sonuçları temel alan ödenekleri kullanmaktadır (Özen, 2008: 129).

Avustralya’nın mevcut PEB ve yönetim yapısı 1990’lı yılların ortalarında oluşturulmuştur. Söz konusu yapılanma, Ulusal Denetim Komisyonu’nun 1996 yılındaki raporu (Hawke, 2007: 2) ve 1999/2000 yılında devlet faaliyetleri hakkında daha ayrıntılı bilgi sağlamak, sonuçlar ile çıktıların ilişkin birim maliyetleri kıyaslayabilmek amacıyla tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmesini de içeren çıktı-sonuç odaklı bütçeleme reformlarının bir sonucudur (BUMKO, 2011).

2.4.2. Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

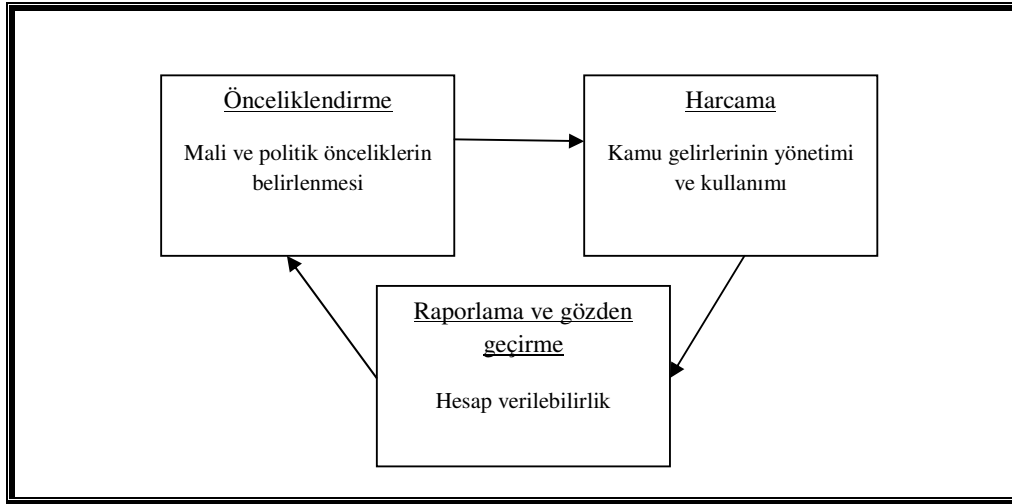
Avustralya, ilki 1999-2000 mali yılında uygulanmış olan performans sözleşmesine dayalı PEB sistemini uygulamaktadır. Kamu kurumları bağlı bulundukları bakan ile görüşerek hedeflerini belirlemekte ve bunlar Maliye Bakanlığı

tarafından onaylanmaktadır. Avustralya’da sonuçların Maliye Bakanlığı tarafından kabul edilmesine rağmen ulusal seviyede sorumlulukların dağıtıldığı bir yapı mevcuttur. Buna göre performans yönetimi genellikle bakanların ve bakanlıklara bağlı kurumların ve uygulama birimlerinin sorumluluğundadır (Hawke, 2007: 5). Bunun temelinde ise yöneticilere daha fazla yetki verilerek performanslarının teşvik edilmesi yer almaktadır. Mevcut sistem sonuç odaklı olup, genel yönetim kapsamındaki her kurum ve uygulama biriminden, ayrıntılı ve açıkça ifade edilmiş sonuç ve çıktı bilgileri ile faaliyetlerinin kalitesi, miktarı, maliyeti ve etkinliğine ilişkin performans göstergeleri belirlemeleri talep edilmektedir (Hawke, 2007: 5). Ayrıca, bakanlıkların ve uygulama birimlerinin, söz konusu bilgileri ve her önemli değerlendirmeyi yıllık Portföy Bütçe Bildirimlerinde (Portfolio Budget Statements), yılsonu gerçekleştirmelerini ise yıllık raporlar ile Meclise raporlamaları gerekmektedir (BUMKO).

Avustralya’da PEB süreci, yürütme organı tarafından bütçe aracılığıyla sunulacak mali ve politik önceliklerin düzenlenmesine imkan tanıyan bir yapıda tasarlanmıştır. Sonuç odaklı bütçe süreci, uygulanması için alınan kararlara yönelik hükümet kurumlarına kaynakların tahsis edildiği bir süreci ifade etmektedir. Bütçe sürecinde yürütme, parlamentonun onayı ile kamu kaynaklarının kullanılması yetkisini alarak kurumlara kaynak tahsisini yapmaktadır. Böylece söz konusu kurumlar da yürütme organı adına kaynakları belirlenen alanlara harcamaktadır (Finance, 2011).

Avustralya’da bütçe sürecine ilişkin bilgi Şekil 2.3’de gösterilmektedir.

Şekil 2.3: Avustralya’da Bütçe Süreci



Kaynak: Finance (2011); “*The Australian Government Budget Process*,” <http://www.finance.gov.au/budget/budget-process/index.html>, (Erişim Tarihi: 01.06.2011).

Avustralya’da bütçe sürecinde birinci aşama, hükümetin kaynakların dağılımı hakkındaki kararını göstermektedir. Ulusal seviyede kaynakların önceliklendirilmesine ilişkin işlemler sekiz ayı bulmaktadır. İkinci aşamada ise kamu kurumlarına faaliyetlerini sürdürmeleri için gerekli miktarda kaynak aktarılmakta olup bu aktarımlar yıllık ödenek anlaşmalarında (Annual Appropriation Acts) yer almaktadır. Bütçe sürecinde yer alan son aşamada ise kamu kurumlarının sonuçlara ulaşıp ulaşmadığı ortaya koyulmaktadır.

Avustralya’da PEB sistemine dönük önemli bir uygulamada Centrelink’tir. Bu uygulama kamu hizmetlerinin vatandaşla etkin şekilde sunumu için oluşturulmuş kamu birimleri şeklinde tanımlanmaktadır. Bu birimler toplumun kamusal konularda başvurabilecekleri merciler olup, burada vatandaşla hizmet görevlisi atanmakta ve bu kişinin talebi karşılanmaktadır (Özen, 2008: 130).

2.5. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Yeni Zelanda 1980’li yılların sonunda PEB sistemini uygulamaya başlayan ülkelerin başında yer almaktadır. Yeni Zelanda’da PEB sistemi performans sözleşmelerine dayalı olarak uygulanmaktadır.

2.5.1. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Gelişimi

1984 yılına kadar Yeni Zelanda ekonomisi dış rekabetten, tarifeler, düzenlemeler ve sübvansiyonlarla korunmuştur. Devlet, ekonomide önemli bir rol oynamaktadır ve ülke varlıklarının geniş bir bölümüne sahiptir. Bu durum negatif bir takım dışsal etkenlerle birleşerek ülkenin önemli mali ve ticari açıklarla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Ülke giderek artan enflasyon ve borç sorunuyla da mücadele etmek durumunda kalmıştır. 1984 yılındaki hükümet kamu kesiminde de özel kesimde yer alan rekabetçi mekanizmaların geliştirilmesine yönelik dönüşümlere başlamış ve devletin rol ve işleyişinde düzenlemelere gitmiştir (Kovancılar, 2003: 72).

Yeni Zelanda’da 1980’lerin sonu ve 1990’ların başlarında kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar ile *ne kadar harcandı* sorusundan *ne, niçin harcandı* sorusuna odaklanılmıştır (Kibblewhite ve Ussher, 2002: 85). Söz konusu reformlar ile girdi odaklı anlayıştan çıktı ve sonuç odaklı yaklaşıma doğru gelişme yaşanmıştır. Ayrıca, hükümet faaliyetlerinin performansını ölçmeye olanak veren bütçeleme sisteminin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda 1989 Kamu Finansmanı Kanunu (Public Finance Act) ve 1994 yılında Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) gerçekleştirilen önemli düzenlemelerdir.

Kamu Finansmanı Kanunu ile kamu kesimi için tamamen değişik bir finansal yönetim ve mali sorumluluk sistemine geçilmiştir. Bu sistem ile getirilen temel değişimler şunlardır (Yılmaz, 1999: 18);

- Performans ve onu oluşturan unsurlar net bir şekilde belirlenmiş ve girdi odaklı mali yapı çıktı ve sonuç odaklı bir yapıya dönüştürülmüştür.
- Performans sözleşmelerinin yapısı oluşturulmuştur.
- Bütçe kaynaklarının tahsisi girdilerin yerine çıktı ve sonuçlara göre yapılmaya başlanmıştır.
- Sorumluluklar Hazine’den daha çok kurumların kendilerine verilmiştir.

Mali Sorumluluk Kanunu ise kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda uzun vadeli ve kısa vadeli mali hedeflerin ve gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının kamuya duyurulması zorunluluğu getirilmiştir.

2.5.2. Yeni Zelanda’da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

Yeni Zelanda’da mali yıl 1 Temmuzda başlamakta ve takip eden Haziran ayı sonuna kadar tamamlanmaktadır. Yeni Zelanda’da gelecek üç yılı kapsayacak şekilde hazırlanan bütçeler hükümetin her yılın Temmuz-Haziran dönemi için hazırlamış olduğu bir mali plan niteliğindedir. Bütçe sürecinde bakanlıklar ve bakanlıkların alt birimleri bütçe stratejilerini ve büyüklüklerini gelecek üç yılı göz önüne alarak oluşturmaktadır. Bütçeleme, hükümetlerin uzun vadeli mali plan yapmasına ve kaynakların önceliklerine göre dağıtılmasına imkan tanımaktadır (Çakmak ve Meydan, 2010: 126-127).

Yeni Zelanda’da uygulanan sistemde, bakanlar hükümetin hedeflediği sonuçları belirlemekten sorumludur. Hükümet ise sonuçları en iyi sağlayabilecek çıktıları seçmekte ve buna yönelik ödenek tahsisi gerçekleştirmektedir. Bütçe sürecinde çıktıların fiyat ile miktarına bağlı performans bilgisi temel alınmakta ve kaynak tahsisi mümkün olduğunca performansa göre yapılmaktadır (Özen, 2008: 133). Mali yıl başlamadan önce bakanlıklar ilgili alt birimlere kaynak tahsisi konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve bu tavsiyeler dikkate alınarak hazırlanan ödenek teklifleri *Yıllık Ödenek Tahminleri* belgesinde yer almaktadır. Söz konusu belgede her bakanlığın bünyesindeki her bir çıktı sınıfı için ihtiyaç duyulan ödenek miktarlarına yer verilmektedir.

Yeni Zelanda’da bütçenin hazırlanması stratejik aşama, bakanlık bütçe tekliflerinin hazırlanması ve yeni politika tekliflerinin yapılması, bütçe büyüklüklerinin gözden geçirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Mali Sorumluluk Kanunu, bakanlık düzeyinde daha fazla yönetim sorumluluğu görmekte olup, bu doğrultuda harcamacı bakanlıklar, bütçe sürecinin başlangıcında stratejik çalışmalar esnasında bir araya gelerek bütçe stratejilerini ve harcama önceliklerini

belirlemektedir. Diğer yandan ayrı ayrı her bir bakanlık düzeyinde ise o bakanlıktaki alt birimlerin öncelikleri belirlenmektedir.

Yeni Zelanda’da Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasında çıktılara ilişkin *Performans Sözleşmeleri* yapılmaktadır. Önemli öncelikler performans sözleşmelerinin bir parçası konumundadır. Belirlenen önceliklerin ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zamanı belirli olmalıdır. Ancak alt birimlerinin başkanları söz konusu önceliklerin gerçekleştirilmelerinden sorumlu oldukları için öncelikler genellikle sonuç odaklılıktan çok çıktı odaklı olarak belirlenmektedir. Bütçe daha çok çıktı belgelerine dayanmaktadır ve girdilere ilişkin bilgi oldukça sınırlıdır. Bakanlıklardan sonuç ve çıktılar arasındaki ilişkiyi tanımlaması beklenmektedir (BUMKO, 2011).

Sistemde kamu kurumları serbest politika yapıcılar haline dönüşmüş olup, her bakan politika belirleme ve hizmet satın alma yönünden serbesttir. Sistemde bakanlıklar daima kaynak sağlayan, kurum yöneticileri ise bunları kullanan tarafı temsil etmektedir. Kurum yöneticileri satın alım anlaşmaları yaparken ilgili bakana ve performans sözleşmeleri yaparken ise *Devlet Hizmetleri Komisyonu*’na sonuçlar için taahhütte bulunmaktadır. Her kurumun yöneticisi söz konusu komisyonla yapılan dönem sözleşmesiyle istihdam edilmektedir. Ayrıca her bir kurum ilgili bakanla satabileceği çıktıları belirten satın alma sözleşmesi imzalamaktadır (Özen, 2008: 134). Söz konusu yönetici en yüksek memur olarak Devlet Hizmetleri Komisyonu tarafından atanmakta ve kendisiyle en fazla beş yılı kapsayan kontrat yapılmaktadır. Bu kontrattan ayrı olarak her yıl en yüksek memur ile bakan arasında bir performans sözleşmesi imzalanmaktadır. 1989 Kamu Finansmanı Kanunu ile getirilen performans sözleşmeleri üç ana bölümden oluşmaktadır (Yılmaz, 1998: 22).

- Birinci bölümde stratejik olarak belirlenen ana sonuç alanlarının yazılması ve bu sonuç alanlarının uygulanmasına en yüksek memurun gerekli ağırlığı vermesi,
- Takip eden bölümde satın alınacak çıktılarla ilgili olarak satın alma sözleşmelerini de kapsayan her türlü detaylı bilgi yer almakta ve

- Üçüncü bölümde ise birimlerin kurumsal sorumlulukları ve hükümet politikalarına uygun olarak kurum hakkında gerekli olan bilgiler yer almaktadır.

Performans sözleşmeleri ile ilgili tarafların sahip olduğu yetki ve sorumluluklar kesin olarak belirlenmekte olup, hesap verme sorumluluğu işlemektedir. Ayrıca sistemde yer alan denetim ve raporlama da hesap verme sorumluluğunu geliştiren diğer önemli unsurlardır.

Yeni Zelanda’da uygulanan sistemde performansı ön plana alan ücret uygulaması da varlığını göstermektedir. Buna göre en yüksek memurlar emekli oluncaya kadar değil, Devlet Hizmetleri Komisyonu ile yaptıkları kontrata dayalı olarak en fazla beş yıllığına alt birimlerin başına geçerken, işe giren personelin maaşını özel sektördeki gibi belirleyebilme, işten çıkarma ve işe alma gibi imkanlarla donatılmıştır (Goldman ve Brashares, 1991: 79).

2.6. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Bu kısımda Türkiye’de uygulanmakta olan stratejik planlamaya dayalı PEB sistemine ilişkin detaylı bilgiler yer almaktadır.

2.6.1. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Önce Uygulanan Bütçe Sistemleri ve Değerlendirmesi

Türkiye’de uygulanan devlet bütçe sistemleri yaşanan iktisadi gelişmelere paralel olarak değişim göstermiştir. Buna göre Türkiye’de Cumhuriyetin ilanı ile 1973 yılına kadar Klasik Bütçe Sistemi uygulanmış ve söz konusu uygulamadan 1973 yılında PPBS’e geçilmiştir. Günümüzde uygulaması devam eden PEB sistemi ise 2003 yılında kabul edilen KMYKK çerçevesinde 2006 yılından itibaren kamu idarelerinde uygulanmaya başlamıştır.

Türkiye’de bütçe hakkı 1924 anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir (Mutluer vd., 2011: 101). 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Türk kamu mali yönetiminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na kadar küçük değişikliklerle uygulanmıştır.

Muhasebe-i Umumiye Kanunun uygulandığı 76 yıllık dönem boyunca Türkiye’de önce klasik bütçe sistemi sonrasında ise planlama programlama bütçeleme sistemi uygulanmıştır.

Klasik Bütçe Sistemi (KBS) klasik iktisadi düşüncenin egemen olduğu bir bütçe anlayışıdır. Bu anlayışa göre bütçe, denk ve küçük olmalıdır. Denk ve küçük bir bütçe demek devletin ekonomiye müdahalesinin en az olması demektir. Klasik iktisadi düşüncenin de istediği devletin ekonomiye müdahalesinin en az olmasıdır. Devletin ekonomiye müdahalesini gerektirecek bir nedenin yaşanmadığı yıllarda dünyada KBS uygulamalarının varlığında Türkiye’de de Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda KBS uygun görülen devlet bütçesi sistemi olmuştur.

Türkiye’nin Osmanlı Devletinin son dönemlerinde yaşadığı mali darboğazlar nedeniyle denk bir bütçenin uygulanmasını arzu ettiği görülmektedir. Bu bağlamda denk bütçe uygulamasının ülkenin bağımsızlığını sürdürmesine yardımcı bir etken olduğu düşüncesiyle KBS’nin uygulanması mantıklı görülmektedir.

Türkiye’de KBS uygulamalarına bakıldığında bütçenin sadece mali fonksiyonuna ağırlık verildiği görülmektedir. Harcamaların israf edilmemesi ve kaynakların etkin kullanılmasına dayanan KBS, her kuruluşa tahsis edilen ödenek kadar harcama yapılmasını, yani yasama organının yürütme organına verdiği harcama yetkisinin aşılmamasını ve ödeneklerin tahsis edildiği harcama kalemlerine uygun olarak kullanılmasını amaçlamaktadır (Egeli, 1997: 173).

Türkiye’de KBS uygulamasının zayıf yönleri şu şekilde sıralanabilir:

- Sistemde kamu idarelerinin faaliyetlerinin devamlılığını sağlamak maksadıyla kaynak tahsisleri söz konusu olup, hizmet maliyet ilişkilerine önem verilmemiştir.
- Plan program ilişkisi söz konusu olmayıp bütçelemede kısa vadeli bakış açısı söz konusudur.
- Bütçe ilkeleri katı şekilde uygulanmış bütçe fonksiyonunu kaybetmiştir.

- Harcamaların artması bütçenin genişlemesine yol açmıştır.
- Kamu idareleri ile Maliye Bakanlığı arasında ilişkinin pek düzenli olmadığı iki tarafın da üzerinde anlaşabileceği belirli kıstasların bulunmadığı görülmüştür (Falay, 1995: 103).

Özellikle ikinci dünya savaşından sonra ülkelerin kalkınma yönünde ekonomiye müdahalelerin arttığı dönemde bütçe sistemlerinde de gelişmeler meydana gelmiştir. Dünyada planlama çalışmalarına ağırlık verilmesi ile KBS'nin yetersizliği gündeme gelmiş ve plan bütçe ilişkisini güçlendirmek amacıyla geliştirilmiş PPBS uygulanmaya başlanmıştır. Buna paralel olarak Türkiye'de de 1960'lı yıllarda planlamaya dayalı kalkınma modeli benimsenmiş ve plan bütçe ilişkisini kuvvetlendirecek PPBS'ye 1973 yılından itibaren geçilmiştir. Bu sistem ile amaçlanan, artan devlet faaliyetlerinin sınırlı kaynaklarla en etkin şekilde sağlanmasıdır. Bu sistem ile planlar ve programlar doğrultusunda kaynakların kullanılması amaçlanmaktadır. Ancak uygulamaya bakıldığında PPBS'nin aslında klasik bütçe sisteminin adının değiştirilerek uygulandığı bir sistem olduğu görülmektedir. Sistemle amaçlanan kamu kesiminin etkinliğinin arttırılması, ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılamamıştır (Altuğ, 1999: 44).

PPBS'nin başarılı olamama nedenlerini şöyle özetlemek mümkündür (Mutluer vd., 2011: 106):

- Kurumsal kültür değişimi sağlanamamış, sistemin uygulanması yönünde kararlı bir tutum sergilenememiştir.
- Türk bütçe sisteminde planlama programlama bütçeleme ilişkisinin kurulması yönünde önemli bir çaba sarf edilmemiştir. Özellikle plan ve program arasında sürekli bir ilişki ve geçişmeyi sağlayacak yapı kurulamamıştır.
- Program sınıflandırması, fonksiyonel sınıflandırma esasına göre yapılamamış, bir diğer deyişle bütçe sınıflandırmasında devletin temel

fonksiyonları dikkate alınmamıştır. Sonuçta, program sınıflandırması ile teşkilat sınıflandırması üst üste gelmiştir.

- Sistem bilgi toplama ve bu bilgiyi raporlama süreçlerini gerektirdiği halde, bu yönde bir gelişme görülmemiştir. Bunun için muhasebe sistemi yeniden düzenlenmemiştir.
- Hizmet programlarının oluşturulması, değiştirilmesi ve gerekiyorsa yenilerinin üretilebilmesi gibi bütçenin etkinliğini sağlayan dinamik işleyiş kurulamamıştır.

Türkiye’de 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi benimsenmiş ve 2006 yılından itibaren tüm kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Mevcut bütçe sistemi olarak günümüzde de devam eden bu sistem, kamu idarelerinin belirledikleri amaç ve hedeflere ulaşmak için misyona dayalı bir yönetim anlayışı sergilediği, çıktı/sonuçlara göre kaynak tahsislerinin yapıldığı ve hesap verme sorumluluğunun önemli olduğu bir sistemdir.

2.6.2. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Sebepleri

Türkiye’de PEB sistemine geçiş kamu mali yönetiminde yapılan reform ile gerçekleşmiştir. Kamu mali yönetiminde önemli bir yere sahip olan devlet bütçe sistemi de bu reform ile değişmiştir. Türkiye’de kamu mali yönetimine ilişkin 1927 yılında düzenlenen 1050 sayılı kanunu çok az değişikliklerle 2003 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak Türkiye’de 1927’den itibaren kamu idarelerindeki sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarda meydana gelen değişikliklerin yanı sıra dünyada da meydana gelen gelişmelere bağlı olarak 1050 sayılı kanunun günceli takip etmede ve doğan yeni ihtiyaçlara cevap vermesi hususunda başarısız olduğu görülmektedir.

1050 sayılı kanunun uygulama sürecinde kamu mali yönetiminde ortaya çıkan sorunlar aşağıdaki başlıklar altında özetlenmiştir. Bu sorunlar nedeniyle kamu mali yönetiminde düzenlemeye gidilmiş ve bunların sonuçlarından birisi de PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanması olmuştur.

Plan Bütçe İlişkisi: Kalkınma planları ve bütçeler arasında sıkı bir ilişki kurulamamıştır. Hazırlanan planların sadece bir belge niteliğinde olması, arkasında kararlı siyasilere bulunmaması ve bütçe kaynaklarının bunlar dikkate alınarak tahsis edilmemesi plan bütçe ilişkisini zayıflatmıştır. Ayrıca, uzun vadede idarenin önceliklerini dikkate alacak bir bütçeleme anlayışının olmaması da kamu kaynaklarının plansızca israfına neden olmaktadır. Plan bütçe ilişkisini gerçekleştirmek üzere getirilen PPBS de kendisinden beklenen etkinliği sağlayamamıştır.

Bütçe Kapsamı: 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sadece devlet tüzel kişiliğine dahil (genel bütçeli) idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli idareler ile özel bütçe (mahalli) idarelerin mali yönetimiyle denetimini kapsamaktadır (Arslan, 2006: 57). Bu idarelerin dışında kalan düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, fonlara ilişkin düzenlemeler kanunda yer almamaktadır. Ayrıca kanunun kapsadığı konu itibarıyla de kamu gelir ve giderleri, taşınır taşınmaz mallar ile kamu borç yönetimine ilişkin hükümler açısından da yeterli değildir.

Ödenek Tahsisi: Ödeneklerin tahsisinde rasyonel davranışlar mevcut olmayıp bir önceki yıl yapılan harcamalar dikkate alınmaktadır. Çıktı ve sonuçlarla ilişkilendirilerek yapılan bir ödenek tahsisi yoktur. Girdilere göre kamu kaynaklarının tahsisi söz konusudur.

Yönetmel Sorumluluk: Harcama sürecinde yer alanların yetki ve sorumlulukları açık ve net şekilde belirlenmemiştir. Dolayısı ile yapılan faaliyetlere ilişkin hesap verme sorumluluğu da etkin bir şekilde tesis edilememiştir.

Mali İşlemlerde Şeffaflık: Mali işlemlere ilişkin güçlü bir raporlama sistemi mevcut değildir. Bu da kamu mali yönetiminde yolsuzluklara neden olmakta ve mali disiplinde bozulmalar ortaya çıkmaktadır.

Uzun Vadeli Bakış Açısı: Kamu idarelerinde uzun vadeli politika oluşturma kapasitesi yoktur. Uzun vadede idarenin karşılaşılabileceği durumlara yönelik geliştirilen stratejiler söz konusu değildir.

Denetim: Bütçe denetiminde harcamaların mevzuata uygunluğu önemli olup kamu harcamalarının yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kriterlerini dikkate alan performans denetimine ilişkin denetim söz konusu değildir.

Harcama Kontrolleri: Kamu idarelerinde harcama öncesinde harcamaya ilişkin Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından sıkı kontroller mevcut olup kamu hizmetlerinin görülmesinde aksamalar meydana gelebilmektedir.

Bütçe Sınıflandırması: Türkiye’de planlama programlama bütçeleme sistemine geçiş ile birlikte bütçede program sınıflandırmasına geçilmiştir. Fonksiyonel sınıflandırma ise tam anlamıyla uygulanamamıştır. Ayrıca uluslar arası devlet faaliyetlerinin karşılaştırılmasına imkan veren bir sınıflandırma söz konusu değildir.

Devlet Muhasebesi Sistemi: Devlet muhasebesinin amacı genel yönetim kapsamına dahil bütün yönetim birimlerinde ortak muhasebe ve raporlama standartlarının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamaktır (Kerimoğlu, 2006: 100). Türkiye’de uygulanan muhasebe sisteminde tüm kamu idarelerinin ortak uygulayacağı bir muhasebe sistemi söz konusu olmayıp, uygulama birliği de yoktur. Uygulama birliğinin olmaması da konsolide edilmiş mali raporların oluşturulmasını engellemektedir. Devletin faaliyetlerine ilişkin mali istatistiklerin oluşturulması ve değerlendirilmesi imkanı da kalmamaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerin kamu kaynaklarını etkin kullanılmasını engellemesi sebebiyle Türk kamu mali yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde gelişmeler yaşanmıştır. Bu kanunun üzerinde durduğu bir gelişme de stratejik planlamaya dayalı PEB sistemidir. PEB sistemi ile kamu kaynaklarının tahsis ve kullanım süreçlerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ilkelerine dayalı olarak gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

2.6.3. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine Yönelik Çalışmalar

Son yıllarda, dünya ekonomilerinde yaşanan büyük krizler, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması, birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin arttırılması, 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 PEB anlayışına geçilmesidir (Maliye Bakanlığı, 2004: 2).

Türkiye’de birçok dünya ülkesi gibi PEB sisteminin kamu kurumlarında uygulanmasıyla kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanarak kamu harcamalarının disipline edilmesi beklenmektedir (Moğol ve Şahin, 2010: 1). Bu yönde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları sırasında hazırlanan *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Raporu*’nda, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi, meclisin bütçe üzerindeki etkinliğinin arttırılması, denetim etkinliğinin arttırılması ve performans denetimine geçilmesi, kamuoyunun kamu harcamaları hakkında bilgilendirilmesi için kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması önerilmiştir (Arcagök ve Eruz, 2006: 4). Kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen reformlar kapsamında PEB sistemi Türkiye açısından önemli bir reform olma özelliği taşımaktadır.

Türkiye’de PEB sistemine yönelik çalışmalar incelendiğinde sistemin alt yapısına yönelik çalışmaların öncelikli olduğu görülmektedir. Öncelikle sistemin uygulanmasına imkan sağlayacak şartların oluşturulması maksadıyla bütçe sınıflandırması, devlet muhasebe sistemi, stratejik planlamaya ilişkin çalışmaların yapıldığı görülmektedir.

1980 sonrası dönemde ekonomide görülen liberalleşme akımı bütçe sistemine de yansımıştır. Bu dönemde normal kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması, uluslararası ekonomik ve mali ilişkilerin artması nedenleriyle 1995 yılında *Kamu Mali Yönetimi Projesi* kapsamında ulusal ve uluslararası karşılaştırmalara imkan verecek, ölçme ve analiz yapmaya elverişli bir bütçe kod yapısının oluşturulması konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu kapsamda IMF uzmanlarının da yardımlarıyla GFS (Devlet Mali İstatistikleri) ve AB’de uygulanan ESA’95 (Avrupa Muhasebe Sistemi) kod yapısına uyumlu bir bütçe kod yapısı olan analitik bütçe sınıflandırması ilk defa 2004 yılında konsolide bütçe kapsamındaki idarelerin bütçelerinde uygulamaya konulmuştur. Mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idareler ise 2006 yılından itibaren bu sınıflandırma sistemine göre bütçelerini hazırlamaya başlamıştır (BUMKO, 2011).

Türkiye’de kamu idarelerinde muhasebe birliğini sağlamak, mevcut muhasebe sisteminin kapsam itibarıyla genişletilmesi amacıyla devlet muhasebe sisteminde de düzenlemeler yapılmıştır. 1995 yılında başlanılan Kamu Mali Yönetimi Projesi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi ve bütçe sınıflandırmasının kamuda uygulanmasını amaçlamaktadır. Bu kapsamda 2002 yılında Muhasebat Genel Müdürlüğü kamuda tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin geliştirilmesine yönelik pilot çalışmalar gerçekleştirmek üzere yetkili kılınmıştır. Sistem, 2004 yılından itibaren genel bütçeli ve özel bütçeli idarelerde uygulanmaya başlanmıştır.

Dünyada PEB’e geçiş yönünde yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de Maliye Bakanlığınca, 2001 yılında *Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi* çerçevesinde altı kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilerek PEB çalışmaları yapılmıştır. Bu kurumlardaki faaliyet/projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans programı hazırlanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2004: 2). Bu bağlamda PEB sisteminin kamu idarelerinde yaygınlaştırılmasına yönelik pilot uygulamada yer alan kurumlar ve bu kurumların pilot uygulama kapsamına alınan faaliyet ve projelerine ilişkin bilgi Tablo 2.2’de verilmiştir.

Tablo 2.2: PEB'e Yönelik Pilot Uygulamalar Kapsamındaki Kurumlar ve Faaliyet/Projeler

Kurumlar	Faaliyet ve Proje
Milli Eğitim Bakanlığı- Yüksek Öğretim Kurumu Müdürlüğü	Yurtdışı Bursları
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı- Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü	Süne ve Kımlı Mücadelesi Projesi
Karayolları Genel Müdürlüğü	Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	Seyranbağları Huzurevi, Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri
Ortadoğu Teknik Üniversitesi	Kütüphanecilik Hizmetleri
TÜBİTAK-Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü	Bütün Faaliyetleri

2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında, orta vadede bütün idarelerde yaygınlaştırılmak üzere sekiz kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlanılması öngörülmüş ve Maliye Bakanlığının da, bu kurumlarda stratejik plan çalışmaları ile uyumlu olarak PEB çalışmalarına devam edeceği belirtilmiştir. Bu kapsamda stratejik planlama uygulamasının yaygınlaştırılması maksadıyla pilot düzeyde belirlenen kurumlar Tablo 2.3'de verilmektedir.

Tablo 2.3: Stratejik Planlama Uygulamasına Yönelik Seçilen Pilot Kurumlar

Kurumlar	
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	Hacettepe Üniversitesi
Türkiye İstatistik Kurumu	Kayseri Büyükşehir Belediyesi
Karayolları Genel Müdürlüğü	Denizli İl Özel İdaresi
Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü	İller Bankası

Türkiye'de PEB sistemini de içeren 5018 sayılı KMYKK tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmuş ve 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile kamu idarelerinin 2006 yılına kadar PEB sistemine geçmeleri öngörülmüştür.

2.6.4. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Yapısı

5018 sayılı KMYKK’nın yürürlüğe girmesiyle kamu mali yönetimi alanında yeni gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmelerin en önemlileri arasında yer alan stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi anılan kanunun 9. maddesinde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede; *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 hazırlar* denilmektedir. Böylece kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları yönünde hukuki düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Aynı maddede *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* denilmektedir. Buna göre kamu idarelerinin kaynak tahsisleri stratejik planlarında ulaşmak istedikleri amaç ve hedeflere yönelik yapılacaktır.

Yine aynı maddede *Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlar* denilmekte ve kamuda stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin uygulanacağı belirtilmektedir.

Türkiye’de PEB sisteminin uygulanmasında stratejik planların, performans programlarının, faaliyet raporlarının ve performans denetiminin yardımcı unsurlar olduğu dikkat çekmektedir. PEB sisteminin etkin bir biçimde uygulanabilmesi için bu unsurlar önem arz etmektedir.

2.6.4.1. Stratejik Plan

Kamu kesiminin mali ve idari sorunları dikkate alındığında kamu idarelerinin faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak stratejik planlama temel bir araç olarak benimsenmiştir (DPT, 2006: 1).

Stratejik planlamanın amacı sınırlı olan kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesini sağlamaktır. Stratejik plan, kamu idarelerinin bütçelerinin daha etkin ve hedeflere yönelik olarak hazırlanması ve dolayısıyla da kamu kesiminde kaynak harcama dengesinin sağlanmasına yardımcı olacak bir araçtır. Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyarak idarenin faaliyetlerinin bu amaç ve hedeflere yönelmesini sağlamaktadır. Ayrıca kamu kesiminde denetimin güçlendirilmesine de katkı sağlayacak önemli bir unsurdur.

Stratejik planlamaya ilişkin Türkiye'deki hukuki yapı incelendiğinde başta 5018 sayılı KMYKK olmak üzere büyükşehir belediyesi, il özel idaresi ve belediye kanunlarında da düzenlemeler söz konusudur. Ayrıca 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tüm kamu idarelerinde stratejik planlama sürecini koordine etmek ve yönlendirmek üzere strateji geliştirme birimlerinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca, DPT tarafından hazırlanan kamu idarelerinde stratejik planlamaya ilişkin usul ve esasları belirten yönetmelik de stratejik planlamaya ilişkin düzenlemeleri içeren ikincil bir mevzuattır.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı'na verilmiştir. Bu yönde DPT tarafından Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve stratejik plan çalışmalarının kamu idarelerinde aşamalı bir geçiş takvimi öngörülerek yürütülmesi ve bu geçiş sürecinin 31 Ocak 2009

tarihine kadar tamamlanması öngörülmüştür. Kamu idarelerinin sahip oldukları teknik, fiziki ve teknolojik alt yapı göz önünde bulundurularak böyle bir geçiş takviminin oluşturulmasının uygun olduğu düşünülmektedir. Böyle bir geçiş takvimi ile kamu idareleri verilen süre zarfında eksikliklerini gidererek daha etkin stratejik planlar hazırlayabilecektir.

Geçiş takvimindeki kamu idarelerinin yanında yönetmelik çıktıktan sonra kurulan ve stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kurumlar dahil 188 merkezi kamu idaresinde stratejik planlama ve PEB'e geçilecektir. Merkezi yönetim kapsamında Mart 2011 itibarıyla 140 kamu idaresinin taslak planları DPT tarafından değerlendirilmiş ve kuruluşlara değerlendirme raporu gönderilmiştir, bunlardan 124'ü için idareler tarafından nihai plan oluşturulmuş ve DPT'ye iletilmiştir, 16 kamu idaresinde ise nihai plan çalışmaları devam etmektedir. Stratejik planlarını tamamlaması gereken 48 kamu idaresinde ise sürecin gerektirdiği çalışmalar devam etmektedir (DPT, 2011). Nisan 2011 itibarıyla bakıldığında geçiş takviminde bulunan stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinden 7 tanesi stratejik planlarına ilişkin taslağı DPT'ye göndermemiştir. Bu durum, yönetmelikte belirtilen tarihe söz konusu kurumlar adına uyulmadığını göstermektedir.

Türkiye'de kamu idarelerinde stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. En az iki yıllık uygulamadan sonra kalan süre için stratejik planların hedefler kısmında nicel değişiklikler şeklinde güncelleme yapmak mümkündür. Yönetmelikte belirtilen bazı özel durumlarda da stratejik planlar süre gözetilmeden yenilenebilmektedir.

Stratejik planlama 5018 sayılı kanunda; *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 plan* şeklinde tanımlanmıştır.

Stratejik planların katılımcılık ilkesine göre hazırlanması esastır. 5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlarını katılımcı yöntemlerle hazırlamaları gerektiği düzenlenmiştir. Kuruluş bünyesinde yer alan her

Çalışanın görüşlerini dikkate alarak stratejik planının oluşturulması çalışanların onu benimsemesini ve sahiplenmesini sağlayarak uygulamasını daha da kolaylaştıracaktır.

Stratejik planlamanın bir diğ er özelliğ i ise kamu idarelerine uzun vadeli bakış açısını kazandırmasıdır. Kısa vadeli günü kurtarmaya yönelik oluşturulan politikalar kaynakların israfına yol açmaktadır. Bu nedenle kaynakların daha etkin kullanılması için gelecekte karşılaşılab acak durumların da analizi yapılarak hesaba katılması ve kararların alınması için stratejik plan önemli bir araçtır.

Stratejik planlama ile kamu idareleri sonuçların planlamasını yapmaktadır. Modern kamu mali yönetiminin de önemsediği bir amaç olan sonuçlara odaklılık PEB sisteminin sahip olduğu bir özelliğ i ifade etmektedir. Bu bağlamda PEB’de kaynakların tahsisi sonuçlarla ilişkilendirilerek gerçekleştirilmektedir.

2.6.4.2. Performans Programı

Performans programı, idarenin daha önceden hazırlamış olduğu beş yıllık süreci kapsayan stratejik planın bir yıllık uygulama dilimidir. Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır (Maliye Bakanlığı, 2004: 16).

Performans programı Maliye Bakanlığının hazırladığı rehbere göre altı aşama takip edilerek hazırlanmaktadır. Bu aşamalar sırasıyla;

- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- Performans hedeflerinin belirlenmesi,
- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi,
- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi,
- Performans göstergelerinin belirlenmesi ve
- Performans programının hazırlanmasıdır.

Birinci aşamada idarenin stratejik planında belirtilen amaç ve hedeflerden o yıl için öncelikli olanları tespit edilmektedir. Orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerin belirtildiği stratejik planlarda içinde bulunulan iktisadi, sosyal ve diğer koşullar nedeniyle önemli olanlar tespit edilerek önceliklendirme yapılmaktadır.

İkinci aşamada belirtilen performans hedefleri, stratejik hedeflere ilişkin bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini göstermektedir. Bu bağlamda ilk aşamada tespit edilen öncelikli stratejik amaç ve hedeflere uygun çıktı ve sonuç odaklı performans hedefleri belirlenmektedir.

Üçüncü aşamada ise ikinci aşamada belirtilen performans hedeflerine ulaşılmasında hangi faaliyet ve projelerin seçilmesi gerektiğine karar verilmektedir. Belirli bir amaca ve hedefe yönelen ve başlı başına bir bütünlük oluşturan yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmet birimi olan faaliyet ve projeler, belirlenen performans hedeflerine ulaşmanın yolunu göstermektedir. Faaliyetler idarenin cari ve sürekli nitelikteki hizmetlerin karşılanmasına dönük olarak oluşturulurken, projeler genellikle yatırım hizmetleri ile ilgili olup, süreklilik taşımamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 18).

Dördüncü aşamada idarenin yürüttüğü faaliyet ve projelerin gerektirdiği kaynağın tespiti yapılmaktadır. İdarenin performans hedefine ilişkin faaliyet ve projelerin maliyetlerinin toplamı ilgili performans hedefinin maliyetini belirlemektedir. Stratejik amaç ve hedefe ilişkin performans hedeflerinin maliyetlerinin toplamı ise ilgili stratejik amaç ve hedefin maliyetini ortaya koymaktadır. Zincirleme şekilde tespit edilen maliyetler neticede ilgili idarenin ihtiyacı olacağı kaynağın belirlenmesini sağlamaktadır. Faaliyet ve projelerin maliyetlerinin tespiti bütçeden aktarılacak kaynakların yeterliliği açısından önemlidir.

Beşinci aşamada ise performans göstergeleri belirlenir. Performans göstergeleri; ilgili idare, Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından birlikte tespit edilir ve kuruluş bütçesinde yer alır. Performans göstergeleri kamu idareleri amaç ve hedeflerini yerine getirmek üzere yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç,

çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergeleri, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur (Maliye Bakanlığı, 2004: 24).

Son aşamada ise ilk beş aşamadan geçildikten sonra idarenin performans programı tüm idarenin bilgilerini içerecek şekilde üst yönetici gözetiminde mali hizmetler birimlerinde hazırlanır. Bir kamu idaresinin bünyesinde yer alan her harcama birimi birim performans programı hazırlamaktadır. Birim performans programları ilgili harcama yetkilileri tarafından üst yöneticiye verilir. Üst yönetici de birim performans programlarını da dikkate alarak idare performans programını hazırlar.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 9).

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 9).

Kamu idarelerinde performans programı her yıl hazırlanmaktadır. Kamu idareleri teklif performans programlarını hazırlamış oldukları bütçe teklifleri ile birlikte temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderir. Maliye Bakanlığı'nda yapılan bütçe görüşmeleri ile makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin belirleneceği en geç ekim ayının ilk haftası içinde toplanan Yüksek Planlama Kurulu görüşmeleri sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre teklif performans programı idare tarafından düzeltilir. Düzeltilen teklif performans programı, tasarı performans programı olarak idare tarafından TBMM'ye sunulur. TBMM tarafından kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre aralık ayı sonuna kadar

hazırlanacak nihai performans programı ise Bakanlar tarafından her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanır (Maliye Bakanlığı, 2004: 32).

2.6.4.3. Faaliyet Raporu

Yeni mali yönetiminin getirdiği hesap verilebilirlik ve saydamlık ilkelerine yönelik bir uygulama olan faaliyet raporlarına ilişkin düzenleme 5018 sayılı KMYKK'nın 41. maddesinde yapılmıştır. Buna göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak idarenin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna sunar.

Faaliyet raporu kamu idarelerinin bir yıl içerisinde gerçekleştirdikleri mali işlem ve faaliyetlerinin sonuçlarının kamuoyuna açıklanması amacıyla düzenlenmektedir. Faaliyet raporu ile performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı ortaya koyulmaktadır. Faaliyet raporları ile yasamanın yürütmeye verdiği kamu kaynağını kullanma yetkisinin ne yönde kullanıldığı ortaya koyularak kaynakların kullanımı denetlenmektedir. Faaliyet raporları idarenin bütçesinde yer alan performans göstergelerine dayanarak oluşturulmaktadır. İdarenin hedefleri ve fiili durumu arasında bir sapma söz konusu ise bunun sebebi araştırılır. Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar *Kamu idarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik*'de belirtilmiştir.

Faaliyet raporlarının kimler tarafından ve hangi süre zarfında hazırlanacağına ilişkin bilgi 5018 sayılı kanunda belirtilmektedir. Buna göre;

- Harcama yetkililerince hazırlanacak olan Birim Faaliyet Raporu en geç şubat ayının sonuna kadar üst yöneticiye verilir.
- Üst yönetici birim faaliyet raporlarını dikkate alarak İdare Faaliyet Raporunu hazırlayarak nisan ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığı'na gönderir ve ayrıca kamuoyuna açıklar. 5018 sayılı kanuna ekli I ve II sayılı cetvelde sayılan genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe

kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde sayılan sosyal güvenlik kurumları idare faaliyet raporlarının bir örneğini aynı süre içerisinde Maliye Bakanlığı'na; mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığı'na gönderirler.

- Mahalli idarelerin faaliyet raporları üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu hazırlanarak Mayıs ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığı'na gönderilir ve kamuoyuna açıklanır. Ayrıca mahalli idareler değerlendirme raporunun bir örneği aynı süre içerisinde Maliye Bakanlığı'na gönderilir.
- Maliye Bakanlığı tarafından genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçe kapsamındaki idareler ve IV sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumlarının idare faaliyet raporları esas alınarak Genel Faaliyet Raporu hazırlanır. Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu Haziran ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığı'na gönderir ve kamuoyuna açıklar.
- Sayıştay Başkanlığı'na iletilen idare faaliyet raporları, mahalli idareler değerlendirme raporu ve genel faaliyet raporu, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının görüşülmesini temin amacıyla Sayıştay Başkanlığı tarafından Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte 13 Eylül'e kadar TBMM'ne sunulur.

5018 sayılı KMYKK'da hazırlanan faaliyet raporlarının hangi kurum tarafından hangi türde ve hangi mercie sunulacağını açıklayan özet bilgi Tablo 2.4'de sunulmuştur.

Tablo 2.4: Kamu İdarelerince Hazırlanacak Raporlar

	Rapor Türü	Sunulacak Mercî
Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri Sosyal güvenlik kurumları	Faaliyet raporu	Maliye bakanlığı Sayıştay Kamuoyu
Mahalli idareler	Faaliyet raporu	İçişleri bakanlığı Yerel meclis Sayıştay Kamuoyu
İçişleri bakanlığı	Mahalli idareler değerlendirme raporu	Maliye bakanlığı Sayıştay Kamuoyu
Maliye bakanlığı	Genel faaliyet raporu	Sayıştay Kamuoyu
Sayıştay	İdare faaliyet raporları (mahalli idare raporları hariç) Mahalli idareler değerlendirme raporu Genel faaliyet raporu Dış denetim genel değerlendirme raporu	TBMM

Kaynak: Ertan ERÜZ (2006); “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçe Sistemi”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli, s. 69.

5018 sayılı KMYKK’nın 41. maddesine göre faaliyet raporlarında yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay’ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

2.6.4.4. Performans Denetimi

PEB sistemi ile amaçlanan kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlamaktır. Bunu gerçekleştirmek için PEB sistemi, kamu idarelerinde hesap verme sorumluluğunu geliştirecek ve güçlendirecek stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu gibi araçlara önem vermektedir. Faaliyet raporları PEB sisteminin en son parçası olarak idarelere yönelik performans denetimine imkan tanımaktadır. Bir sistemin başarıya ulaşmasında şüphesiz denetimin payı büyüktür. Bu bağlamda PEB sisteminde kamu kaynaklarının kullanımında performans denetimi önemli bir unsurdur.

Performans denetimi, yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen,

ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel noktaları değil aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasi kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı, alınan siyasi kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkinliğinin araştırıldığı, sosyal ve ahlaki davranış ilkelerine ve etik ilkelere uygunluk ile programların uygulanmasının arzulanan ve arzulananmayan doğrudan ve dolaylı etkilerini de dikkate alan bir çalışmadır (Okur, 2007: 62).

Kamu açısından performans denetiminin amacı kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimlilik anlayışı çerçevesinde yönetilmesini gerçekleştirmektir. Performans denetiminde faaliyet ve işlemlerin sonuçları üzerinde durulmakta ve kaynak kullanımlarında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine riayet edilip edilmediği incelenmektedir (Candan, 2007: 47).

Performans denetimi, kamu idarelerinde hesap verme sorumluluğunun gelişmesini sağlayarak idarenin performansının gelişmesine katkı sağlar. Ayrıca, performans denetimi kamu idarelerinin faaliyetlerinin sonuçlarına odaklandığından idarenin performansı hakkında bilgilerin açıklanmasına imkan tanır.

5018 sayılı kanunun 9. maddesinde idarelerin bütçelerinde yer alan performans göstergelerine dayanarak performans denetiminin yapılacağı belirtilmektedir. Kanun, kamu idareleri ile sorumlulara iç kontrol ve iç denetim mekanizmalarını kullanarak performans denetimini yapma yetkisi tanımıştır. Performans denetimi kamu idareleri dışında ayrıca dış denetim organı olan Sayıştay tarafından da yapılan bir denetim türüdür. Sayıştay tarafından yapılacak olan performans denetimi, idarenin faaliyet sonuçlarını idare tarafından belirlenmiş göstergeler esas alınarak ölçülmesi şeklindedir. Bu şekliyle esasen kamu idaresinin kendisi tarafından da yapılan ölçme işlemi, bir dış denetim birimi olan Sayıştay tarafından faaliyetler sonuçlandıktan sonra TBMM’ne sunulacak değerlendirme raporlarında kullanılmak üzere yeniden yapılmaktadır (6085 Sayılı Kanun).

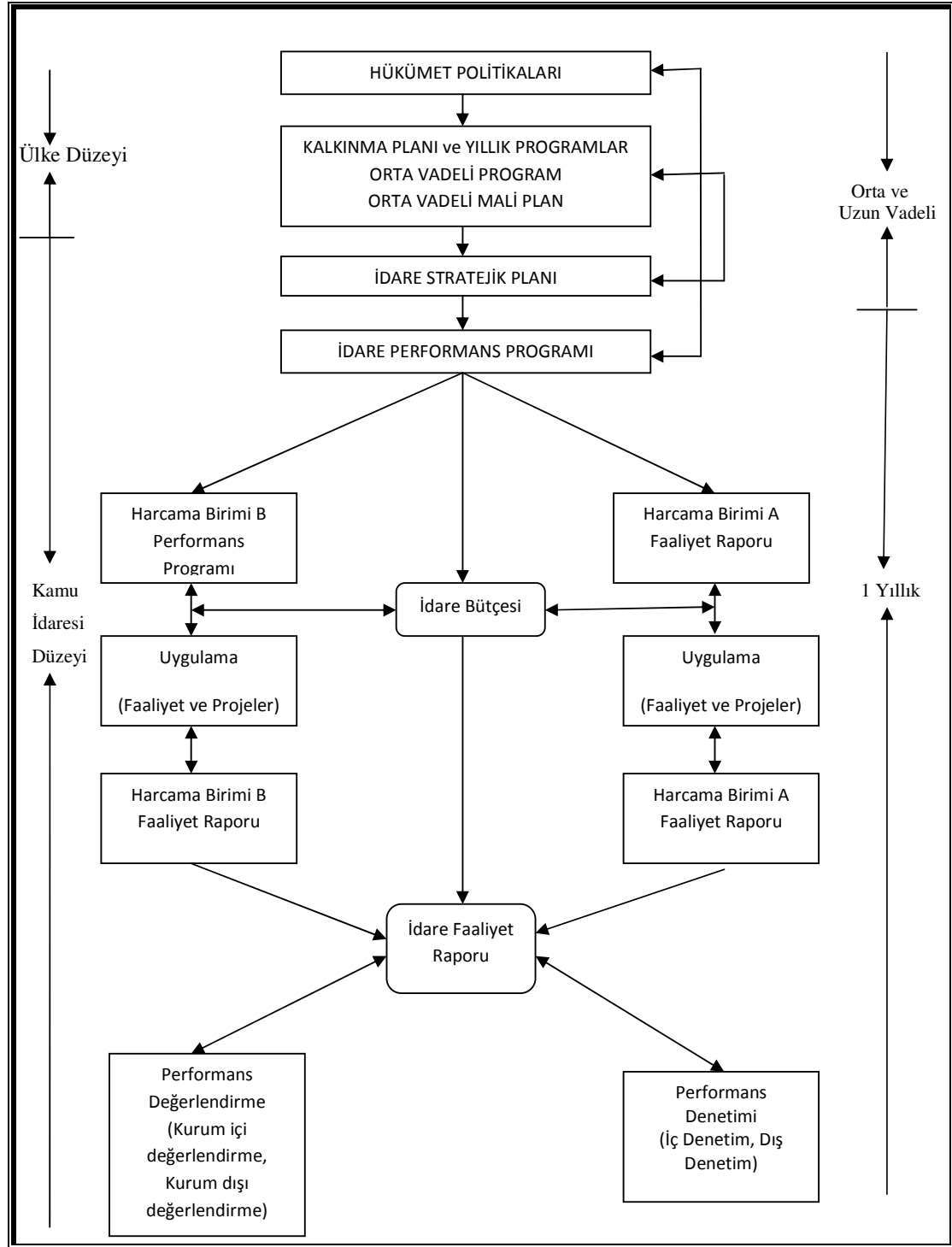
2.6.5. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Süreci

Türkiye’de PEB sistemi; idarelerin orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini yansıtan stratejik plan, stratejik planların yıllık uygulama dilimleri olan performans

programı ve idarenin faaliyet sonuçlarını içeren faaliyet raporu üzerine kurulmuş bir yapıdadır. Üçlü sacayağı üzerine kurulu olan sisteme bir de dışarıdan performans denetimi eklenerek sistemin sağlamlaştırıldığı görülmektedir.

Türkiye’de uygulanan stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi sürecine ilişkin bilgi Şekil 2.4’de sunulmaktadır.

Şekil 2.4: Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Süreci



Kaynak: Maliye Bakanlığı (2004), “*Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*”, Ankara, s. 13.

Şekil 2.4 incelendiğinde, Türkiye’de PEB sistemine ilişkin süreçte öncelikle hükümet politikaları belirlenmekte ardından bu politikalara uygun olarak orta ve uzun vadeli kalkınma plan ve programları, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan hazırlanmaktadır.

Orta vadeli program (OVP) Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. OVP (Maliye Bakanlığı, 2011);

- Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğindedir,
- Çeşitli alanlarda birbirleriyle tutarlı bir amaç, politika ve öncelikler seti sunmaktadır,
- Makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri kapsar,
- Uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde odaklanılacak öncelikleri tespit eder,
- Uygulamaların sonuçları ve genel şartlardaki değişimler dikkate alınarak, her yıl yenilenecek dinamik bir yapı arz eder ve
- Üç yıllık perspektife sahiptir.

Orta vadeli mali plan (OVMP) ise Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girer. 5018 sayılı Kanuna göre OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. OVP’de belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik hazırlanan OVMP, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir.

Bu belgelerin yayınlanması sonrasında kamu idareleri kendi stratejik planlarını bu belgelerle uyumlu şekilde hazırlamaktadır. Stratejik planlar ile kamu idareleri orta ve uzun vadede amaç ve hedeflerini belirlemekte olup, bu amaç ve hedeflerin hükümetin ortaya koyduğu politikalarla uyumlu olması gerekmektedir. Stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır.

İdarenin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ortaya koyan stratejik planın bir yıllık uygulamaları idarenin önce birimler bazında sonra ise idare düzeyinde hazırladığı performans programında ortaya koyulmaktadır. Performans programında, idarenin stratejik planı doğrultusunda yıllık olarak yürütülmesi gereken faaliyetler ve bunların kaynak ihtiyacı ile performans hedef ve göstergeleri yer almaktadır. Performans programı idarenin faaliyet raporunun hazırlanmasına ve performans denetiminin yapılmasında ön ayak konumundadır. Ayrıca, performans programı idarenin stratejik planı ile bütçesi arasında köprü görevindedir. İdarenin faaliyetlerinin kaynak ihtiyacı performans programlarına göre tahsis edilmektedir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaktadır. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile PEB'e ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Kamu idareleri, stratejik planlarına ve performans programlarına dayalı bir mali yılda gerçekleştirdiği faaliyetlerin belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaktadır. 5018 sayılı kanunda iki tür faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Birisi, kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporu, diğeri ise üst yönetici tarafından birim faaliyet raporlarını da dikkate alarak hazırlanan idare düzeyinde idare faaliyet raporudur.

Hazırlanan faaliyet raporu ile kamu kaynaklarının yönetimine ilişkin değerlendirme ve denetim sürecine gelinmektedir. Bu süreçte kamu idarelerine tahsis

edilen kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır. Bu yönde hem kurum içi hem de kurum dışı denetim ve değerlendirme söz konusudur. Kurum içinde kurum çalışanlarından istihdam edilen iç denetçilerce uluslar arası standartlara uygun şekilde denetim gerçekleştirilirken kurum dışında denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

3. TÜRKİYE’DE KAMU İDARELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN ALGILANMASI: ZONGULDAK İLİ ÖRNEĞİ

Bu kısımda kamu idarelerinde PEB sisteminin kamu idaresi çalışanlarınca nasıl algılandığı ve uygulandığına ilişkin istatistiksel bilgiler verilerek değerlendirmeler yapılacaktır.

3.1. Çalışmanın Metodolojisi

Çalışmanın metodolojisi kapsamında çalışmanın gerekçesi, amacı, kısıtları, hipotezleri, yöntemi, kullanılan istatistikler, anketin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

3.1.1. Çalışmanın Gerekçesi

Bu çalışmanın gerekçesi Türkiye’de kamu mali yönetimi alanında önemli bir reform olan stratejik planlamaya dayalı PEB sistemini uygulayıcıların nazarında değerlendirilerek uygulamada sistemin aksayan yönlerini ortaya koyup, bunlara çözüm önerileri geliştirmektir. PEB sistemi Türk kamu mali yönetiminin alışkın olmadığı yeni bir sistem olması nedeniyle akademisyenlerce ve uygulayıcılarca üzerinde durulması gereken bir konudur. Teorisine yönelik çalışmaların varlığı söz konusuysen uygulamaya yönelik yeterli çalışma bulunmamaktadır. Türkiye’de sistemin değerlendirilmesinin gerekliliği nedeniyle bu çalışmanın uygulayıcılara yardımcı olması düşünülmektedir.

Türkiye’de kamu sektöründe ilk defa tanışılan stratejik planlama, performans yönetimi, sonuç odaklılık, hesap verilebilirlik gibi kavramların kamu mali yönetiminde uygulayıcılar tarafından benimsenmesi için özellikle akademisyenler ve bürokratlar arasında fikir alış verişinin olması sistemin geleceği açısından önemlidir. Bu sistem Türkiye’de büyük emek ve kaynaklar harcanarak kamu mali yönetiminde uygulanmaya çalışılmaktadır. PEB sisteminin başarısı açısından özellikle uygulayıcıların sistemi benimsemesi önemli olup, bu bağlamda çalışmada uygulayıcıların sisteme dair düşünceleri ortaya koyulmakta ve sistemin değerlendirilmesi yapılmaktadır.

3.1.2. Çalışmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı kamu idarelerinde stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin uygulamaya koyulmasının beşinci yılında sistemi çalışanların bakış açısıyla değerlendirmektir. Çalışmadaki amaç durum tespiti yaparak sistemin uygulamadaki güçlüklerini tespit edip, bunlara çözüm önerileri sunmak, sistemin etkinliğini ve devamlılığına katkı sağlamaktır. Bu amaçla uygulayıcıların sisteme bakış açılarını ve sistemin kendisinden beklenen gelişmeyi sağlayıp sağlamadığını ortaya koymak için Zonguldak ilindeki kamu idarelerinde sistemin uygulanmasında görev alan kişilere yönelik anket çalışması yapılmıştır. Türkiye’de taşra teşkilatlarının yapısının benzerliği nedeniyle Zonguldak ilinden elde edilen sonuçlar Türkiye geneline yönelik de ipuçları verecektir.

3.1.3. Çalışmanın Kapsamı

Çalışma kapsamında 2010 yılında Zonguldak ilinde kamu idarelerinde PEB sistemi sürecinde görevli bulunan kişiler yer almaktadır. Bu bağlamda farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren 20 kamu idaresinde çalışan 136 kişiye anket uygulanmıştır. Çalışmada yer alan kişiler Zonguldak ili itibarıyla muhatabımız olduğunu düşündüğümüz kişilerin büyük bir çoğunluğunu oluşturmaktadır. Analiz kısmında ise 89 kişi çalışmaya dahil edilirken geriye kalan 47 kişi çeşitli nedenler ile analiz kapsamı dışında bırakılmıştır. Söz konusu kişiler bütün sorulara aynı şıkkı işaretlemeleri, soruların tamamını yanıtlamamaları gibi teknik sebepler nedeniyle analiz kapsamına alınmamıştır.

Çalışmada uygulanan anket formu üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde katılımcıların demografik özelliklerine ilişkin bilgilerin araştırıldığı sorular bulunmaktadır. İkinci bölümde katılımcılara sorulan 26 adet kapalı uçlu soru bulunmakta olup, bunlar PEB sisteminin temel özelliklerine ilişkin sorular, kamu idarelerinde bütçe sistemi uygulamalarının değerlendirilmesine yönelik sorular ve katılımcıların subjektif olarak yanıtlayacağı sorular şeklinde hazırlanmıştır. Üçüncü bölümde ise katılımcıların görüşlerini ifade etmelerine ilişkin alan bulunmaktadır.

Anket soruları kesinlikle katılmıyorum, katılmıyorum, fikrim yok, katılıyorum ve kesinlikle katılıyorum şeklinde beşli Likert Ölçeği kullanılarak derecelendirilmiştir.

3.1.4. Çalışmanın Kısıtları

Çalışma 2010 Kasım ve Aralık aylarında Zonguldak ili bünyesinde yer alan kamu idarelerine uygulanmış ve bu idarelerde yer alan üst düzey personel ve yine bu idarelerde konuyla ilgili önemli konuma sahip olan kıdemli memurların görüşlerine yer verilmiştir. Çalışmanın yapılması sırasında genellikle örneklemimizi oluşturan kişilerle iletişim kurulmuştur. Kendisine ulaşılmış ancak çalışmaya katılmak istemeyen kişiler de bulunmaktadır.

Anketin sadece Zonguldak ilinde yapılmasındaki gerekçe ise maddi gerekçenin yanı sıra zaman sıkıntısı ve bürokratik işlemlerdir. Ayrıca yüz yüze anket çalışmasının yapılmasının tercih edilmesi de Türkiye genelinde anketin yapılmasını zorlaştıran bir diğer sebeptir.

Anket kapsamında ise PEB sistemini genel hatlarıyla açıklayan sorulara yer verilmiş olup, detaylı bilgilere yönelik soru sorulmamıştır. Sisteme ilişkin sorulan sorular çalışma kapsamında yer alanların makul bir sürede ve rahatlıkla yanıtlayabileceği türde sorulardır.

3.1.5. Çalışmanın Hipotezleri

Çalışmada birçok varsayıma yer verilmiştir. Anket sorularının her biri bir hipotezi temsil etmekte ve her bir hipotez kendi başlığı altında ayrı ayrı incelenmektedir. Bu kapsamda detaylı açıklamalara anket bulgularının değerlendirildiği kısımda yer verilmektedir.

3.1.6. Çalışmada Kullanılan Yöntem ve İstatistikler

Anket çalışmasının uygulanabilmesi için öncelikle ilgili kamu idarelerinden izin istenmiş, bu izinleri takiben çalışmanın örneklemine oluşturacak kişiler kurumların internet sayfaları ziyaret edilerek tespit edilmiştir. Çalışma kapsamındaki bu kişilerin büyük bir kısmıyla telefon aracılığı ile randevular alınmış ve bu kişilerle

yüz yüze anket gerçekleştirilmiştir. Çalışma yoğunluğu nedeniyle randevu alınamayan kişilere ise anket formları kurumları aracılığı ile ulaştırılmış ve doldurulan anket formları tekrar kurumlarının aracılığı ile tarafımızca teslim alınmıştır.

Çalışmada veri toplama yöntemi olarak anket tekniği kullanılmıştır. Anket, cevaplandırıcının daha önce belirlenmiş bir sıralamada ve yapıda oluşturulan sorulara karşılık vermesiyle veri elde etme yöntemidir (Altunışık vd., 2007: 68).

Anket verilerinin bilgisayar ortamında değerlendirilmesine geçmeden önce herhangi bir karışıklık çıkması durumunda bunun tespitini kolaylaştırmak için her bir anket numaralandırılmıştır. Bu işlem sonrasında anketteki sorulara yönelik verilen yanıtlar uygun kodlarla işlenerek bilgisayar ortamında dosyalanmıştır.

Anket ile toplanan verilerin değerlendirilmesi aşamasında ise sosyal bilimler alanında yaygın olarak kullanılan Statistics Package for The Social Sciences (SPSS) paket programı kullanılmıştır.

Bu kapsamda öncelikle soruların tutarlılığı ve güvenilirliğine yönelik güvenilirlik analizi yapılmış ve çıkan olumlu sonuç takibinde diğer analizlere geçilmiştir. Anket verilerinin değerlendirilmesinde kullanılan istatistikler ise frekans analizi, tek örneklem t-test, ve çapraz tablo analizidir.

3.2. Anket Bulgularının Değerlendirilmesi

Ampirik çalışmanın ilk adımını anket sorularının güvenilir olup olmadığını ölçmek için güvenilirlik analizi oluşturmaktadır. Güvenirlik analizini katılımcıların demografik özellikleri ve sorulara verdikleri yanıtlara ilişkin frekans analizi takip etmektedir. Frekans analizinden sonra ise hipotezler tek örnek t testi ile test edilmektedir. Ayrıca katılımcıların anketin ikinci bölümündeki sorulara verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri arasında karşılıklı değerlendirmelerin yapıldığı çapraz tablo analizi yer almaktadır.

3.2.1. Güvenirlik Analizi

Güvenirlik analizi, herhangi bir konuda örnekleme oluşturan birimler üzerinden veri toplamak amacı ile geliştirilen ölçme aracını oluşturan ifadelerin (yargı, önerme, soru vb.) kendi aralarında tutarlılık gösterip göstermediğini test etmek amacı ile kullanılır (Ural ve Kılıç, 2006: 286).

Güvenirlik analizi için farklı yöntemler mevcut olup bu çalışmada, bunların en yaygın kullanılanı olan Alpha (Cronbach) Testi uygulanmıştır.

Güvenirlik analizi için ölçülecek konuya ilişkin ölçekteki soru sayısının 20'den ve denek sayısının 50'den büyük olması gerekmektedir (Kayış, 2010: 405). Bu bağlamda bu çalışmadaki soru sayısı 26 ve çalışma kapsamındaki kişi sayısı 89 olarak belirtilen sınırları geçmektedir.

Güvenirlik katsayısı 0 ile 1 aralığında yer almakta ve 1'e yaklaştıkça güvenilirlik artmakta 0'a yaklaştıkça azalmaktadır. Alfa katsayısına bağlı olarak ölçeğin güvenilirliği aşağıdaki gibi yorumlanmaktadır (Kayış, 2010: 405):

- $0,00 \leq \alpha < 0,40$ ise ölçek güvenilir değildir.
- $0,40 \leq \alpha < 0,60$ ise ölçeğin güvenilirliği düşüktür.
- $0,60 \leq \alpha < 0,80$ ise ölçek oldukça güvenilir.
- $0,80 \leq \alpha < 1,00$ ise ölçek yüksek derecede güvenilirdir.

Bu çalışmada Cronbach Alpha Katsayısı 0,883 olarak hesaplanmıştır. Bu katsayı sosyal bilimler açısından tatmin edici bir sonuç olup, yukarıdaki sınıflamada yüksek derecede güvenilir kısmında yer almaktadır.

3.2.2. Demografik Özellikler

Katılımcıların demografik özelliklerine ilişkin dağılımı frekans analizi yardımıyla test edilmiştir. Demografik özelliklere ilişkin dağılımlar sırasıyla cinsiyet, eğitim, yaş, çalışılan kamu idaresi, görev ve tecrübe değişkenlerinden oluşmaktadır. Demografik özelliklere ilişkin analiz her bir değişkenin başlığı altında verilmektedir.

3.2.2.1. Cinsiyet Durumu

Ankete katılan katılımcıların cinsiyet durumları Tablo 3.1’de verilmektedir.

Tablo 3.1: Katılımcıların Cinsiyet Durumu

Cinsiyet	Frekans	Yüzde
Kadın	22	24,7
Erkek	67	75,3
TOPLAM	89	100,0

Tablo 3.1 incelendiğinde çalışmanın kapsamında bulunan kişilerin % 24,7’si kadın iken %75,3’ünün erkek olduğu gözlenmektedir. Katılımcıların yaklaşık dörtte biri kadınlardan oluşurken, erkekler kadınların üç katını temsil etmektedir. Anketin muhataplarının daha çok yönetici pozisyonunda çalışanlar olması nedeniyle kadınların bu düzeyde erkeklere nazaran azınlıkta olduğu gözlenmektedir.

3.2.2.2. Eğitim Durumu

Eğitim durumunun, özellikle eğitim seviyesinin yüksekliği PEB sisteminin kavranması ve uygulanması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda katılımcıların eğitim düzeylerinin tespiti açısından eğitim düzeylerinin ne olduğu Tablo 3.2’de verilmektedir.

Tablo 3.2: Katılımcıların Eğitim Durumu

Eğitim Durumu	Frekans	Yüzde
Orta öğretim	5	5,6
Lisans	69	77,5
Lisansüstü	15	16,9
TOPLAM	89	100,0

Tablo 3.2 incelendiğinde çalışmanın kapsamında yer alan kişilerin %5,6’sı orta öğretim, % 77,5’i lisans ve %16,9’u ise lisansüstü eğitim seviyelerine sahip olduğu görülmektedir. Çalışmada orta öğretim, ortaokul ve lise mezunlarını tanımlarken lisansüstü eğitim ise yüksek lisans ve doktora eğitimlerini tanımlamaktadır. Tablo 3.2 incelendiğinde katılımcıların eğitim seviyelerinin lisans ağırlıklı olduğu görülmektedir.

3.2.2.3. Yaş Durumu

Yaşın ve meslekte çalışılan sürenin uzunluğu tecrübe ve uygulamaların kavranabilirliği açısından önemlidir. Ankete katılanların yaşlarının ne olduğu bu bağlamda önemli olup, Tablo 3.3’ de bu kişilerin yaş düzeyleri yer almaktadır.

Tablo 3.3: Katılımcıların Yaş Durumu

Yaş Aralığı	Frekans	Yüzde
20-30	14	15,7
31-40	17	19,1
41-50	36	40,4
51-60	22	24,7
TOPLAM	89	100,0

Tablo 3.3 incelendiğinde, çalışma kapsamında bulunanların %15,7’si 20-30 yaş aralığında, %19,1’i 31-40 yaş aralığında, %40,4’ü 41-50 yaş aralığında ve %24,7’si 51-60 yaş aralığında bulunmaktadır.

Çalışma kapsamında yer alan kişilerin daha çok orta yaş üstü olmaları yeni bütçe sisteminin gerektirdiği teknolojik gelişmeye uyum sağlanması açısından olumsuz bir durum olarak karşımıza çıkabilir. Özellikle iletişim ve bilişim araçlarının kullanımının önemli olduğu bu yeni sistemde daha genç ve dinamik kişilerin yer alması sistemin uygulanmasında daha etkin olacağı düşünülmektedir. Ayrıca eski bütçe mevzuatına daha hakim olan bu yaş grubunun eskiden kalma alışkanlıklardan vazgeçememeleri ihtimalleri de söz konusudur.

3.2.2.4. Çalışılan Kamu İdareleri

Çalışma kapsamında yer alan kişilerin çalıştıkları idarelerin sınıflandırılmış durumu genel olarak Tablo 3.4’ de verilmektedir.

Tablo 3.4: Katılımcıların Çalıştıkları Kamu İdareleri

Kurum	Frekans	Yüzde
Üniversite	33	37,1
Mahalli idareler	14	15,7
İl müdürlükleri	39	43,8
Bölge müdürlükleri	3	3,4
TOPLAM	89	100,0

Tablo 3.4 incelendiğinde çalışma kapsamında yer alan kişilerin %37,1'i üniversitede, %15,7'si mahalli idarelerde, %43,8'i il müdürlüklerinde, %3,4'ü bölge müdürlüklerinde çalışmaktadır.

Merkezi idarenin taşra örgütleri olan il müdürlüklerinde çalışanların diğer kamu idarelerinde çalışanlara göre daha fazla olduğu görülmektedir.

3.2.2.5. Çalışanların Görevleri

Anket yapılan kişilerin hangi statüde idarelerini temsilen görev yaptıkları Tablo 3.5' de sınıflandırılmaktadır.

Tablo 3.5: Katılımcıların Görev Durumu

Görev	Frekans	Yüzde
Yönetici	43	48,3
Harcama yetkilisi	14	15,7
Uzman	13	14,6
Memur	19	21,3
TOPLAM	89	100,0

Buna göre Tablo 3.5 incelendiğinde çalışma kapsamında yer alan kişilerin %48,3' ü yönetici, %15,7'si harcama yetkilisi, % 14,6'sı uzman ve %21,3'ü memur olarak kamu idarelerinde görev yapmaktadır.

3.2.2.6. Çalışanların Tecrübeleri

Ankete katılanların mevcut görevlerinde ne kadar süredir çalıştıklarına ilişkin bilgi Tablo 3.6' da sunulmaktadır.

Tablo 3.6: Katılımcıların Tecrübe Durumu

Çalışma Süresi	Frekans	Yüzde
0-5 yıl	54	60,7
6-10 yıl	18	20,2
11 yıl ve üstü	17	19,1
TOPLAM	89	100,0

Tablo 3.6 incelendiğinde çalışma kapsamında yer alan kişilerin % 54'ü ilk beş yıl aralığında, %20,2'si 6 ile 10 yıl ve %19,1'i ise 11 ve üstü yıldır mevcut görevlerinde çalıştıklarını ifade etmektedir.

PEB sisteminin 2006'dan itibaren tüm kamu idarelerinde uygulanmaya başladığı düşünülürse mevcut sisteme adaptasyon konusunda 6 yıldan daha fazla süredir çalışan kişilerin eski sistemin bilgisine sahip olmaları nedeniyle zorluk çekmiş olma ihtimalleri söz konusudur. 0 ile 5 yıldır çalışanların ise ilk başladıkları andan itibaren yeni sistemin bilgisine sahip olmaları nedeniyle sisteme daha kolay adapte oldukları düşünülebilir.

3.2.3. Hipotez Testleri

Hipotez testi önceden belirlenmiş bir ana kütle ortalamasının, elde edilen örneklem kütlenin ortalaması ile karşılaştırılıp test edilmesidir. Hipotez testinin uygulanabilmesi açısından öncelikle sıfır hipotez ve alternatif hipotezin belirlenmesi gerekmektedir. Sıfır hipotez, test edilecek parametrik değeri (μ_0) ifade etmekte olup, hipotezde belirtilen parametrik değer ile gerçekleşen değer arasında fark yoktur ilkesine dayanmaktadır. Alternatif hipotez ise sıfır hipotezin reddedildiği durumlarda kabul edilecek değeri ifade etmektedir (Ak, 2010: 65).

Bir hipotezin ancak iki sonucu olabilir. Buna göre ya sıfır hipotezi kabul edilir ya da kabul edilmez. Çalışmada ifade edilen hipotezler tek örnek t test ile test edilmektedir. Tek örnek t testiyle analizi yapacak kişi, grup ortalamasına ilişkin belirlediği bir değer ile grup ortalamasını karşılaştırılarak belirli bir anlamlılık düzeyinde test eder. Bu bağlamda bu çalışmada test değeri 3 ve anlamlılık düzeyi % 5'tir. Belirlenen test değeri ile katılımcıların verdikleri yanıtların ortalaması 0,05 anlamlılık düzeyinde test edilmektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamalarının belirlenen test değerine (3'e) eşit olup olmadığı diğer bir ifadeyle soru hakkında katılımcıların fikirlerinin bulunup bulunmadığı tek örnek t test ile araştırılmaktadır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 3'ten farklı olduğu durumda sıfır hipotez reddedilerek alternatif hipotez kabul edilmekte ve katılımcıların soruya ilişkin görüşlerinin olumlu veya olumsuz yönde olduğuna ilişkin yorum yapılmaktadır. Ortalamanın 3'e eşit olması durumunda ise araştırma hipotezi reddedilerek sıfır hipotez kabul edilmekte ve katılımcıların söz konusu soru için fikirlerinin olmadığı kabul edilmektedir. Çalışmada arzulanan, katılımcıların sorulan sorulara dönük olumlu veya olumsuz yönde görüşlerinin

varlığıdır. Bu nedenle analiz yapılırken yorumların alternatif hipoteze yönelik olacağını belirtmekte fayda görülmektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar yorumlanırken olumlu yorumda kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum yanıtları birlikte değerlendirilmekteyken, olumsuz yorumda ise kesinlikle katılmıyorum ve katılmıyorum yanıtları birlikte ele alınmaktadır.

Buna göre, anket kapsamında hazırlanan her bir soru bir hipotezi temsil etmekte ve kendi başlığı altında analiz edilmektedir.

3.2.3.1. PEB Sistemi İle Amaç ve Hedef Belirleme İmkânı

Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı Kamu İdareleri İçin Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde PEB sisteminin tanımı yapılmıştır. Yapılan tanım incelendiğinde PEB sisteminin kamu idarelerinin fonksiyonlarını yerine getirmesi için amaç ve hedeflerini belirlemesine imkan tanıyan bir sistem olduğu anlaşılmaktadır. Bununla amaçlanan kamu idarelerinin politika geliştirme kapasitelerinin artırılmasıdır. Bir başka ifade ile PEB sistemi, sahip olduğu mekanizmalar aracılığı ile kamu idarelerinin kendi faaliyet alanlarında ortaya çıkabilecek sorunlara karşı hazırlıklı olmalarını ve bunların çözümünde politika önerilerinde bulunmalarını sağlamaktadır. Bu bağlamda PEB sisteminin söz konusu özelliği çerçevesinde '*PEB sistemi kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini belirlemesine imkan tanıyan bir sistemdir.*' şeklinde oluşturulan hipoteze ilişkin katılımcıların verdikleri yanıtlar Tablo 3.7' de gösterilmektedir.

Tablo 3.7: PEB ve Amaç-Hedef Belirleme İmkânı

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			3			3,4		
Katılıyorum			58			65,2		
Kesinlikle katılıyorum			22			24,7		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama Farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₁</i>
89	4,068	0,780	12,903	0,000	1,068	0,903	1,231	Kabul

Katılımcıların %89,9'u PEB sisteminin kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini belirlemesine imkan tanıyan bir sistem olduğu görüşünü savunurken %6,7'si bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %3,4'ü ise konuya ilişkin fikirlerini belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamalarının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı diğer bir ifadeyle soru hakkında fikirlerinin bulunup bulunmadığı tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 3'ten farklı olduğu ve katılımcıların PEB sisteminin kamu idarelerinde amaç ve hedefleri belirleyen bir sistem olduğuna dair görüşlerinin olumlu yönde olduğu gözlenmiştir. Buna göre %5 anlamlılık düzeyinde 12,903 t değeri ile araştırma hipotezi istatistiksel olarak kabul edilmiştir.

Katılımcıların sorulan soruya verdikleri yanıtlar ile demografik özelliklerinin çapraz tablolar aracılığı ile incelenmesi neticesinde ortaya çıkan bulgular aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %95,5'i, 41-50 yaş arasında bulunanların %91,7'si, 20-30 yaş arasında bulunanların %85,7'si ve 31-40 yaş arasında bulunanların %82,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan erkek olanların %91,0'i kadın olanların ise %86,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan lisansüstü eğitimi olanların %93,3'ü, lisans eğitimi olanların %89,9'u ve ortaöğretim mezunu olanların %80,0'i olumlu düşünceye sahiptir. Bu sonuca göre eğitim seviyesi arttıkça olumlu düşünceye sahip olanların oranının arttığı görülmektedir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, üniversitede çalışanların %93,9'u, il müdürlüklerinde çalışanların %87,2'si ve yerel idarelerde çalışanların %85,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkililerinin %92,9'u, uzmanların %92,3'ü, yöneticilerin %90,7'si ve memurların %84,2'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 6-10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların % 94,4'ü, 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %88,9'u ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %88,2'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.2. PEB Sistemi ve Kamu Kaynak Dağılımı

Kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için kamu idarelerinin amaç ve hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak şekilde kaynakların tahsis edilmesi gerekmektedir. PEB sisteminin uygulamaya konulmasının bir sebebi de kaynakların tahsisinde belirlenen amaç ve hedeflerin göz önünde bulundurulmasıdır. 5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesinde kamu idarelerinin bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda olduğu ifade edilmektedir. Buna göre belirlenen orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ulaşmada plan bütçe ilişkisinin önemi vurgulanırken kaynak dağılımında da etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Kamu idarelerinin belirlediği stratejik önceliklere göre kaynak tahsisinin yapılması PEB sistemin önemli bir özelliği olup bu özelliğinden yola çıkarak oluşturulan '*PEB*

sistemi, kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini sağlayan bir sistemdir.’şeklindeki hipoteze dönük katılımcıların fikirlerini yansıtan bulgular Tablo 3.8’de sunulmaktadır.

Tablo 3.8: PEB ve Kaynak Dağılımı

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			6			6,7		
Fikrim yok			7			7,9		
Katılıyorum			58			65,2		
Kesinlikle katılıyorum			17			19,1		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama Farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂
89	3,943	0,802	11,091	0,000	1,068	0,903	1,231	Kabul

Katılımcıların %84,3’ü PEB sisteminin kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini sağlar görüşünü savunurken %7,8’i bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %7,9’u ise konuya ilişkin fikirlerini belirtmemişlerdir.

Katılımcılar tarafından verilen yanıtların ne yönde olduğunu ortaya koymak için t testi uygulanmış ve verilen yanıtların ortalamasının 3’ten farklı olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç, katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermektedir. Buna göre t değeri 11,091 ve 0,000 anlamlılık ile araştırma hipotezi kabul edilmiştir.

Katılımcılar tarafından verilen yanıtların demografik özellikler ile birlikte değerlendirilmesiyle ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %90,9’u, 41-50 yaş arası bulunanların %88,9’u, 31- 40 yaş arasında bulunanların %76,5’i ve 20-30 yaş arasında bulunanların ise 71,4’ü olumlu bakış açısına sahiptirler. Sıralamaya bakıldığında yaş küçüldükçe olumlu bakış açısının azaldığı görülmektedir.

- Katılımcılardan erkek olanların %88,1'i kadın olanların ise %72,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Eğitim düzeyleri itibarıyla bakıldığında yine eğitim düzeyi arttıkça olumlu düşünceye sahip olanların oranının arttığı görülmektedir. Buna göre katılımcıların lisansüstü eğitim düzeyinde olanların %86,7'si, lisans eğitim düzeyinde olanların %84,1'i ve orta öğretim olanların ise %80'i olumlu görüşe sahiptir.
- Kamu idareleri açısından bakıldığında bölge müdürlüklerinde çalışan katılımcıların tamamı, il müdürlüklerinde çalışanların %87,2'si, yerel idarelerde çalışanların %85,7'si ve üniversitede çalışanların ise %78,8'i olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcıların görevleri itibarıyla incelendiğinde çalışmaya katılan yöneticilerin %90,7'si, harcama yetkililerinin %85,7'si, uzmanların %84,6'sı ve memurların %68,4'ü olumlu bakış açısına sahiptirler.
- Katılımcıların mevcut görevlerinde bulundukları tecrübelerine bakıldığında ise 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olan katılımcıların %94,1'i, 6 ile 10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %88,92'u ve 0 ile 5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %79,6'sı olumlu bakış açısına sahiptirler.

3.2.3.3. PEB Sistemi ve Kamu Kaynak Kullanımı

Uygulanmakta olan PEB sisteminin amacına ulaşmasında bir diğer faktör kamu idarelerine aktarılan kaynakların kullanıma ilişkindir. Kamu kaynaklarının sadece tahsisi değil aynı zamanda kullanımında da etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Kamu idaresine aktarılan kaynakların, belirlenen amaç ve hedefler göz önünde bulundurularak kullanılması gerektiği 5018 sayılı KMYKK incelendiğinde görülmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği sağlamak için karar alıcıların üzerinde denetim baskısı söz konusu olup, bu denetim hukuka uygunluk ve yerindelik denetimleri yanı sıra PEB sisteminin getirdiği performans denetimini de

kapsamaktadır. Bu denetimler özellikle merkezden uzakta bulunan taşrada kamu kaynaklarının kullanımı açısından büyük öneme sahiptir.

PEB sisteminin amaçlarından birisi olan kaynak kullanımında etkinlik bağlamında oluşturulan '*PEB sistemi, kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda kullanımını sağlayan bir sistemdir.*' şeklindeki hipoteze dönük verilen yanıtların dağılımına ilişkin bilgi Tablo 3.9' da verilmektedir.

Tablo 3.9: PEB ve Kaynakların Kullanımı

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			12			13,5		
Katılıyorum			56			62,9		
Kesinlikle katılıyorum			15			16,9		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama Farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₃</i>
89	3,888	0,790	10,604	0,000	0,888	0,721	1,054	Kabul

Katılımcıların %71,0'i PEB sisteminin kamu idarelerinin kaynakları belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda kullanımını sağlayan bir sistem olduğu görüşünü savunurken, %6'sı bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %12'si ise konuya ilişkin fikirlerini belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlarının ortalamalarının belirlenen test değerinden farklı olduğu t testi ile ortaya çıkmış ve bu sonuç katılımcıların görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermiştir. Hesaplanan t değeri 10,604 olup bu değer %5 anlamlılık düzeyinde istatistiksel olarak araştırma hipotezinin reddedilmeyeceğini ifade etmektedir.

Elde edilen yanıtların demografik özellikler dikkate alınarak değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan sonuçlar aşağıda ifade edilmektedir.

- Katılımcılardan 20-30 yaş arasında bulunanların %57,1'i, 31-40 yaş arası bulunanların 76,5'i, 41-50 yaş arası bulunanların %83,3'ü ve 51-60 yaş arası bulunanların %90,9'u olumlu düşünceye sahiptir. Yaş aralığı arttıkça olumlu düşünceye sahip olanların yüzdesinin arttığı görülmektedir.
- Katılımcılardan kadın olanların %77,3'ü ve erkek olanların ise %80,6'sı olumlu düşünceye sahiptirler.
- Katılımcılardan lisansüstü mezunu olanların %86,7'si, ortaöğretim mezunu olanların %80,0'i ve lisans mezunu olanların %78,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların %92,9'u, il müdürlüklerinde çalışanların 79,5'i ve üniversitede çalışanların ise %72,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan yönetici olanların %88,4'ü, harcama yetkililerinin %85,7'i uzmanların %69,2'si ve memurların %63,2'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Çalışanlardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların tamamı, 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %83,3'ü ve 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %72,2'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.4. PEB Sistemi ve Performans Kriterleri

PEB sistemi ile önem kazanan bir diğer kavram da performans denetimidir. Daha önceki sistemlerde kamu kaynaklarının kullanımında hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığı öneme sahipken, bu sistemde kamu kaynaklarının kullanımında belirlenen amaç ve hedeflere ne derecede yaklaşıldığı sorgulanmaktadır.

5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesinde Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri kuruluşların bütçelerinde yer alır ve performans denetimleri

bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir denilmekte ve performans denetiminden bahsedilmektedir.

Bu bağlamda performans göstergesi; kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans hedefi ise idarelerin, stratejik amaçları çerçevesinde stratejik hedeflerine ulaşmak için bir mali yılda gerçekleştirmeyi amaçladıkları performans seviyelerini gösteren çıktı- sonuç odaklı hedeflerdir (Maliye Bakanlığı, 2004: 7). Buna göre kamu idarelerinde belirlenen göstergeler önemli olup bu göstergeler kamu idarelerinin performanslarının ortaya koyulmasında yararlı olmaktadır.

PEB sistemi hedeflere dayalı bir yönetim anlayışını benimsediği için karar alıcıların hedeflere ulaşmayı sağlayacak kararlar almaları adına performans denetimi önemli bir faktördür. PEB sisteminin söz konusu özelliği doğrultusunda ifade edilen *‘PEB sistemi, kamu idarelerinde belirlenen performans göstergeleri açısından amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığını gösteren bir sistemdir.’* şeklindeki hipoteze ilişkin katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.10’da ortaya koyulmaktadır.

Tablo 3.10: PEB ve Performans Göstergeleri

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			11			12,4		
Katılıyorum			52			58,4		
Kesinlikle katılıyorum			20			22,5		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama Farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₄</i>
89	3,955	0,824	10,928	0,000	0,955	0,781	1,128	Kabul

PEB sisteminin kamu idarelerinde belirlenen performans göstergeleri açısından amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığını gösteren bir sistem olduğuna ilişkin

görüŖe olumsuz bakanlar %6,7'lik bir orana sahipken %80,9'luk bir dilim ise olumlu bakış sergilemektedir. Katılımcıların %12,4'lük kısmı ise fikir belirtmemiştir.

Verilen yanıtların ortalamalarının belirlenen test değeriine eŖit olup olmadığı diğeri bir ifadeyle soru hakkında katılımcıların fikirlerinin ne yönde olduğu, tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 3 değeriinden farklı olduğu gözlenmiştir. Bu sonuç katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermekte olup araştırma hipotezi %95 güven aralığında katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

Ankete verilen yanıtlar, katılımcıların demografik özellikleri dikkate alınarak değeriendirildiğinde aŖağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

- Katılımcılardan 31-40 yaş arasında bulunanların %94,1'i, 51-60 yaş arasında bulunanların %86,4'ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %80,6'sı ve 20-30 yaş arasında bulunanların %57,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %82,1'i kadın olanların ise %77,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan ortaöğretim mezunu olanların tamamı, lisans mezunu olanların %81,2'si lisansüstü mezunu olanların ise %73,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların %85,7'si, il müdürlüklerinde çalışanların %84,6'sı ve üniversitede çalışanların 72,7'si olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcılardan yöneticilerin %90,7'si, harcama yetkililerinin %78,6'sı, uzmanların %69,2'si ve memurların %68,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcıların sahip oldukları tecrübelerine bakıldığında, 11 ve üstü yıl tecrübeye sahip olanların %88,2'si, 0 ile 5 yıllık tecrübeye sahip olanların 79,6'sı ve 6 ile 10 yıl aralığında tecrübeye sahip olanların %77,8'i olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.5. PEB Sistemi ve Faaliyet Sonuçları

PEB sisteminde uygulanmasında önemli bir yere sahip olan mali şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu unsurlarının bir sonucu olarak kamu idareleri faaliyetlerini raporlayarak ilgililere bildirmek durumundadır. Sistem, faaliyetlerin amaçlara ulaşma yönünde kat ettikleri yolu ortaya koyarak sorumluların tespit edilmesine ve başarı ya da başarısızlığın değerlendirilmesine imkan tanımaktadır. Bu yönde 5018 sayılı KMYKK'nın 41. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda '*PEB sistemi, kamu idarelerinin uygulama sonuçlarını düzenli olarak raporlayarak bilgi sunan bir sistemdir.*' şeklinde ifade edilen hipoteze ilişkin katılımcıların yanıtları Tablo 3.11' de yer almaktadır.

Tablo 3.11: PEB ve Faaliyet Sonuçları

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans		Yüzde (%)			
Kesinlikle katılmıyorum			0		0,0			
Katılmıyorum			7		7,9			
Fikrim yok			9		10,1			
Katılıyorum			54		60,7			
Kesinlikle katılıyorum			19		21,3			
TOPLAM			89		100,0			
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₅
89	3,955	0,797	11,313	0,000	0,955	0,788	1,122	Kabul

Katılımcıların %82'si PEB sisteminin kamu idarelerinin uygulama sonuçlarını düzenli olarak raporlayarak bilgi sunan bir sistem olduğu görüşünü savunurken, %7,9'u bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %9'u ise konuyla ilgili fikir belirtmemiştir.

Uygulanan t testi ile katılımcıların konuya ilişkin görüşlerinin olumlu yönde olduğu gözlenmiş olup, 0,05 anlamlılık seviyesinde araştırma hipotezinin kabul edildiği görülmektedir.

Verilen yanıtlar katılımcıların demografik özellikleri dikkate alınarak değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuçlar aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arası bulunanların %90,9'u, 31-40 yaş arasında bulunanların %88,2'si, 41-50 yaş arasında bulunanların %86,1'i ve 20-30 yaş arası bulunanların % 50'si olumlu bakış açısına sahiptirler. Olumlu bakış açısına sahip olan en yüksek orana 51-60 yaş arasında bulunan çalışanlar sahiptir. Yaş seviyesi azaldıkça olumlu bakış açısı azalış göstermektedir.
- Katılımcıların olumlu bakış açılarının cinsiyetler itibariyle dikkate alındığında ortaya çıkan sonuç; erkeklerin %82,1'i kadınların ise 81,8'i olumlu bakış açısına sahiptirler. Arada çok büyük sayılabilecek bir fark söz konusu değildir.
- Katılımcılardan orta öğretim mezunu olanların tamamı, lisans mezunu olanların %81,2'si ve lisansüstü eğitime sahip olanların ise %80'i olumlu düşünceye sahiptir. Eğitim seviyesi arttıkça olumlu düşünceye sahip olanların oranlarının düştüğü görülmektedir.
- Olumlu düşünceye sahip olan katılımcıların çalıştıkları kurumlar dikkate alındığında, bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların %92,9'u, il müdürlüklerinde çalışanların %79,5'i ve üniversitede çalışanların % 78,8'i olumlu düşünmektedir.

- Katılımcıların görevleri itibariyle incelendiğinde, harcama yetkililerinin %92,9'u, yöneticilerin %90,7'si, uzmanların %69,2'si ve memurların ise %63,2'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan olumlu düşünceye sahip olanların tecrübeleri dikkate alındığında, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların tamamı, 0 ile 5 yıl tecrübeye sahip olanların 83,3'ü ve 6 ile 10 yıl tecrübeye sahip olanların %61,1'i olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.6. PEB Sistemi ve Kaynakların Yerinden Yönetimi

PEB sisteminin bir diğer ayırt edici özelliği kaynakların yerinden yönetimini esas almasıdır. Geleneksel kamu yönetimi ve bütçelemelerde kaynakların merkezden yönetilmesi düşüncesi savunulurken PEB sisteminde ise kaynakların daha etkin dağılması açısından yerinden yönetim ilkesi benimsenmiştir. Kaynakların yerinden yönetilmesi, ihtiyaçların doğru tespit edilmesi ve bu yönde alınan kararlarda bütçe kaynaklarının israf edilmemesi bakımından önemlidir. Ancak, bu kapsamda öncelikle harcama yetki ve sorumluluklarının tespiti ve dağılımı konusuna önem verilmesi gerekmektedir. Bu yönde yapılacak çalışmaların yanında ayrıca denetim unsurunun da önemli olduğu açıktır. Bu bağlamda etkin bir denetimin varlığı ile kaynakların yerinden yönetiminin başarılı sonuçlara ulaşması mümkün olabilir. Eğer harcama yetki ve sorumlulukları iyi tespit edilip dağıtılır ise denetim unsuruyla birlikte harcama kararı alacak olanların kararlarında rasyonel olmaları hususunda önemli bir adım atılmış olacaktır.

PEB sisteminin kaynakların yerinden yönetimine verdiği önem doğrultusunda oluşturulan '*PEB sistemi harcama yetki ve sorumluluklarını alt birimlere dağıtarak kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir sistemdir.*' hipotezine katılımcıların ne yönde fikir belirttikleri Tablo 3.12' de sunulmaktadır.

Tablo 3.12: PEB ve Kaynakların Yerinden Yönetimi

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			3			3,4		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			7			7,9		
Katılıyorum			60			67,4		
Kesinlikle katılıyorum			14			15,7		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>P</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₆
89	3,866	0,869	9,397	0,000	0,866	0,682	1,049	Kabul

Katılımcıların %83,1'i PEB sisteminin harcama yetki ve sorumluluklarını alt birimlere dağıtarak kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir sistem olduğuna katılırken, %9'u söz konusu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %7,9'u ise konuya ilişkin fikrini belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamasının 3'ten farklı olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermekte olup 0,05 önem seviyesinde araştırma hipotezinin kabul edildiğini göstermektedir.

Katılımcıların yanıtları ile demografik özellikleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan durum aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %95,5'i, 31-40 yaş arasında bulunanların %88,2'si, 41-50 yaş arasında bulunanların %77,8'i ve 20-30 yaş arasında bulunanların %71,4'ü olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %83,6'sı kadın olanların ise %81,8'i olumlu bakış açısına sahiptir.

- Katılımcılardan lisansüstü mezunu olanların %86,7'si, lisans mezunu olanların %82,6'sı, ve ortaöğretim mezunlarının %80'i olumlu görüşe sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde ve yerel idarelerde çalışanların tamamı, İl müdürlüklerinde çalışanların %79,5'i ve üniversitede çalışanların ise %78,82'i olumlu bakış açısına sahiptir. Mahalli idarelerin PEB sisteminin kaynakları yerinden yönetmesine imkan tanınması görüşüne %100 katılması onların kaynakların yerinden yönetimini sağlayan bir örgütlenme olmaları nedeniyle önemlidir.
- Katılımcıların çalıştıkları idarelerde bulundukları görevler dikkate alındığında harcama yetkilisi olanların %92,9'u, yöneticilerin %88,42'ü, uzmanların %76,9'u ve memurların %68,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların tamamı, 6 ile 10 yıl tecrübeye sahip olanların %83,3'ü ve 0 ile 5 yıl arası tecrübeye sahip olanların ise %77,8'i olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.7. PEB Sistemi ve Kaynak Kullanımında Etkililik

Yeni kamu yönetimi anlayışında esas alınan özelliklerden birisi de vatandaş odaklılıktır. Buna göre vatandaşın talepleri doğrultusunda kamu hizmetlerinin sunumu önemli bir amaç haline gelmiştir. Vatandaşın refahını, dolayısı ile toplumun refahını arttırmak devletin en önemli görevi haline gelmiş bulunmaktadır. PEB sistemi de bu noktada kamu kaynaklarının vatandaşın talepleri doğrultusunda kullanılmasını gerektiren bir anlayışı ortaya koymaktadır. Kaynakların etkili kullanılması vatandaşların taleplerini dikkate alan bir karar alma mekanizması ile sağlanabilecektir. PEB sisteminin önemli bir amacı olan kaynakların belirlenen hedef ve amaçlar doğrultusunda kullanılması bir başka deyişle kaynakların öncelikli ihtiyaçların karşılanmasına yönelik kullanılmasına ilişkin katılımcılara yanıtlamaları için sorulan '*PEB sistemi kullanıcı memnuniyeti açısından kamu kaynaklarının*

kullanımında etkililiği esas alan bir sistemdir.’ şeklinde hipoteze verilen yanıtların dağılımı Tablo 3.13’ de gösterilmektedir.

Tablo 3.13: PEB ve Kaynak Kullanımında Etkililik

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			2			2,2		
Katılmıyorum			7			7,9		
Fikrim yok			10			11,2		
Katılıyorum			57			64,0		
Kesinlikle katılıyorum			13			14,6		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₇</i>
89	3,809	0,864	8,829	0,000	0,809	0,627	0,991	Kabul

PEB sisteminin kullanıcı memnuniyeti açısından kaynakların kullanımında etkililiği benimsediği görüşüne katılımcıların %78,7’si katılırken, % 10,1’i bu görüşe katılmamaktadırlar. Katılımcıların %11,2’si ise konuya ilişkin fikir sunmamaktadır.

Hesaplanan t değeri sonucu katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının olumlu yönde olduğu gözlenmiştir. Buna göre araştırma hipotezi t değeri 8,829 ve 0,05 anlamlılık seviyesinde katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

PEB sisteminin kamu kaynaklarının kullanımında etkililiği esas alıp almadığına ilişkin yanıtlar ile katılımcıların demografik özellikleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan sonuçlar aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %81,8’i, 41-50 yaş arasında bulunanların %80,6’sı, 31-40 yaş arasında bulunanların %76,5’i ve 20 ile 30 yaş arasında bulunanların %71,4’ü olumlu bakışa sahiptir. Yaş düzeyinin arttıkça olumlu bakış açısına sahip olanların yüzdesinin arttığını gözlenmektedir.
- Katılımcılardan erkek olanların %77,6’sı, kadın olanların ise 81,8’i olumlu bakış açısına sahiptir. Kadın katılımcıların erkek katılımcılara

nazaran daha yüksek oranda olumlu bakış açısına sahip oldukları görülmektedir.

- Katılımcılardan lisans eğitim düzeyine sahip olanların %81,2'si, orta öğretim düzeyine sahip olanların %80'i ve lisansüstü eğitim düzeyine sahip olanların %66,7'si olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar dikkate alındığında bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların 85,7'si, üniversitede çalışanların %78,8'i, il müdürlüklerinde çalışanların %74,42'si olumlu bakış açısına sahiptir. Bireylerin taleplerine en yakın konumda bulunan yerel idarelerde bulunan oranın yüksek çıkması PEB sisteminin amaçları açısından önemli bir göstergedir. Ancak olumsuz düşünceye sahip olanların oranı olan %14,3 de büyük sayılabilecek bir oranı göstermektedir. Bu oranın yüksekliğinin nedeni olarak ya katılımcıların uygulamadaki gözlemlerinden ya da katılımcıların PEB sistemini yeterince benimseyememelerinden kaynaklandığı söylenebilir.
- Katılımcıların çalıştıkları idarelerde sahip oldukları görevleri açısından bakıldığında yöneticilerin %86'sı, harcama yetkililerinin %85,7'si, memurların %68,4'ü ve uzmanların %61,5'i olumlu bakışa sahiptir.
- Çalışanların tecrübelerine baktığımızda 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olan katılımcıların %94,1'i, 0 ile 5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %75,9'u ve 6 ile 10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %72,2'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.8. PEB Sistemi ve Kaynak Kullanımında Verimlilik

PEB sisteminde önemli bir amaç konumunda bulunan kaynakların kullanılmasında verimlilik esası gereğince '*PEB sistemi, en uygun maliyetle en yüksek kalite elde edilmesi açısından kamu kaynaklarının kullanımında verimliliği esas alan bir sistemdir.*' şeklinde bir hipotez oluşturulmuştur.

Verimlilik, üretim sırasında kullanılan insan gücü, hammadde, malzeme, makine ve teçhizat, enerji, su, toprak gibi girdiler ile elde edilen çıktılar arasındaki ilişkidir. Verimlilik göstergeleri, belirlenen girdilerle mümkün olan en yüksek çıktı düzeyine ulaşıp ulaşılmadığını gösterir. Bu göstergeler kaynaklardan yeterince yararlanıp yararlanmadığımız konusunda bilgi vermektedir (Maliye Bakanlığı, 2004: 48).

PEB sistemi içerisinde barındırdığı teknikler ile kaynakların kullanımında verimliliği sağlamaya çalışmaktadır. Amaç sadece en düşük maliyetle hizmet sunmak olmayıp, bunun yanında sunulan hizmetin miktarı ve de en önemlisi hizmetin kalitesi de esastır. Bu bağlamda Tablo 3.14’ de PEB sistemi ve verimlilik ile ilgili oluşturulan hipoteze dönük katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı yer almaktadır.

Tablo 3.14: PEB ve Kaynak Kullanımında Verimlilik

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			2			2,2		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			20			22,5		
Katılıyorum			47			52,8		
Kesinlikle katılıyorum			15			16,9		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₈</i>
89	3,764	0,880	8,197	0,000	0,764	0,579	0,949	Kabul

Katılımcıların %69,7’si PEB sisteminin kamu kaynaklarının kullanımında verimliliği sağladığına katılırken, %7,9’u bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %22,5’i ise konuya ilişkin fikir belirtmemiş olup fikrini belirtmeyenlerin oranının yüksek olduğu göze çarpmaktadır.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı diğer bir ifadeyle soru hakkında fikirlerinin bulunup bulunmadığı tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 3’ten farklı olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç, katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu

göstermektedir. Araştırma hipotezi t değeri 8,197 ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

Kamu kaynaklarının kullanımında verimliliğe ilişkin verilen yanıtlar ile katılımcıların demografik özellikleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan durum aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %81,8'i, 41-50 yaş arasında bulunanların %72,2'si, 31-40 yaş arasında bulunanların %64,7'si ve 20-30 yaş arasında bulunanların %50'si olumlu düşünceye sahiptir. Yaş düzeyi arttıkça olumlu bakış açısı taşıyanların oransal olarak arttığı görülmektedir.
- Katılımcılardan erkek olanların %68,7'si, kadın olanların ise %72,7'si olumlu düşünceye sahiptir. Kadınların erkeklere göre daha yüksek oranda olumlu düşünceye sahip olduğu görülmektedir.
- Katılımcıların eğitim düzeyleri incelendiğinde ortaöğretim mezunu olanların tamamı, lisans mezunu olanların %71'i, lisansüstü mezunu olanların ise %53,3'ü olumlu bakış açısına sahiptir. Eğitim düzeyi arttıkça olumlu bakış açısının azalmakta olduğu görülmektedir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar itibarıyla bakıldığında bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, il müdürlüklerinde çalışanların %76,9'u, üniversitede çalışanların %66,7'si ve yerel idarelerde çalışanların %50'si olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları idarelerdeki görevleri dikkate alındığında yöneticilerin %76,7'si, harcama yetkililerinin %71,4'ü, uzmanların %69,2'si ve memurların %52,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %94,1'i, 6 ile 10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %66,7'si ve 0 ile 5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %63'ü olumlu bakış açısına sahiptir. Tecrübe düzeyi arttıkça olumlu bakışa sahip olanların oranının arttığı görülmektedir.

3.2.3.9. PEB Sistemi ve Mali Saydamlık

5018 sayılı KMYKK'da kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları başlığı altında mali saydamlığa ilişkin düzenleme yer almaktadır. Buna göre mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi, kullanılması ve sonuçlarına ilişkin bilgilerin doğru ve zamanında kamuoyuna duyurulması şeklinde tanımlanmaktadır. Devlete vergi ödeyen mükelleflerin ödedikleri vergilerin ne şekilde kullanıldığını görmek istemesi yeni yönetim anlayışında mali işlerde şeffaflığın kullanılmasını tetikleyen bir faktör olmuştur. PEB sisteminin ayırt edici yanlarından birisi olan mali saydamlıkla birlikte kamu kaynaklarının amaç ve hedef dışı kullanılmasının engellenmesi, kamuoyunun da denetimine imkan tanıyarak mümkün olacaktır. Söz konusu niteliği itibarıyla oluşturulan '*PEB sistemi, kamuoyuna düzenli bilgi akışı sağlayarak mali işlemlerde şeffaflığı esas alan bir sistemdir.*' şeklindeki hipoteze yönelik katılımcıların fikirlerinin ne yönde olduğuna dair bilgi Tablo 3.15' de yer almaktadır.

Tablo 3.15: PEB ve Mali Saydamlık

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans		Yüzde (%)			
Kesinlikle katılmıyorum			2		2,2			
Katılmıyorum			10		11,2			
Fikrim yok			8		9,0			
Katılıyorum			57		64,0			
Kesinlikle katılıyorum			12		13,5			
TOPLAM			89		100,0			
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₉
89	3,752	0,908	7,821	0,000	0,752	0,561	0,944	Kabul

Katılımcıların %77,5'i PEB sisteminin kamuoyuna düzenli bilgi akışını sağlayarak mali işlerde şeffaflığı esas aldığı görüşüne olumlu yaklaşırken %13,5'i ise olumsuz yaklaşmaktadır. Katılımcıların %9'u ise konuya ilişkin fikirlerini belirtmemiştir.

Katılımcıların görüşlerinin ne yönde olduğunu görmek için uygulanan t testi sonucu katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının 3'ten farklı ve olumlu yönde

olduğu gözlenmiştir. Araştırma hipotezi, 7,821 t değeri ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

PEB sistemi ile mali saydamlığın sağlandığı varsayımına verilen yanıtlar ile katılımcıların demografik özellikleri karşılaştırıldığında aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %90,9'u, 31-40 yaş arasında bulunanların %88,2'si, 41-50 yaş arasında bulunanların 88,2'si ve 20-30yaş arasında bulunanların %35,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %77,6 sı, kadın olanların ise %77,3'ü olumlu düşünceye sahiptirler. Erkek ve kadınların konuya ilişkin görüşleri arasında küçük bir fark söz konusudur.
- Katılımcılardan lisansüstü ve ortaöğretim mezunu olanların %80'i ve lisans mezunu olanların %76,8'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar itibariyle değerlendirme yapıldığında bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların 92,9'u, il müdürlüklerinin %76,9'u ve üniversitelerin %69,7'si olumlu bakışa sahiptir.
- Çalışanların idarelerinde bulundukları görevler incelendiğinde yöneticilerin %90,7'si, harcama yetkililerinin 85,7'si, uzmanların %61,5'i ve memurların 52,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.
- Çalışanların görevlerindeki tecrübeye bakıldığında 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %94,1'i, 0ile 5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %74,1'i ve 6 ile 10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %72,2'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.10. PEB Sistemi ve Hesap Verme Sorumluluğu

5018 sayılı KMYKK'da kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları başlığı altında hesap verme sorumluluğu düzenlenmiştir. Buna göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Kanun metninden de anlaşılaacağı üzere hesap verme sorumluluğu PEB sisteminin en önemli unsurlarının başında gelmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımında ve tahsisinde ekonomiklik, verimlilik ve etkililik sağlanabilmesi için hesap verme sorumluluğu önemli bir araçtır. PEB sisteminin çok önemli bir özelliği olan hesap verme sorumluluğuna ilişkin '*PEB sistemi, harcama yetki ve sorumlulukları açısından hesap verme sorumluluğunu esas alan bir sistemdir.*' şeklinde ifade edilen hipoteze katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.16' da sunulmaktadır.

Tablo 3.16: PEB ve Hesap Verme Sorumluluğu

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans		Yüzde (%)			
Kesinlikle katılmıyorum			2		2,2			
Katılmıyorum			6		6,7			
Fikrim yok			5		5,6			
Katılıyorum			54		60,7			
Kesinlikle katılıyorum			22		24,7			
TOPLAM			89		100,0			
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₀
89	3,988	0,885	10,535	0,000	0,988	0,802	1,175	Kabul

Katılımcıların %85,4'ü PEB sistemi harcama yetki ve sorumlulukları açısından hesap verme sorumluluğunu esas alır görüşüne olumlu bakmakta iken, bunların %9'u bu görüşe olumsuz bakmaktadır. Katılımcıların %5,6'sı ise konuya ilişkin fikirlerini belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının 3 olarak belirlenen test değerinden büyük ve olumlu yönde olduğu tespit edilmiştir. Araştırma hipotezi; t değeri 10,535 ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtları ve demografik özellikleri karşılaştırıldığında ulaşılan gözlemler aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %90,9'u, 41-50 yaş arasında bulunanların %88,9'u, 31-40 yaş arasında bulunanların %88,2'si ve 20 ile 30 yaş arasında bulunanların %64,3'ü olumlu düşünceye sahiptir. Yaş arttıkça olumlu bakışa sahip olanların yüzdelerinin de arttığı görülmektedir.
- Katılımcıların cinsiyetleri ele alındığında erkek katılımcıların %83,6'sı kadın katılımcıların ise %90,9'u olumlu bakışa sahiptirler. Burada kadınların oranının erkeklerin oranına üstünlüğü açık şekilde görülmektedir.
- Katılımcıların eğitim düzeyleri incelendiğinde eğitim seviyesi arttıkça olumlu bakış açısına sahip olanların oranlarının da arttığı görülmektedir. Katılımcılardan orta öğretim mezunu olanların %80'i, lisans mezunu olanların %84,1'i ve lisansüstü mezunu olanların %93,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları idareler incelendiğinde bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların %92,9'u, üniversitede çalışanların %84,8'i ve il müdürlüklerinde çalışanların %82,1'i olumlu görüşe sahiptir.
- Çalışanların görevleri dikkate alındığında harcama yetkililerinin %92,9'u, uzmanların %92,3'ü, yöneticilerin %83,7'si ve memurların %78,9'u olumlu bakış açısına sahiptir.

- Çalışanlardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %94,1'i, 6 ile 10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %88,9'u ve 0 ile 5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %81,5'i olumlu düşünceye sahiptir. Tecrübe arttıkça olumlu bakış açısına sahip olanların yüzdesinin arttığı görülmektedir.

3.2.3.11. PEB Sistemi ve Sonuç Odaklılık

‘PEB sistemi, girdi değil etkinliğin esas alındığı sonuç odaklı bir sistemdir.’ şeklinde oluşturulan hipotezle kamu idarelerinde çalışanların PEB sisteminin sonuç odaklı olma özelliğine ilişkin fikirlerinin ne yönde olduğu araştırılmaktadır.

PEB sisteminin ayırt edici yanlarından birisi de onun sonuç odaklı bir bütçe sistemi olmasıdır. Sistemde kamu idarelerine kaynakların tahsisi sonuçlarla ilişkilendirilerek yapılmaktadır. Kamu idaresinin ne kadar harcadığı değil ne yaptığı ve ne başardığı önemlidir. Diğer bir ifadeyle, PEB sisteminde amaç girdilere odaklanmak değildir. Girdilere odaklılık anlayışında bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklar dikkate alınarak ödenek tahsisi yapılmakta olup, sunulan mal veya hizmetin toplumda meydana getirdiği değişime dikkat edilmemekte; ne kadar harcama yapıldığı önemsenmektedir. PEB sisteminin özelliği olan sonuç odaklılıkta ise idarenin sağladığı hizmet veya ürünler dolayısıyla bireylerin ve toplumun durumunda meydana gelen değişimler dikkate alınarak kaynak tahsisi yapılmaktadır.

PEB sisteminde sonuç odaklılığın esas alındığı varsayımı altında sorulan soruya katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.17’ de gösterilmektedir.

Tablo 3.17: PEB ve Sonuç Odaklılık

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			4			4,5		
Katılmıyorum			6			6,7		
Fikrim yok			17			19,1		
Katılıyorum			46			51,7		
Kesinlikle katılıyorum			16			18,0		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H₁₁</i>
89	3,719	0,988	6,863	0,000	0,719	0,510	0,927	Kabul

Katılımcıların %69,7'si PEB sisteminin girdi değil etkinliğin esas alındığı sonuç odaklı bir sistem olduğu görüşüne olumlu bakarken %11,2'si bu görüşe karşıdır. Katılımcıların %19,1'i ise konuya ilişkin kararlarını belirtmemiştir.

Katılımcıların söz konusu soruya verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerinden farklı olduğu gözlenmiş olup, bu farklılığın olumlu yönde olduğu görülmektedir. Buna göre araştırma hipotezi t değeri 6,863 ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

Katılımcıların bu kısımda verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan durum şöyledir.

- Katılımcılardan 20-30 yaş arasında bulunanların %78,6'sı, 51-60 yaş arasında bulunanların %77,3'ü, 31-40 yaş arasında bulunanların %70,6'sı ve 41-50 yaş arasında bulunanların %61,1'i olumlu bakışa sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %67,2'si ve kadın olanlardan %77,3'ü olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcılardan lisansüstü eğitime sahip olanların %73,3'ü, lisans eğitimine sahip olanların % 69,6'sı ve ortaöğretim mezunu olanların ise

%60'ı olumlu düşünceye sahip olduğu görülmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça olumlu düşünenlerin yüzdesinin arttığı görülmektedir.

- Katılımcıların çalıştıkları idareler incelendiğinde bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, üniversitede çalışanların %81,8'i, yerel idarelerde çalışanların %64,3'ü ve il müdürlüklerinde çalışanların %59'u olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların bulundukları görevler incelendiğinde harcama yetkililerinin %85,7'si, memurların %73,7'si, yöneticilerin %67,4'ü ve uzmanların %53,8'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 6 ile 10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %72,2'si, 11 yıl ve üstü yıl tecrübeye sahip olanların %70,6'sı ve 0 ile 5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %68,5'i olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.12. PEB Sistemi ve Mali Disiplin

Mali disiplin, kamu kaynakları ile harcamalarının denkliliğini ifade etmektedir. Ancak ortada makul seviyelerde bir dengesizlik söz konusu ise bunun sürdürülebilir olması da mali disiplin olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda PEB sistemi de kamuda kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlayarak mali disiplini amaçlayan bir bütçe sistemidir. Söz konusu amacı ise sahip olduğu performans bilgileri, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu gibi özellikleriyle sağlamaktadır. Bu unsurlar, kamu kaynağının kullanımında karar alıcılara kararlarında rasyonel davranmalarını gerektiren bir çerçeve çizmektedir. Kamu kesiminde yaşanan ağır bütçe açıkları neticesinde Türkiye'de ekonomik krizler yaşanmıştır. Bu nedenle Türkiye'de mali disiplinin sağlanması amacı altında gerçekleştirilen reformlardan birisi de PEB sistemi olmuştur. 5018 sayılı KMYKK'nın gerekçesi de incelendiğinde mali disipline önem verildiği görülmektedir.

PEB sisteminin temel amacı olan mali disiplinle ilgili '*PEB sistemi, mali disiplini amaçlayan bir sistemdir.*' yönündeki hipoteze katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.18' de görülmektedir.

Tablo 3.18: PEB ve Mali Disiplin

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			5			5,6		
Fikrim yok			13			14,6		
Katılıyorum			51			57,3		
Kesinlikle katılıyorum			19			21,3		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₂
89	3,921	0,828	10,487	0,000	0,921	0,746	1,095	Kabul

Verilen yanıtlardan %78,7'si PEB sisteminin kamu kaynaklarının kullanımında mali disiplini amaçlayan bir sistem olduğuna katılırken, %6,7'si bu görüşe katılmamakta, %14,6'sı ise konuya ilişkin fikirlerini beyan etmemektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerinden farklı olduğu görülmektedir. Gerçekleşen ortalama ile beklenen ortalama arasında önemli bir fark bulunmuş ve katılımcıların sorulan soruya verdikleri yanıtların olumlu yönde olduğu tespit edilmiştir. %95 güven aralığında anlamlılık değeri 0,000 ve t değeri 10,487 hesaplanmış ve araştırma hipotezi kabul edilmiştir. Buna göre katılımcılar, PEB sisteminin mali disiplini sağlayan bir sistem olduğuna katılmaktadır.

Demografik özellikler dikkate alınarak katılımcıların verdikleri yanıtlar değerlendirildiğinde ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır. Buna göre;

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %90,9'u, 31-40 yaş arasında bulunanların %82,4'ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %72,2'si ve 20-30 yaş arasında bulunanların %71,4'ü olumlu bakışa sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların % 79,1'i kadın olanların ise %77,3'ü olumlu bakış açısına sahiptir. Erkek katılımcıların olumlu bakış oranı daha yüksek olmakla birlikte aradaki fark büyük bir fark değildir.

- Katılımcıların eğitim seviyeleri değerlendirildiğinde eğitim düzeyi arttıkça olumlu bakışa sahip olanların yüzdesi de artmaktadır. Katılımcılardan lisansüstü mezunu olanların %80'i, lisans mezunu olanların %79,7'si ve ortaöğretim mezunu olanların %60'ı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları idareler incelendiğinde bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, üniversitede çalışanların %90,9'u, yerel idarelerde çalışanların %78,6'sı ve il müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Çalışanların bulundukları görevleri değerlendirildiğinde harcama yetkilisi olanların %85,7'si, yöneticilerin %83,7'si, uzmanların %69,2'si ve memurların ise %68,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Çalışanların sahip oldukları tecrübeye bakıldığında ise 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %88,2'si, 6 ile 10 yıl tecrübeye sahip olanların %77,8'i ve 0 ile 5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %75,9'u olumlu düşünceye sahiptir. Tecrübe düzeyi arttıkça, olumlu bakışa sahip olan katılımcıların yüzdesi de artmaktadır.

3.2.3.13. Stratejik Planlama ve Katılımcılık

Türkiye'de PEB sistemi uygulaması stratejik planlara dayalı olduğundan stratejik planlar süreçte önemli bir unsurdur. Bu bağlamda stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekli kaynak, stratejik planlar dikkate alınarak ilgili yıl bütçesinde idarelere tahsis edilmektedir.

Stratejik planların hazırlanması hususunda 5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesi, stratejik planların katılımcı yöntemlerle hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Stratejik planlanmanın başarıya ulaşabilmesi açısından stratejik plan hazırlanmasında şüphesiz kurumun bütün personelinin katılımının önemi büyüktür. Her düzeydeki personelin katkısı, ortak çabası ve desteği sağlanarak hazırlanan bir stratejik plan kurum personeli tarafından sahiplenilir ve bu da stratejik planın uygulanabilirliğini

kolaylaştırır. Bu bağlamda stratejik planda katılımcılık ilkesinin önemine dayanarak ‘*Stratejik plan hazırlık aşamasında personelin görüşlerine yer verilmiştir.*’ şeklinde bir hipotez oluşturulmuş ve katılımcıların fikirlerinin ne yönde olduğu araştırılmıştır. Buna göre katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.19’ da yer almaktadır.

Tablo 3.19: Stratejik Planlama ve Katılımcılık

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			16			18,0		
Katılmıyorum			34			38,2		
Kararsızım (fikrim yok)			27			30,3		
Katılıyorum			12			13,5		
Kesinlikle katılıyorum			0			0,0		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₃
89	2,393	0,936	-6,110	0,000	-0,606	-0,804	-0,409	Kabul

Katılımcıların %13,5’i stratejik plan hazırlık aşamasında tüm çalışanların görüşlerine yer verildiği görüşüne olumlu bakarken, %56,2’si bu görüşe karşıdır. Katılımcılardan %30,3 gibi önemli bir oranına denk geleni ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların sorulan soruya verdikleri yanıtlar ile görüşlerinin olumsuz yönde olduğu sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda kamu idarelerinde stratejik planların hazırlanması aşamasında katılımcılık ilkesine uyulmadığı ortaya çıkmaktadır. Test sonucu elde edilen ortalamanın belirlenen test değerinden farklı olduğu gözlenmiş olup, araştırma hipotezi; -6,110 t değeri ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

Ankete katılanların verdikleri yanıtların demografik özellikleri itibariyle karşılaştırılması sonucu ortaya çıkan sonuçları aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 20-30 yaş arasında bulunanların % 78,6’sı, 41-50 yaş arasında bulunanların %63,9’u, 31-40 yaş arasında bulunanların %41,2’si ve 51-60 yaş arasında bulunanların %40,9’u olumsuz

düşünceye sahiptir. Genç yaşta bulunanların oranı diğer yaştakilere göre nispeten daha yüksek olduğu görülmektedir.

- Katılımcılardan erkek olanların %55'2si kadın olanların ise %59'1'i olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların eğitim durumları incelendiğinde orta öğretim mezunu olanların %60'ı, lisans mezunu olanların %56,5'i, lisansüstü mezunu olanların ise %53,3'ü olumsuz düşünmektedir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar değerlendirildiğinde üniversitede çalışanların %66,7'si, il müdürlüklerinde çalışanların %53,8'i, yerel idarelerde çalışanların %42,92u ve bölge müdürlüklerinde çalışanların % 33,3'ü olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların görevleri itibariyle bakıldığında yöneticilerin %65,1'i, memurların %57,9'u, uzmanların %53,8'i ve harcama yetkililerinin %28,6'sı olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların bulundukları görevlerdeki tecrübeleri ele alındığında 0-5 yıl tecrübeye sahip olanların %63,0'ü, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %47,1'i ve 6-10 yıl tecrübeye sahip olanların %44,4'ü olumsuz düşünceye sahiptir.

3.2.3.14. Stratejik Plan ve Paydaşlar

Stratejik planlamada önemli bir unsur olan katılımcılık ilkesinin bir diğer pratiği de kurumun paydaşlarının görüşlerine önem verilmesidir. Paydaşlar, kurumun etkileşim içinde bulunduğu taraflardır. Kamu idareleri açısından düşünüldüğünde paydaşların en önemlisi kamu idaresinin hizmetine muhatap olan vatandaşdır. Yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle yürürlüğe konulan PEB sisteminde vatandaşların taleplerinin bilinmesi ve bu yönde mal ve hizmet sunulması önemli bir amaçtır. Söz konusu amacı gerçekleştirmek için vatandaşların taleplerine duyarlı kamu hizmetinin sunulmasına katkı sağlayacak olan stratejik planların vatandaşların görüşlerini yansıtacak şekilde hazırlanması gerekmektedir.

PEB sisteminin söz konusu özelliğine yönelik oluşturulan ‘*Stratejik plan hazırlık aşamasında paydaşların görüşlerine yer verilmiştir.*’ şeklindeki hipoteze katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.20’ de görülmektedir.

Tablo 3.20: Stratejik Planlama ve Paydaşlar

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			7			7,9		
Katılmıyorum			27			30,3		
Fikrim yok			34			38,2		
Katılıyorum			19			21,3		
Kesinlikle katılıyorum			2			2,2		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₄
89	2,797	0,943	-2,022	0,046	-0,202	-0,401	-0,035	Kabul

Katılımcıların %23,6’sı stratejik plan hazırlık aşamasında paydaşların görüşlerine yer verildiği görüşüne katılırken, %38,2’si bu görüşe katılmamakta ve %38,2’lik katılımcı ise konuya ilişkin fikir beyan etmemektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerinden farklı olduğu ve bu farklılığın olumsuz yönde olduğu gözlenmiştir. Buna göre 0,05 önem seviyesinde araştırma hipotezi katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

PEB kapsamında hazırlanan stratejik plan sürecinde paydaşların görüşlerine yer verilip verilmediğine ilişkin görüşler ile katılımcıların demografik özellikleri açısından ortaya çıkan durum aşağıda değerlendirilmektedir.

- Katılımcılardan 20-30 yaş arasında bulunanların %50,0’si, 41-50 yaş arasında bulunanların %47,2’si, 31-40 yaş arasında bulunanların %29,42’ü ve 51-60 yaş arasında bulunanların %22,7’si olumsuz düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan erkek olanların % 37,3'ü kadın olanların ise %40,9'u olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan lisans mezunu olanların %40,6'sı, lisansüstü mezunu olanların %33,3'ü ve ortaöğretim mezunu olanların %20'si olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan il müdürlüklerinde çalışanların %43,6'sı, üniversitede çalışanların %39,4'ü, bölge müdürlüklerinde çalışanların %33,3'ü ve yerel idarelerde çalışanların %21,4'ü olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan uzmanların %46,2'si, memurların %42,1'i, yöneticilerin %41,9'u ve harcama yetkililerinin %14,3'ü olumsuz düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %41,2'si, 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %38,9'u ve 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %37,0'ı olumsuz düşünceye sahiptir.

3.2.3.15. Stratejik Planlama ve Üst Yönetim Desteği

PEB sisteminin uygulanmasında öncelikle üst yönetimin bu sistemi desteklediği çalışanlar tarafından açıkça görülmelidir. PEB sisteminin ve stratejik planlamanın uygulanabilmesi için üst yöneticilerin davranışları çalışanlar tarafından gösterge olarak kabul edilir. Özellikle kamu sektöründe gizli işsizlik gibi olguların varlığında yeni bir sistemi çalışanların benimsemesinde üst düzey yöneticilere büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir. Bunların başında kendisinin sistemi benimsediğini çalışanlara her fırsatta göstermesi gelmektedir. Söz konusu duruma ilişkin '*Stratejik plan hazırlık aşamasında üst yöneticinin sistem değişikliğini özümsemişi açıkça görülmektedir.*' şeklindeki hipoteze yönelik katılımcılar tarafından verilen yanıtların dağılımı Tablo 3.21' de sunulmaktadır.

Tablo 3.21: PEB ve Üst Yönetim Desteği

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			6			6,7		
Katılmıyorum			14			15,7		
Fikrim yok			31			34,8		
Katılıyorum			32			36,0		
Kesinlikle katılıyorum			6			6,7		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₅
89	3,202	1,013	1,883	0,063	0,202	-0,011	0,415	Red

Katılımcıların %42,7'si sistem değişikliğinin üst yönetimce özümsemiği açıkça görülmektedir görüşüne sahipken, %22,5'i bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %34,8'i ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar çerçevesinde hesaplanan t testi sonucu üst yönetimin desteğinin sistem değişikliğini özümseyip özümsememesi konusunda katılımcıların fikirlerinin genel olarak bulunmadığı görülmektedir. Araştırma hipotezi; 1,883 t değeri ve 0,063 anlamlılık ile reddedilmiş ve belirlenen test değeri ile ortalama arasında 0,05 önem seviyesinde anlamlı bir farkın olmadığı gözlenmiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri incelendiğinde ortaya çıkan sonuç ise aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 31-40 yaş arasında bulunanların %58,8'i, 51-60 yaş arasında bulunanların %54,5'i, 41-50 yaş arasında bulunanların %36,1'i ve 20-30 yaş arasında bulunanların %21,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %46,3'ü kadın olanların ise %31,8'i olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan lisansüstü eğitime sahip olanların %60,0'ı, ortaöğretim mezunu olanların %40,0'ı ve lisans mezunu olanların %39'1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar için bakıldığında bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, yerel idarelerde çalışanların %57,1'i, üniversitede çalışanların %48,5'i ve il müdürlüklerinde çalışanların %30,8'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkililerinin %64,3'ü, yöneticilerin %44,2'si, memurların %31,6'sı ve uzmanların %30,8'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %52,9'u, 6-10 yıl tecrübeye sahip olanların %50,0'si, 0-5 yıl tecrübeye sahip olanların ise %37'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.16. Stratejik Planlama ve Misyon Bildirimi

5018 sayılı KMYKK'nın 9. maddesine göre 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. Buna göre stratejik planlamada ilk aşama misyon bildirimi ile oluşmaktadır. Misyon bir kurumun var oluş gerekçesini ortaya koyar. Kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon stratejik planın diğer kısımlarına da temel oluşturur. Dolayısı ile öncelikle kurumun misyonunun belirlenmesi stratejik planın diğer aşamalarına geçişte kolaylık sağlayarak uygulanabilirliği arttıracaktır. Bu bağlamda kamu idarelerindeki araştırmada idarelerin misyon bildirimlerine dönük '*Stratejik planda belirtilen misyon açık bir şekilde ifade edilmiştir.*' şeklinde oluşturulan hipotezle ilgili katılımcıların verdikleri yanıtlar Tablo 3.22'de yer almaktadır.

Tablo 3.22: Stratejik Plan Misyon Bildirimi

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			7			7,9		
Fikrim yok			20			22,5		
Katılıyorum			46			51,7		
Kesinlikle katılıyorum			15			16,9		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₆
89	3,752	0,869	8,166	0,000	0,752	0,569	0,936	Kabul

Buna göre, katılımcıların %68,5'i çalıştıkları idarelerin stratejik planlarında belirtilen misyonun açık bir şekilde ifade edildiğine katılırken, %9'u katılmamakta ve %22,5'i ise konuya ilişkin fikir sunmamaktadır. Fikir beyan etmeyenleri temsil eden %22,5'lik bir oran önemli bir büyüklüğe sahiptir.

Katılımcıların sorulan soruya verdikleri yanıtların ortalaması test değerinden farklı çıkmıştır. Buna göre, katılımcıların görüşlerinin olumlu yönde olduğu görülmüş ve araştırma hipotezi 0,05 önem düzeyinde kabul edilmiştir.

Demografik özellikler dikkate alınarak katılımcıların yukarıda verdikleri yanıtlar değerlendirildiğinde ulaşılan sonuçlar aşağıdaki gibidir.

- Katılımcıların 20-30 yaş arasında bulunanların %71,4'ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %69,4'ü, 51-60 yaş arasında bulunanların %68,2'si ve 31-40 yaş arasında bulunanların %64,7'si olumlu düşünceye sahiptir. Genç yaşlı bulunan katılımcıların oranı diğer yaş gruplarına göre daha yüksektir.
- Katılımcılardan erkek olanların %70,1'i kadın olanların ise %63,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların eğitim seviyesi arttıkça olumlu beklentilerin yüzdelerinin arttığı görülmektedir. Lisansüstü eğitim seviyesine sahip olan

katılımcıların %93,3'ü, lisans mezunu olanların %65,2'si ve ortaöğretim mezunu olanların %40'ı olumlu bakış açısına sahiptir. Lisansüstü mezun olanların oranı diğerlerinden açık bir biçimde daha yüksektir.

- Katılımcıların çalıştıkları kurum itibariyle incelendiğinde üniversite çalışanlarının %81,8'i, yerel idare çalışanlarının %71,4'ü, bölge müdürlüklerinin %66,7'si ve il müdürlüklerinin %56'4'ü olumlu düşünceye sahiptir. İl müdürlüklerindeki olumlu bakış açında bulunanların oranı diğerlerinden daha düşük olduğu dikkat çekmektedir.
- Katılımcıların sahip oldukları görevler değerlendirildiğinde harcama yetkililerinin %78,6'sı, yöneticilerin %69,8'i, memurların %63,2'si ve uzmanların %61,5'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların sahip oldukları tecrübe itibariyle incelendiğinde 6 ile 10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %72,2'si, 0 ile 5 yıl tecrübeye sahip olanların %68,5'i, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların ise %64,7'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.17. Stratejik Planlama ve Vizyon Bildirimi

PEB sisteminin unsuru olan stratejik planda ortaya koyulan vizyon, kurumun ideal geleceğinin sembolüdür. Kurumun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Kurumun belirleyeceği vizyonun gerçekçi ve ulaşılabilir nitelikte olması gerekmektedir. Vizyon bildirimi kurum içerisinde yer alan personelin aynı hedefe doğru hareket etmesini sağlayan bir unsurdur.

Güçlü bir vizyon bildiriminin taşıması gereken bazı özellikler bulunmaktadır. Bunlar; idealist olması, özgün olması ve çekici olmasıdır. İdealist özelliği ile yürekten gelmesi, hissedilmesi ifade edilmektedir. Özgün özelliği ile ifade edilmek istenen kuruluşun vizyonunun diğerlerinden farklı olmasıdır. Çekici olma özelliği ise

kuruluş çalışanlarının yanında paydaşların da ilgisini çekmesi ifade edilmektedir (DPT, 2006: 29).

Stratejik planlarda kamu idarelerinin gelecekte olmak istedikleri noktayı ifade eden vizyon bildirimine ilişkin oluşturulan '*Stratejik planda belirtilen vizyonda ulaşılabilir bir gelecek ifade edilmiştir.*' şeklindeki hipoteze katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.23' de yer almaktadır.

Tablo 3.23: Stratejik Plan ve Vizyon Bildirimi

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			2			2,2		
Katılmıyorum			11			12,4		
Fikrim yok			19			21,3		
Katılıyorum			45			50,6		
Kesinlikle katılıyorum			12			13,5		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₇
89	3,606	0,948	6,032	0,000	0,606	0,406	0,806	Kabul

Katılımcıların %57'si kamu idarelerinde stratejik planlarda belirtilen vizyonun ulaşılabilir nitelikte belirtildiğini savunurken %13'ü bu görüşe karşıdır. Katılımcıların %19'u ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar genellikle olumlu yönde gelişmiş olup 0,95 güven aralığında araştırma hipotezi kabul edilmiştir. Buna göre katılımcılar tarafından verilen yanıtların ortalaması ile test değeri arasında anlamlı bir fark bulunmuştur.

Elde edilen yanıtlar ile katılımcıların demografik özellikleri birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan durum aşağıda verilmiştir.

- Katılımcılardan 31-40 yaş arasında bulunanların % 70,6'sı, 20-30 yaş arasında bulunanların %64,3'ü, 41-50 yaş arasında bulunanların

%63,9'u 51-60 yaş arasında bulunanların ise %59,1'i olumlu düşünmektedir.

- Katılımcılardan erkek olanların %65,7'si kadın olanların ise % 59,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan lisansüstü eğitime sahip olanların %93,3'ü, lisans eğitime sahip olanların %59,4'ü ve ortaöğretim mezunu olanların %40'ı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların çalıştıkları kurumlar itibariyle incelendiğinde üniversitede çalışanların %75,8'i, bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, yerel idarelerde çalışanların %64,3'ü ve il müdürlüklerinde çalışanların %53,8'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkilisi olanların %85,7'si, uzmanların %61,5'i, yöneticilerin %60,5'i ve memurların %57,9'u olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 6-10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %77,8'i, 0-5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %63,0'ü ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %52,9'u olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.18. Stratejik Planlama ve Çevre Analizi

İç ve dış çevre analizi, kurumun hakimiyeti altında bulunan güçlü ve zayıf yönleri ile hakimiyeti dışında bulunan fırsat ve tehditlerin belirlenmesi ve kurumun pozisyonunun buna göre değerlendirilmesini amaçlamaktadır. Dinamik bir süreci ifade eden stratejik planlar aracılığıyla kamu idareleri çevresinde meydana gelen gelişmeleri yakından takip ederek durumunu gelişmelere paralel olarak düzenleme imkanına sahip olup, stratejik hareket etme kabiliyeti kazanmaktadır. Kamu idarelerinde çevre analizi olarak uygulanan en yaygın yöntem GZFT (Güçlü ve Zayıf yönler ile Fırsat ve Tehditler) analizidir.

Stratejik hareket etme açısından önemli bir faktör olan çevre analizine ilişkin kamu idarelerine ‘*Stratejik planda güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler uygun bir iç ve dış çevre analizi ile tespit edilmiştir.*’ şeklinde ifade edilen hipotez kapsamında sorulan soruya verilen yanıtlar Tablo 3.24’ de yer almaktadır.

Tablo 3.24: PEB ve İç ve Dış Çevre Analizi

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			5			5,6		
Katılmıyorum			17			19,1		
Fikrim yok			30			33,7		
Katılıyorum			28			31,5		
Kesinlikle katılıyorum			9			10,1		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₈
89	3,213	1,049	1,919	0,058	0,213	-0,076	0,434	Red

Buna göre, katılımcıların %41,6’sı kamu idarelerinin stratejik planlarında güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler uygun bir iç ve dış çevre analizi ile tespit edilmiştir görüşünü savunurken %22 si bu görüşe karşıdır. Katılımcıların %33,7’si ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar değerlendirildiğinde genelde katılımcıların görüşlerinin fikrim yok bölgesinde olduğu görülmektedir. Bu bağlamda 0,05 önem düzeyinde katılımcıların verdikleri yanıtların ortalaması belirlenen test değerinden istatistiksel anlamda bir farklılık göstermemektedir. Araştırma hipotezi hesaplanan 1,919’luk t değeri ve 0,058 anlamlılık ile katılımcılar tarafından reddedilmiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri birlikte dikkate alındığında ortaya çıkan durum ise aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %59,1’i, 31-40 yaş arasında bulunanların %52,9’u, 41-50 yaş arasında bulunanların %33,3’ü ve 20-30 yaş arasında bulunanların 21,4’ü olumlu düşünmektedir.

- Katılımcılardan erkek olanların %41,8'i kadın olanların ise %40,9'u olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan lisansüstü mezunu olanların %53,3'ü, ortaöğretim mezunlarının %40,0'ı ve lisans mezunlarının %39,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, yerel idarelerde çalışanların %64,3'ü, üniversitede çalışanların %45,5'i ve il müdürlüklerinde çalışanların %28,2'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkilisi olanların %50,0'si, memurların %47,4'ü, uzmanların %46,2'si ve yöneticilerin %34,9'u olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 6-10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %55,6'sı, 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %38,9'u ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %35,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.19. Stratejik Planlama ve İdarenin Temel Değerleri

Temel değerler, kuruluşun kurumsal ilkeleri ve davranış kuralları ile yönetim biçimini ifade eder. Bir kuruluşun temel değerlerini ortaya koymak stratejik planlama için önemlidir; çünkü kuruluşun vizyon, misyon ve kurumsal kimliğinin gerisinde temel değerler ve inançlar bulunur. Temel değerler kuruluşun kararlarına, seçimlerine ve stratejilerinin belirlenmesine rehberlik eder. Hayata geçirilen değerler, kuruluş kimliğinin değişiminde ve çalışanların motive edilmesinde güçlü araçlardır (DPT, 2006: 30). Bu bağlamda '*Stratejik planda temel değerler açık bir biçimde ifade edilmiştir.*' hipotezine yönelik katılımcıların fikirlerini ortaya koyan yanıtlar Tablo 3.25' de yer almaktadır.

Tablo 3.25: Stratejik Planlama ve Temel Değerler

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			2			2,2		
Katılmıyorum			7			7,9		
Fikrim yok			30			33,7		
Katılıyorum			40			44,9		
Kesinlikle katılıyorum			10			11,2		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₁₉
89	3,550	0,879	5,908	0,000	0,550	0,365	0,735	Kabul

Tablo 3.25 irdelendiğinde, katılımcıların %56,2'sinin kamu idareleri tarafından stratejik planlarında temel değerlerin açık bir biçimde ifade edildiği görüşünü savunduğu, %10,1'inin bu görüşe katılmadığı ve %30 gibi azımsanamayacak bir oranla katılımcıların yaklaşık üçte biri fikir beyan etmediği gözlenmektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı diğer bir ifadeyle soru hakkında fikirlerinin bulunup bulunmadığı tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 0,05 önem seviyesinde 3'ten farklı olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermektedir. Araştırma hipotezi 5,908 t değeri ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından desteklenmiş ve kabul edilmiştir.

Demografik özellikler itibarıyla verilen yanıtlar dikkate alındığında aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %68,2'si, 31-40 yaş arasında bulunanların %64,7'si, 41-50 yaş arasında bulunanların %55,6'sı ve 20-30 yaş arasında bulunanların %28,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %59,7'si kadın olanların ise %45,5'i olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan lisansüstü eğitime sahip olanların %80,0'ı, ortaöğretim mezunu olanların %60,0'ı ve lisans mezunu olanların %50,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan yerel idarelerde çalışanların %71,4'ü, bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, üniversitede çalışanların %54,5'i ve il müdürlüklerinde çalışanların %51,3'ü olumlu bakış açısına sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkilisi olanların %71,4'ü, yönetici olanların %60,5'i, memur olanların %47,4'ü ve uzmanların %38,5'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcıların 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %66,7'si, 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %53,7'si ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %52,9'u olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.20. Stratejik Planlama ve Unsurları Arasında Uyum

Hazırlanan stratejik planların başarıya ulaşması için içerisinde barındırdığı unsurlar arasında uyumun olması gerekmektedir. Her bir unsur aynı amaca hizmet edecek nitelikte oluşturulmalıdır. İdare var oluş gerekçesiyle uyumlu bir vizyon ortaya koymalı ve bu vizyona ulaşmak için uygun amaç ve hedefler belirlemelidir. Vizyon gelecekte ulaşmak istenen nokta olarak ifade edildiğinde bu noktaya ulaştıracak adımlar da amaç ve hedeflerdir. Eğer söz konusu unsurlar arasında bir uyum sağlanamaz ise vizyona ulaşma imkanı kalmayacaktır. Bu doğrultuda oluşturulan '*Stratejik planda belirtilen misyon, vizyon, amaç, hedefler ve temel değerler arasında bir uyum söz konusudur.*' şeklindeki hipoteze yönelik katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.26' da yer almaktadır.

Tablo 3.26: Stratejik Planlama ve Unsurları Arasında Uyum

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			3			3,4		
Katılmıyorum			14			15,7		
Fikrim yok			30			33,7		
Katılıyorum			33			37,1		
Kesinlikle katılıyorum			9			10,1		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₀
89	3,348	0,978	3,359	0,001	0,348	0,142	0,554	Kabul

Buna göre, katılımcıların %47,2'si stratejik planlarda belirtilen misyon, vizyon, amaç, hedefler ve temel değerler arasında bir uyum olduğuna katılırken, %19,1'i bu görüşe katılmamaktadır. Katılımcıların %30'luk bir dilimi ise konuya ilişkin fikir beyan etmemiştir.

Katılımcıların sorulan soruya verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerinden olumlu yönde olmak üzere farklı olduğu gözlenmiştir. Bir başka deyişle katılımcıların verdikleri yanıtların ortalaması ile belirlenen test değeri arasında istatistiki olarak anlamlı bir farkın olduğu ve bu farklılığın olumlu yönde olduğu tespit edilmiştir. Araştırma hipotezi ise hesaplanan t değeri 3,359 ve 0,001 anlamlılık ile katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç aşağıdaki gibidir.

- Katılımcılardan 41-50 yaş arasında bulunanların ve 51-60 yaş arasında bulunanların %50,0'i, 31-40 yaş arasında bulunanların %47,1'i ve 20-30 yaş arasında bulunanların %35,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %52,2'si kadınların ise %31,8'i olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan lisansüstü ve ortaöğretim mezunu olanların %60,0'ı lisans mezunu olanların ise %43,5'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, üniversitede çalışanların %57,6'sı, il müdürlüklerinde çalışanların %41,0'i ve yerel idarelerde çalışanların %35,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan harcama yetkililerinin %57,1'i, yöneticilerin %51,2'si, memurların %47,4'ü ve uzmanların %23,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 6-10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %66,7'si, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %52,9'u ve 0-5 yıl tecrübeye sahip olanların %38,9'u olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.21. Stratejik Plan ve Bütçe İlişkisi

Stratejik planların en iyi şekilde hazırlanması kendi başına yeterli değildir. Bu planların gerçekleştirilmesi için bütçeye ihtiyaç vardır. Bütçeleştirilemeyen bir stratejik plan bir belge olmaktan öteye gidemez. Stratejik planın hayata geçirilmesi ancak bütçeleme ile mümkündür. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 2006 yılında yayınlanan kamu idarelerinde stratejik plan hazırlama rehberinde stratejik planların bütçeyi yönlendirmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu idarelerince hazırlanıp DPT tarafından kabul edilmiş bir stratejik planın hayata geçirilmesi noktasında bütçeden kaynak aktarımı hususunda bir engel olmamalıdır. Bütçe, kamu idaresinin ortaya koyduğu vizyona ulaşma amacına hizmet etmelidir. Bu bağlamda *‘Önceki yıl/yıllar tahsis edilen bütçe belirlenen vizyona ulaşmada yeterli büyüklüğe sahiptir.’* şeklinde ifade edilen hipoteze katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.27’ de verilmiştir.

Tablo 3.27: Stratejik Plan ve Bütçe

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			13			14,6		
Katılmıyorum			28			31,5		
Fikrim yok			24			27,0		
Katılıyorum			22			24,7		
Kesinlikle katılıyorum			2			2,2		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₁
89	2,685	1,072	-2,768	0,007	-0,314	-0,540	-0,088	Kabul

Buna göre, katılımcıların %27,0'si kamu idarelerinde önceki yıl/yıllar tahsis edilen bütçe belirlenen vizyona ulaşmada yeterli büyüklüğe sahiptir görüşüne katılırken, %46,1'i bu görüşe katılmayarak bütçe büyüklüklerinin vizyona ulaşmada yetersiz olduğunu savunmaktadır. Katılımcıların %27,0'si ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Araştırma hipotezi hesaplanan -2,768 t değeri ve 0,007 anlamlılık ile katılımcılar tarafından kabul edilmiştir ve katılımcıların verdikleri yanıtların ortalaması ile belirlenen test değeri arasında istatistiksel olarak anlamlı bir farkın olduğu gözlenmiştir. Buna göre katılımcılar stratejik plan ve bütçe ilişkisine yönelik sorulan soruya genel olarak olumsuz yönde yanıt vermiştir.

Katılımcıların yukarıda verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri ele alındığında ulaşılan sonuç aşağıda verilmiştir.

- Katılımcılardan 31-40 yaş arasında bulunanların %35,3'ü, 51-60 yaş arasında bulunanların %31,8'i, 20-30 yaş arasında bulunanların %28,6'sı ve 41-50 ya arasında bulunanların %19,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %31,3'ü ve kadın olanların %13,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan ortaöğretim mezunu olanların %40,0'ı, lisans mezunu olanların %29,0'ı ve lisansüstü mezunu olanların %13,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si, yerel idarelerde çalışanların %50,0'si, il müdürlüklerinde çalışanların %28,2'si ve üniversitede çalışanların %12,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan yöneticilerin %32,6'sı, memurların %26,3'ü, uzmanların %23,1'i ve harcama yetkililerinin %14,3'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 0-5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %33,3'ü, 6-10 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %22,2'si ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %11,8'i olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.22. PEB Mevzuatı ve Açıklık

Türkiye’de 5018 sayılı kanun ve yetkili kurumların yapmış oldukları düzenlemeler PEB sisteminin mevzuatını oluşturmaktadır. PEB sisteminin uygulanabilmesi için öncelikle mevzuatının anlaşılabilir nitelikte düzenlenmesi gerekmektedir. 5018 sayılı KMYKK için tercüme edilmiş ve her bir maddenin uzun olması nedeniyle okuyucunun anlaması için çaba sarf etmesini gerektiren bir kanun özelliği taşımaktadır şeklinde yapılan eleştiriler yaygındır. Bu bağlamda kamu idarelerinde söz konusu duruma ilişkin çalışanların fikirlerinin ortaya koyulması için ‘Türkiye’de PEB sistemine ilişkin mevzuat uygulanabilirlik açısından açıktır.’ şeklinde oluşturulan hipoteze verilen yanıtların dağılımı Tablo 3.28’ de yer almaktadır.

Tablo 3.28: PEB ve Açıklık

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			11			12,4		
Fikrim yok			12			13,5		
Katılıyorum			47			52,8		
Kesinlikle katılıyorum			18			20,2		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₂
89	3,786	0,947	7,834	0,000	0,786	0,587	0,986	Kabul

Katılımcıların %73'ü PEB sistemine ilişkin mevzuatın uygulanabilirlik açısından açık olduğuna katılırken, %13,5'i bu düşünceye katılmamaktadır. Katılımcıların %13,5'i ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalaması belirlenen test değerinden farklı çıkmış olup, bu farklılık olumlu bakış açısını yansıtmaktadır. Buna göre PEB sisteminin mevzuatının açık olduğuna dair görüşlerin ağırlıklı olduğu ortaya çıkmakta ve bu durumda yukarıdaki eleştiriye açıklık getirmektedir. Buna göre, araştırma hipotezi 0,05 önem düzeyinde kabul edilmiştir.

Katılımcıların PEB sisteminin mevzuatının uygulanabilirliği açısından açık olup olmadığına ilişkin verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri birlikte değerlendirildiğinde ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %86,4'ü, 20-30 yaş arasında bulunanların %71,4'ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %69,4'ü ve 31-40 yaş arasında bulunanların %64,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan erkek olanların %73,1'i kadın olanların ise %72,7'si olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan ortaöğretim mezunu olanların %80,0'i, lisans mezunu olanların %73,9'u ve lisansüstü mezunu olanların %66,7'si olumlu düşünceye sahiptir. Burada, eğitim düzeyi yükseldikçe mevzuatın açık olduğuna katılanların oranının düştüğü göze çarpmaktadır.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde ve yerel idarelerde çalışanların tamamı, il müdürlüklerinde çalışanların %74,4'ü ve üniversitede çalışanların %57,6'sı olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan yönetici olanların %79,1'i, uzmanların %76,9'u, harcama yetkililerinin %64,3'ü ve memurların %63,2'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 0-5 yıl tecrübeye sahip olanların %75,9'u, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %70,6'sı ve 6-10 yıl tecrübeye sahip olanların %66,7'si olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.23. PEB Mevzuatı ve Basitlik

PEB sisteminin uygulamada başarıya ulaşması için mevzuatın açık ve basit olması gerekmektedir. Çalışmalarda genelde bu iki kavram birlikte bir tek soru altında sorulurken bu çalışmada açıklık ve basitlik kavramları farklı anlamlar içermesi nedeniyle ayrı iki soruda sorulmuştur. Mevzuatın açık olmasının yanında uygulama aşamasında da zorluklar olmamalıdır. Bu bağlamda PEB mevzuatının basit olup olmadığını tespit etmek için *'Türkiye'de PEB sistemine ilişkin mevzuat uygulanabilirlik açısından basittir.'* şeklinde bir hipotez oluşturulmuştur. Katılımcıların konuya ilişkin verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.29' da yer almaktadır.

Tablo 3.29: PEB ve Basitlik

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			3			3,4		
Katılmıyorum			14			15,7		
Fikrim yok			20			22,5		
Katılıyorum			40			44,9		
Kesinlikle katılıyorum			12			13,5		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₃
89	3,494	1,023	4,555	0,000	0,494	0,278	0,710	Kabul

Katılımcıların %58,4'ü PEB sistemine ilişkin mevzuat uygulanabilirlik açısından basit olduğu fikrine sahipken, % 19,1'i bu görüşe katılmamakta ve %22,5'i ise konuya ilişkin fikir belirtmemektedir.

Bir önceki soruda PEB sisteminin uygulanabilirliği açısından mevzuatın açık olduğuna katılanların oranı ağırlıktayken bu soruda da mevzuatın uygulanabilirlik açısından basit olduğuna katılanların oranı ağırlık kazanmıştır. Ancak mevzuatın açık olduğuna katılanların oranı basit olduğuna katılanların oranından daha büyük çıkmıştır.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamaları test değerinden farklı bulunmuştur. Buna göre katılımcıların söz konusu soruya ilişkin yanıtlarının olumlu yönde olduğu görülmektedir. Araştırma hipotezi ise hesaplanan *t* değeri 4,555 ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar ve demografik özellikleri açısından değerlendirme yapıldığında ortaya çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %68,2'si, 31-40 yaş arasında bulunanların %58,8'i, 41-50 yaş arasında bulunanların %55,6'sı ve 20-30 yaş arasında bulunanların %50,0'si olumlu düşünceye sahiptir.

- Katılımcılardan erkek olanların %58,2'si kadın olanların ise %59,1'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan lisans ve orta öğretim mezunları olanların yaklaşık %60'ı ve lisansüstü eğitime sahip olanların ise %46,7'si olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan bölge müdürlüklerinde çalışanların tamamı, yerel idarelerde çalışanların %92,9'u, il müdürlüklerinde çalışanların %56,4'ü ve üniversitede çalışanların %42,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan yönetici olanların %67,4'ü, harcama yetkililerinin %57,1'i memurların %52,6'sı ve uzmanların %38,5'i olumlu düşünceye sahiptir.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %64,7'si, 0-5 yıl arasında tecrübeye sahip olanların %61,1'i ve 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %44,4'ü olumlu düşünceye sahiptir.

3.2.3.24. PEB ve Uygulanabilirlik

Bu başlık altında kamu idarelerinde çalışan personele genel olarak değerlendirdiklerinde PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilir olup olmadığına dair subjektif karakterli bir soru yöneltilmiştir. Bu bağlamda oluşturulan hipotez '*Kamu idarelerinde PEB sisteminin uygulanabilirliği güçlüdür.*' şeklinde olup, katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.30' da verilmektedir.

Tablo 3.30: PEB ve Uygulanabilirlik

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			6			6,7		
Katılmıyorum			29			32,6		
Fikrim yok			9			10,1		
Katılıyorum			34			38,2		
Kesinlikle katılıyorum			11			12,4		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₄
89	3,168	1,208	1,316	0,192	0,168	-0,086	0,423	Red

Buna göre, katılımcıların %50,6'sı genel bir değerlendirmeye şuan ki kuşular altında PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğu görüşünü savunurken % 39,3'ü bu görüşe karşıdır. Katılımcıların %10,1'i ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamalarının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı diğer bir ifadeyle soru hakkında fikirlerinin ne yönde bulunduğu tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu, katılımcıların düşüncelerinin fikrim yok bölgesinde olduğu görülmektedir. Araştırma hipotezi; 1,316 t değeri ve 0,192 anlamlılık ile katılımcılar tarafında reddedilmiştir. Buna göre çalışanların verdikleri yanıtların ortalaması olan 3,168 ile test değerini ifade eden 3 değerleri arasında istatistiki açıdan anlamlı bir farklılık yoktur.

Katılımcıların verdikleri yanıtlar ile demografik özellikleri birlikte ele alındığında ulaşılan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %59,1'i, 31-40 yaş arasında bulunanların %52,9'u, 41-50 yaş arasında bulunanların %50,0'si ve 20-30 yaş arasında bulunanların %35,7'si PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu savunmaktadır.

- Katılımcılardan erkek olanların %49,3'ü kadın olanların ise %54,5'i PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu düşünmektedir.
- Katılımcılardan lisansüstü mezuniyete sahip olanların %60,0'ı, lisans mezunu olanların %49,3'ü ve orta öğretim mezunu olanların %40,0'ı PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu düşünmektedir.
- Katılımcılardan üniversitede çalışanların %60,6'sı, il müdürlüklerinde çalışanların %48,7'si, yerel idarelerde çalışanların %42,9'u PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu düşünmektedir. Bölge müdürlüklerinde ise bu yönde bir görüş söz konusu değildir.
- Katılımcılardan uzmanların %53,8'i, memurların %52,6'sı, yöneticilerin %51,2'si ve harcama yetkililerinin %42,9'u PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu düşünmektedir.
- Katılımcılardan 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %61,1'i, 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların %48,1'i ve 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %47,1'i PEB sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliğinin güç olduğunu düşünmektedir.

3.2.3.25. Özel Kesim Uygulamalarının Kamu Kesimine Adapte Edilmesi

Özellikle 1980'li yıllarda gelişmiş ülkelerde kamu sektöründe meydana gelen reform çalışmaları ile özel sektörün kullandığı yöntemlerin kamuya adapte edilmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanılması amaçlanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu süreçte piyasa ekonomisinin işleyişi kamu sektöründe de uygulanmaya çalışılmıştır. Performans yönetimi, stratejik planlama gibi kavramlar temelde özel sektörde kullanılan ifadelerken kamu kesiminde de kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye de bu yönde reformlar gerçekleştirmiştir. Bu bağlamda

katılımcıların özel kesim plan ve bütçe uygulamalarına yönelik düşüncelerini ortaya koymak maksadıyla ‘*Özel kesim bütçe ve plan uygulamalarının kamu kesimine adapte edilmesi uygun bir davranış değildir.*’ şeklinde bir hipotez oluşturulmuştur. Sorulan soruya katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.31’de sunulmaktadır.

Tablo 3.31: Özel Kesim Uygulamalarının Kamuya Adaptasyonu

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			15			16,9		
Katılmıyorum			30			33,7		
Fikrim yok			19			21,3		
Katılıyorum			19			21,3		
Kesinlikle katılıyorum			6			6,7		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₅
89	2,674	1,184	-2,594	0,011	-0,325	-0,575	-0,076	Kabul

Katılımcıların %50,6’sı özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamuya adapte edilmesinin uygun bir davranış olduğuna katılırken, %28’i ise bu fikre katılmamaktadır. Katılımcıların %21,3’ü ise konuya ilişkin fikir belirtmemiştir.

Uygulanan t testi sonucu katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamasının belirlenen test değerinden farklı ve olumsuz yönde olduğu gözlenmiştir. Bu bağlamda elde edilen 2,594 t değeri ve 0.011 anlamlılık ile araştırma hipotezi kabul edilmiştir.

Katılımcıların, özel kesim uygulamalarının kamuya adapte edilmesi hususunda sorulan soruya verdikleri yanıtlar demografik özellikler ile birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 31-40 yaş arasında bulunanların %35,3’ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %27,8’i, 51-60 yaş arasında bulunanların %27,3’ü ve 20-30 yaş arasında bulunanların %21,4’ü özel kesim plan

ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.

- Katılımcılardan erkek olanların %28,4'ü kadın olanların %27,3'ü özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.
- Katılımcılardan ortaöğretim mezunu olanların %40,0'ı, lisansüstü mezunu olanların %33,3'ü ve lisans mezunu olanların %26,1'i özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.
- Katılımcılardan üniversitede çalışanların %39,4'ü, bölge müdürlüklerinde çalışanların %33,3'ü, il müdürlüklerinde çalışanların %23,1'i ve yerel idarelerde çalışanların %14,3'ü özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.
- Katılımcılardan memurların %31,6'sı, yöneticilerin %30,2'si, harcama yetkililerinin %28,6'sı ve uzmanların %15,4'ü özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.
- Katılımcılardan 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %29,4'ü 0-5 yıl arası tecrübeye sahip olanların ve 6-10 yıl arası tecrübeye sahip olanların %27,8'i özel kesim plan ve bütçe uygulamalarının kamu sektörüne adaptasyonunun uygun bir davranış olmadığını savunmaktadır.

3.2.3.26. PEB ve İsteğe Bağlılık

‘PEB sisteminin uygulanması isteğe bağlı olsaydı kendi birimimde bu sistemi uygulamak isterdim.’ şeklinde ifade edilen hipotezle amaçlanan, sisteme yönelik katılımcıların genel tepkisini ortaya koymaktır. Buna göre katılımcılara sorulan soru ile sistemin uygulama zorunluluğunun olmaması varsayımı altında kendi idarelerinde

sistemi uygulamak isteyip istememelerine yönelik katılımcıların verdikleri yanıtların dağılımı Tablo 3.32’ de yer almaktadır.

Tablo 3.32: PEB ve İsteğe Bağlılık

Frekans Analizi								
Yanıtlar			Frekans			Yüzde (%)		
Kesinlikle katılmıyorum			1			1,1		
Katılmıyorum			6			6,7		
Fikrim yok			21			23,6		
Katılıyorum			42			47,2		
Kesinlikle katılıyorum			19			21,3		
TOPLAM			89			100,0		
Tek Örnek t- Testi (Test Değeri=3)								
<i>n</i>	Ortalama	Std. Sapma	<i>t</i>	<i>p</i>	Ortalama farkı	En düşük	En yüksek	<i>H</i> ₂₆
89	3,809	0,890	8,572	0,000	0,809	0,621	0,996	Kabul

Katılımcıların %68,5’i PEB sisteminin serbest bir uygulama olması varsayımında kendi idarelerinde bu sistemi uygulamak isteyebileceklerini ifade etmekteyken, %7,9’u bu fikre katılmamaktadır. Katılımcıların %23,6’sı ise konuya ilişkin fikir beyan etmemektedir.

Katılımcıların verdikleri yanıtların ortalamalarının belirlenen test değerine eşit olup olmadığı tek örnek t test ile araştırılmıştır. Elde edilen test sonucu ortalamanın 3’ten farklı olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç katılımcıların söz konusu soruyla ilgili görüşlerinin olumlu yönde olduğunu göstermektedir. Araştırma hipotezi, 8,572 t değeri ve 0,000 anlamlılık ile katılımcılar tarafından destek görmüş ve kabul edilmiştir.

Katılımcıların, PEB sisteminin serbest bir uygulama olması durumunda kendi idarelerinde bu sistemi uygulamak isteyip istemediklerine ilişkin verdikleri yanıtlar ile demografik özellikler birlikte değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuçlar aşağıda yer almaktadır.

- Katılımcılardan 51-60 yaş arasında bulunanların %77,3’ü, 41-50 yaş arasında bulunanların %69,4’ü, 31-40 yaş arasında bulunanların

%64,7'si ve 20-30 yaş arasında bulunanların %57,1'i uygulaması serbest olma varsayımı altında PEB sistemini birimlerinde uygulamak istemektedir. Katılımcıların yaşlarının arttıkça sistemi uygulama konusunda bakış açılarının olumlu olduğu görülmektedir.

- Katılımcılardan erkek olanların %67,2'si kadın olanların %72,7'si serbest olması varsayımı altında PEB sistemini birimlerinde uygulamak istemektedir.
- Katılımcılardan ortaöğretim mezunu olanların %80,0'i, lisans mezunu olanların %68,1'i ve lisansüstü eğitime sahip olanların %66,7'si isteğe bağlı olsaydı kendi birimlerinde PEB sistemini uygulama fikrine katılmaktadır.
- Katılımcılardan il müdürlüklerinde çalışanların %79,5'i, yerel idarelerde çalışanların %78,6'sı, bölge müdürlüklerinde çalışanların %66,7'si ve üniversitede çalışanların %51,5'i isteğe bağlı olması varsayımı altında kendi birimlerinde PEB sistemini uygulama fikrine sıcak bakmaktadır.
- Katılımcılardan uzmanların %84,6'sı, yöneticilerin %69,8'i, harcama yetkililerinin %64,3'ü ve memurların %57,9'u isteğe bağlı olması varsayımı altında kendi birimlerinde PEB sistemini uygulamaya sıcak bakmaktadır.
- Katılımcılardan 0-5 yıl tecrübeye sahip olanların %72,2'si, 11 yıl ve üstü tecrübeye sahip olanların %64,7'si, 6-10 yıl tecrübeye sahip olanların ise %61,1'i isteğe bağlı olması varsayımında kendi birimlerinde PEB sistemini uygulamak istemektedir.

3.2.4. Araştırmanın Sonuçları

Beşinci uygulama yılında PEB sistemine ilişkin kamu idarelerinde çalışanların yaptıkları değerlendirme sonuçlarını genel olarak şu şekilde özetlemek mümkündür.

- PEB sistemine ilişkin mevzuatın uygulanabilirlik bakımından açık ve basit olduğuna dair genel bir görüş söz konusudur.
- PEB sistemine dayanak teşkil eden stratejik planlamaya ilişkin bilgi ve farkındalık düzeyinin PEB'e göre düşük olduğu gözlenmiştir.
- Stratejik planların hazırlanmasında katılımcılık ilkesine gerekli önemin verilmediği görülmüştür. Merkezi idarenin stratejik plan hazırlık aşamasında taşra örgütlerini sürece dahil etmediği ulaşılan bir sonuçtur. Bu bağlamda stratejik plan hazırlık aşamasında il müdürlüklerinin görüş ve önerilerinin dikkate alınması konusunda gerekli özenin gösterilmediği ortaya çıkmaktadır.
- Plan bütçe ilişkisinin kuvvetlendirilmesi açısından önem arz eden stratejik plan ve PEB arasında uyum tam anlamıyla sağlanamamıştır. Özellikle stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmada yeterli kaynağın kamu idarelerine aktarılmadığı görüşü ağırlıktadır. Bunun temel sebebi merkezi uyumlaştırma görevinde bulunan Maliye Bakanlığı ile DPT arasında uyumun tam anlamıyla sağlanamadığı gösterilebilir. Onaylanan stratejik planların uygulanması için gerekli kaynağın Maliye Bakanlığı tarafından ilgili idareye aktarılamaması iki kurum arasında uyumun sağlanmamış olduğunun göstergesidir.
- PEB sisteminde önemli bir konumu bulunan üst yöneticilerin sorumluluk almada isteksiz oldukları gözlenmiştir.
- PEB sisteminden önce uygulanan bütçe sistemlerinde görev almış orta yaş ve üstü personelin yeni sistemi benimsediği görülmekte olup, sisteme ayak uydurmada zorluk çekmediği gözlenmiştir.
- Kamu idarelerinde çalışan personelin özel kesim bütçe ve plan uygulamalarının kamu kesimine aktarılmasına karşı çıkmadıkları görülmüştür.
- Kamu idarelerinde çalışan personelin nicelik itibarıyla yeterli olmadığı gözlenmiştir. Bu bağlamda sisteme ilişkin takvim sürecinde gerekenlerin zamanında yapılamadığı görüşü ön plana çıkmaktadır.

- Sistemin uygulamasının isteğe bağlı olması varsayımı altında katılımcıların ağırlıklı olarak sistemi kendi idarelerinde uygulamak isteyebilecekleri tespit edilmiştir.
- Katılımcıların verdikleri yanıtlardan mevcut şartlar altında sistemin başarıya ulaşmasının zor olduğuna dair görüşlere ulaşılmıştır.

3.2.5. Sistemin Uygulanmasına Yönelik Öneriler

Türkiye’de PEB sistemi henüz genç sayılabilecek bir uygulamadır. Bu yüzden uygulamada eksiklikler ve hatalar meydana gelmesi muhtemeldir. Sistemin uygulanmasında kamu idarelerinde istikrar olduğu gibi bazen kırılmalarda meydana gelebilmektedir. Bunların yaşanması doğaldır. Sistemin olgunlaşması 10-15 senelik bir süreyi gerektirmektedir. Bu süre zarfında normal şartlar altında kamu idareleri ikinci stratejik planlarını bitirip üçüncü stratejik planlara geçmiş olacaklardır. Bu nedenle daha tecrübeli bir şekilde sistem uygulanabilecektir.

Sistemin uygulamasına yönelik öneriler şöyle sıralanabilir:

- Stratejik planların uygulanabilirliği açısından katılımcılık ilkesine muhakkak uyulmalıdır. Özellikle merkezi idarenin stratejik plan hazırlık sürecinde taşra teşkilatının sürece katılımını sağlaması gerekmektedir. Katılımcılık ilkesi sağlanamaz ise taşra kurumlarının merkezi idarece hazırlanan stratejik planları benimsemesi zorlaşacaktır. Bu bağlamda stratejik planların sahiplenilmesi açısından katılımcılık ilkesine uyulması sistemin başarısı açısından hayati bir unsur durumundadır. Bu konuda DPT’nin katılımcılığı arttırmak için kurumlara dönük çalışmalar gerçekleştirmesi önemlidir.
- Kaynak harcama dengesi göz önünde bulundurularak stratejik planların onaylanması gerekmektedir. Stratejik planların uygulamaya geçirilmesi için gerekli kaynağın sağlanamaması stratejik planın bir belge olmasından öteye gidememesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda sistemde görevli kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bilgi transferinin

gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu amaçla Maliye Bakanlığı ve DPT'nin bir çatı altında bütünleştirilmesi çözüm önerisi olarak sunulabilir.

- Üst yöneticiler sorumluluk almalı ve çalışanları sistemin başarısı için motive etmelidir. Bu bağlamda performansa dayalı ücret sistemi geliştirilerek üst yöneticilerin maddi anlamda teşvik edilmesi sağlanabilir.
- Sistemin uygulanmasında beşeri ve teknik imkanların geliştirilmesi gerekmektedir. Özellikle performans kültürüne sahip personelin var olması sistemin başarıya ulaşması açısından önemli bir unsurdur.
- Sistemin uygulanmasında bir diğer önemli konu çalışanların motivasyonudur. Bu bağlamda sistemin uygulama aşamasında doğacak sorunların giderilmesinde hızlı hareket edilerek çalışanların motivasyonunun kırılmaması gerekmektedir.
- Sistemin başarıya ulaşması açısından uygulayıcılar ile akademisyenlerin bir arada bulunacağı çalıştay, seminer ve toplantılar düzenlenmeli ve bu etkinliklerin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

SONUÇ

1980’li yıllardan itibaren ekonomi ve yönetim paradigmalarında değişim yaşanmıştır. 1970’lerde meydana gelen ekonomik krizin sebebi olarak devlet gösterilmiş ve bu yüzden devletin iktisadi alanda görevlerinin daraltılması ve asli görevlerine dönmesi gerektiği yönünde fikirler ortaya çıkmıştır. Ayrıca, geleneksel kamu yönetimi anlayışı da merkeziyetçi, bürokratik, zorlayıcı, verimsiz ve hantal yapısı nedeniyle eleştirilere maruz kalmış olup, bu olumsuzlukları giderici özelliklere sahip yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu değişimlerin temelinde kamu yönetiminin etkin çalışmadığı gerekçesi yatmaktadır. Kamu kesimine nazaran özel kesimdeki rekabetçi ve gelişmelere duyarlı yapı ile elde edilen başarı kamu yönetiminde özel kesim uygulamalarının kullanılması yönünde fikirlerin benimsenmesine yol açmıştır. Bu bağlamda stratejik düşünme, performans yönetimi gibi özel kesimin uygulamaları kamuya adapte edilmeye çalışılmış ve bu yönde reformlar gerçekleştirilmiştir.

Kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler kamu mali yönetiminde de etkisini göstermiştir. Bunun bir göstergesi olarak devletin karar alma mekanizması konumunda en önemli mali aracı olan bütçede de gelişmeler yaşanmıştır. Bu bağlamda girdi odaklı ve kaynakların yönetiminin merkezden sağlandığı bütçeleme anlayışından çıktı/sonuç odaklı ve kaynakların yerinden yönetildiği bütçe anlayışına doğru geçiş önem kazanmıştır. Zira yeni kamu yönetimi anlayışı da sonuç odaklı ve adem-i merkeziyetçi bir yapıyı tasarladığından kamu mali yönetiminin de aynı doğrultuda olması normal ve tamamlayıcı bir gelişmedir. Bu bağlamda bütçe sistemlerinde PEB sistemine doğru adımlar atılmıştır. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin de çabaları sonucu PEB sistemi dünyada yaygın olarak kullanılmaya başlayan bir bütçe sistemi haline gelmiştir.

PEB sistemi kaynakların tahsisinde performansı gösterge alan bir bütçeleme anlayışıdır. Bu anlamda sonuç odaklı bir yapı arz eden sistem, sahip olduğu mekanizmalar ile kamu kesiminde kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliği sağlamaya çalışan bir bütçe sistemidir. Sistemin çizdiği çerçevede yer alan stratejik düşünme, hedeflere dayalı yönetim, performans değerlendirmesi, şeffaflık,

hesap verme sorumluluğu, esneklik, katılımcılık gibi ilkeler önemli ve birbirini tamamlayıcı özelliklere sahiptir. Sistemin başarıya ulaşmasında söz konusu özelliklerin var olması gerekmektedir.

PEB sisteminin kamu mali yönetimi açısından önemli bir araç olduğunun anlaşılması üzerine dünyada ülkeler sistemi kendi yapılarına uyarlayarak uygulamaya çalışmıştır. Sistemin dünyada üç farklı biçimde uygulandığı görülmektedir. Bunlardan birincisi stratejik plana dayalı olarak uygulanan PEB sistemidir. Bu modelde bütçe dokümanının yanında yer alan stratejik planlar ile kamunun politika oluşturma kapasitesi güçlendirilerek kamu kurumlarına amaç ve hedef belirleme imkanı sunulmuştur. Bu amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlayacak kaynak ise bütçe ile sağlanmakta ve böylece bütçe ile planlar arasında uyum gerçekleştirilmektedir. İkinci modelde ise performans sözleşmeleri ile belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılması arzulanmakta olup, bu model performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi olarak ifade edilmektedir. Bu modelde hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yöneticilere esnek davranma imkanı sunulmakta ve böyle bir davranışla kamu kesiminde performans yönetiminin önemi vurgulanmaktadır. Son model olan bütçe formatına dönüştürülmüş PEB modelinde ise bütçe dokümanından ayrıca bir belge bulunmayıp, amaç ve hedefler bütçe dokümanlarında yer almaktadır. PEB sisteminde üç farklı model uygulanmasına karşın ortak amaç kamu kesiminin etkin çalışmasını sağlamaktır.

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de PEB sistemine dönük reformlar gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de mali anayasa olarak nitelendirilen ve 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu dünyada yaşanan gelişmelere ayak uyduramamış ve ortaya çıkan ihtiyaçlara çözüm olamamıştır. Bu sebeple kamu mali yönetiminin dünyadaki gelişmelere paralel olarak yeniden düzenlenmesi gereği ortaya çıkmış ve 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1050 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. KMYKK’da kamu mali yönetiminin etkin kılınması için birçok yeni kavram ortaya koyulmuştur. Bu kavramların önemli olan bazıları mali şeffaflık, hesap verme

sorumluluğu, stratejik planlama, orta vadeli harcama sistemi, analitik bütçe sınıflandırması, PEB sistemi ve performans yönetimidir.

PEB sistemine ilişkin mevzuat 5018 sayılı kanun ve Maliye Bakanlığı ile DPT'nin yapmış olduğu düzenlemelerden oluşmaktadır. Türkiye'de PEB sistemine geçiş aşamasında Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kurum ve kuruluşların etkileri de görülmektedir. Bu kurumlar sisteme geçiş için gerekli maddi kaynağın yanı sıra teknik desteği de sağlamıştır. Türkiye'de PEB sistemine geçiş aşamalı bir şekilde ve pilot uygulamalar neticesinde olmuştur. Sistemin uygulanmasında Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı merkezi uyumlaştırma kurumları olarak kamu idarelerine sisteme ilişkin bilgi ve kaynak sağlamaktadır.

Türkiye'de uygulanan PEB modeli stratejik planlamaya dayalı PEB modeli olarak benimsenmiştir. Sistemin uygulanmasında temel unsurlar stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olarak belirtilmektedir. Buna göre kamu idareleri belirledikleri amaç ve hedefleri stratejik plan ile ortaya koymakta, yıllık bazda ulaşılabilecek hedefler ve bunların kaynak ihtiyacı performans programında yer almakta ve faaliyetler sonucunda idarelerin performanslarının değerlendirilmesine imkan tanıyan faaliyet raporları ile de idarelerin gerçekleşen performansları ortaya koyulmaktadır. Söz konusu unsurların yanı sıra sistemin başarıya ulaşması için orta vadeli harcama sistemi, analitik bütçe sınıflandırması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi de gerekli unsurlar olarak uygulanmaktadır.

PEB sisteminin kamu kesimine birçok faydası bulunmaktadır. Sistemin en önemli faydalarından birisi kamu idarelerine esneklik tanıyarak politika oluşturma imkanı sunmasıdır. Bu reform ile kamu idareleri merkeziyetçi yapıda zorlama ile katı kurallara dayalı çalışmadan kurtularak daha verimli çalışma imkanına sahiptir. Sistemin yöneticilere tanıdığı esnekliğe karşın hesap verme sorumluluğunu da tesis etmesi yöneticilerin esnekliklerini yanlış uygulamalara yönelik kullanmasını engellemektedir. Diğer bir faydası kamuda hedeflere dayalı yönetim anlayışının gelişmesi olup, hedeflere dayalı yönetim ile kamu idarelerinde çalışanların motive edilmesi mümkündür. Ayrıca sistem kamu idarelerine uzun vadeli düşünme kabiliyeti kazandırmakta ve idarelere stratejik düşünme imkanı sunmaktadır. Bu

faidaları ile PEB sistemi, hazırlanan bütçelerde alınacak kararların politikadan uzak bir şekilde alınmasını ve kamuda kaynakların etkin kullanılmasını sağlayacaktır.

Sistemin başarı ile uygulanabilmesi açısından beşeri ve teknolojik bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Buna göre öncelikle sistemin uygulanmasına inanan çalışanların bulunması gerekmektedir. Performans kültürüne sahip kişilerin varlığı sistemin uygulanmasında en önemli faktör sayılabilir. Personel açısından bu koşul sağlandıktan sonra sistemin teknolojik altyapısının oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda PEB sisteminin önemli bir unsuru olan performans bilgi sisteminin oluşturulması önemlidir. Bu iki koşul sağlandıktan sonra uygulanacak sistemin amacına ulaşması daha mümkün hale gelecektir.

Çalışma kapsamında Türkiye’de PEB sistemine ilişkin düzenlenen mevzuatın uygulanabilirlik açısından anlaşılır ve basit olduğu çalışanların değerlendirmeleri neticesinde ulaşılan sonuçtur. Buna göre çeviri bir kanun ve uzun maddelere sahip kanun şeklinde nitelendirmelere karşın kamu idareleri çalışanlarının mevzuatı benimsedikleri görülmektedir. Sistemin uygulanması açısından yazılı kuralları içeren mevzuatın benimsenmesi sistemin geleceği açısından önemli bir durumdur.

Türkiye’de PEB sistemi iki ayaktan oluşmaktadır. Bir yanda stratejik plan diğer yanda ise PEB sistemi bulunmaktadır. Sistemin iyi bir şekilde işlemesi için bu iki unsur arasında uyum sağlanmalıdır. Ancak çalışma kapsamında elde edilen sonuçlara göre kamu idarelerinde stratejik planlamanın zayıf kaldığı ortaya çıkmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre kamu idarelerinde daha çok sistemin bütçe ayağı ile ilgilenilmektedir. Bunun sebepleri birden çok olabilir. Örneğin Türkiye’deki merkezi uyumlaştırma görevinde faaliyet sürdüren iki kurum olan Maliye Bakanlığı ve DPT arasında koordinasyon zayıflığı bir sebep olarak gösterilebilir. Bir başka ifadeyle sistemin bütçe ayağı ile ilgilenen Maliye Bakanlığı ile stratejik plan ayağı ile ilgilenen DPT’nin birlikte hareket etmedikleri şeklinde bir yorum yapılabilir. Diğer bir sebep ise stratejik planların merkezi bakanlıklar itibarıyla yapılması olabilir. Ancak burada ortaya bir sorun daha çıkmakta olup, bu sorun merkezi bakanlıkların hazırladığı stratejik planların katılımcılık ilkesine göre hazırlanmadığı sonucudur.

Nitekim çalışma kapsamında ulaşılan bir diğer sonuçta stratejik planların hazırlanmasında katılımcılık ilkesine uyulmadığı ortaya çıkmıştır.

Çalışmada ulaşılan bir diğer önemli sorun ise yine Maliye Bakanlığı ve DPT arasındaki koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanması mümkün olabilecek kamu idarelerinin vizyonlarında ortaya koydukları amaçlara ulaşmada yeterli kaynağın aktarılmaması sorunudur. Buna göre kamu idarelerine aktarılan kaynakların amaçlarına ulaşmayı sağlayacak büyüklükte olmadığı kamu idaresi çalışanlarının üzerinde hem fikir olduğu bir sonuçtur. Bu sonuca göre hazırlanan stratejik planların uygulamaya geçme imkanının bulunmadığı veya uygulansa da hedeften sapmalara maruz kalacağı söylenebilir.

Çalışmada genel olarak teorik anlamda PEB sisteminin benimsendiği ve teorik anlamda sistemin neyi amaçladığı ve kamu idarelerinin ne yapması gerektiğine ilişkin bilgiye kamu idaresi çalışanlarının sahip olduğu görülmesine karşın iş uygulamaya geldiğinde aynı olumlu tablo görülememektedir. Bunun sebebi ise kaynak ve personel gibi fiziki imkanların kısıtlı olması gösterilebilir.

PEB sistemin başarıya ulaşması için kamu idarelerinde performans kültürüne sahip çalışanların ve üst yöneticilerin bulunması gerekmektedir. Süreçte üst yöneticilere büyük sorumluluk düşmektedir. Sistemin uygulanmasına inanan çalışanların varlığı üst yöneticinin azim ve isteğine bağlıdır. Çalışma sonuçlarına göre üst yöneticilerin süreçteki etkinliği sağlanabilmiş değildir.

Sistemin uygulanmasında personele ilişkin bulgulardan önemli bir sonuç ise PEB sisteminden önceki plan program bütçeleme sisteminde görevli olan personelin PEB sistemine geçişte yeni sisteme ayak uydurduğu ve sistemi benimsediği sonucudur. Bu sonuç genellikle eskiden kalmış alışkanlıkların sistemin uygulanmasında engel olarak gösterilmesinin aslında yersiz olduğunu göstermektedir.

Ayrıca çalışmada bir diğer önemli sonuç ise kamu idarelerinde çalışanların özel kesimin kullandığı planlama ve bütçeleme araçlarının kamuya adapte edilmesine

sıcak bakmalarıdır. Buna göre söz konusu araçların kamuda yerleşmesi açısından çalışanların bu araçları benimsemesi yeniliğe açık olmayı ifade etmektedir.

Yaklaşık beş yıllık tecrübenin takibinde Türkiye’de henüz PEB sisteminin tam olarak uygulandığını ve başarıya ulaştığını söylemek erken bir değerlendirme olacaktır. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki doğru uygulanabilme adına sisteme yönelik büyük bir çabanın varlığı kamu idarelerinde en alt düzeyden en üst düzeye kadar devam etmektedir. Bu bağlamda sempozyumlar, projeler, çalıştaylar, konferanslar gibi sistemin başarısı için akademisyenleri ve uygulayıcıları bir araya getiren ve fikir alışverişinin yapıldığı etkinliklerin her geçen gün arttığı görülmektedir. PEB sisteminin olgunlaşması açısından bir beş yılın daha geçmesi gerekir diye düşünmekteyiz. Özellikle stratejik planların bazı kurumlarda üçüncü kez hazırlanacağını göz önüne alınırsa, beş yıl sonrasında bu konuda daha tecrübeli bir kamu kesiminin ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bunun için sistemin başarıya ulaşması için ilgili kesimlerin inancını ve gayretini yitirmemesi gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz yüzyılda üzerinde fikir birliğinin sağlandığı bir bütçe sistemi olarak PEB sisteminin Türkiye’de kamu kesiminin geleceği açısından özellikle kamunun etkin çalışması açısından üzerinde kararlılıkla durulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, Serpil ve Ceyda Şataf (2010); “Performans Esaslı Analitik Bütçe Sistemi ve Uygulama Örneği: Süleyman Demirel Üniversitesi Bütçesi,” *Uluslararası Davraz Kongresi*, 24-27 Eylül, İsparta.
- Ak, Belma (2010); “Hipotez Testi,” *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, (Der.: Şeref Kalaycı), Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s. 65-69.
- Aksoy, Şerafettin (1993); *Kamu Bütçesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Aktan, Coşkun Can, Özgür Saraç ve Dilek Dileyici (t.y.); *Avrupa ve Amerikan Tarihinde Vergi İsyamları*, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/maliye-tarihi/avrupaisyan.pdf, (Erişim Tarihi: 31.05.2011).
- Altay, Asuman ve Ersin Kaplan (2006); “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’in Rolü,” *Maliye Dergisi*, Sayı 151, s. 1-15.
- Altuğ, Figen (1999); *Kamu Bütçesi*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Altunışık, Remzi, Recai Coşkun, Serkan Bayraktaroğlu ve Engin Yıldırım (2007); *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- Arcagök, M. Sait ve Ertan Erüz (2006); *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Aktif Matbaa, İstanbul.
- Arslan, Ahmet (2006); “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi,” *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi*, (Der.: Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 57-73.
- Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004); “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe,” *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Der.: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 254-285.
- Bac, Aad (2002); “Government Budgeting and Accounting Reform In The Netherlands,” *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 2, Ek 1, s. 265-284.
- Bağdigen, Muhlis (2004); “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme ve Yerel Yönetimler,” *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, (Der.: H. Özgür ve M. Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 485-522.
- Batirel, Ömer Faruk (2004); *Kamu Bütçesi*, 9. Baskı, Yayılım Matbaası, İstanbul.
- Berry, Frances Stokes (1994); “Innovation in Public Management: The Adaption of Strategic Planning,” *Public Administration Review*, Cilt 54, Sayı 4, s. 322-330.
- Bircan, İsmail (2002); “Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon,” *DPT Planlama Dergisi*, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılına Özel Sayı, s. 11-20.

- Blöndal, Jon R. (2003); "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 3, Sayı 1, s. 43-59.
- Blöndal, Jon R. Ve Jens Kromann Kristensen (2002); "Budgeting in Netherlands," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 1, Sayı 3, s. 43-80.
- Blöndal, Jon R., Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner (2003); "Budgeting in The United States," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 3, Sayı 2, s. 7-53.
- Boex, L. F. Jameson, Jorge Martinez-Vazquez ve Robert M. McNab (2000); "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practises and Lessons for Developing and Transitional Economies," *Public Budgeting and Finance*, Cilt 20, Sayı 2, s. 91-112.
- Bryson, John M. (2004); *Strategic Planning For Public and Nonprofit Organizations*, John Wiley & Sons, San Fransisco.
- Bulutoğlu, Kenan (2008); *Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Kuramı*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- BUMKO (2011); *Performans Esaslı Bütçeleme Uluslararası Uygulamalar*, <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFEB1CB3C09991A6FD>, (Erişim Tarihi: 20.06.2011).
- Burkhead, Jesse (1956); *Government Budgeting*, John Wiley & Sons Inc., New York.
- Candan, Ekrem (2007); *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Crain, W. Mark ve J. Brian O'Roark (2004); "The Impact of Performance-Based Budgeting on State Fiscal Performance," *Journal of Economics of Governance*, Cilt 5, Sayı 2, s. 167-186.
- Curristine, Teresa (2005); "Government Performance: Lessons and Challanges," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 5, Sayı 1, s.127-151.
- Çakır, Atilla (2008); "*Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan Bütçe İlişkisi*," Maliye Bakanlığı Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Çakmak, Z. Zeren ve Dilek Meydan (2010); "Yeni Zelanda'da Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler," *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 33, s. 125-138.
- Çiçek, Hüseyin Güçlü (2010); "*Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi*," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

- Dayar, Hatice ve İbrahim Bakırtaş (2004); “Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 11, s.101-114.
- Debets, Raphael (2007); “Performance Budgeting in the Netherlands,” *OECD Journal of Budgeting*, Cilt 7, Sayı 4, s. 1-20.
- Demir, Osman (1997); *Ekonomide Devlet*, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Tisamat Basım, Ankara.
- Denhardt, Robert B. (2001); “Strategic Planning in State and Local Government,” *Performance Based Budgeting*, (Der.: Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth ve Jack Rabin), Westview Press, USA, s. 233-244.
- Diamond, Jack (2002); “Performance Budgeting- Is Accrual Accounting Required?,” *IMF Working Paper*, WP/02/240.
- DPT (2006); *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Klavuzu*, Ankara.
- DPT (2011); *Kamuda Stratejik Yönetim*, <http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (Erişim Tarihi: 20.06.2011).
- Ebaşı, Ali (2009); “Kamuda Performans Esaslı Bütçelemenin Tasarımına İlişkin Modelisel Bir Yaklaşım,” *Maliye Dergisi*, Sayı 156, s. 249-264.
- Edizdoğan, Nihat (2008); *Kamu Bütçesi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Efe, Z. Zeren (2007); “Uluslararası Uygulamalar Işığında Orta Vadeli Harcama Sistemi,” *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt 2, Sayı 25, s. 68-79.
- Egeli, Haluk (1997); “Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Egeli, Haluk, H. Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kamil Tüğen ve Ahmet Özen (2007); “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması,” *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 1, s. 27-47.
- Ellis, Kevin ve Stephan Mitchell (2002); “Outcome Focused Management in The United Kingdom,” *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 1, Sayı 4, s. 111-128.
- Erüz, Ertan (2005); “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçe Sistemi,” *20. Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, Pamukkale Üniversitesi, Denizli, s. 61-73.

- Falay, Nihat (1995); *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Feyzioğlu, Bedi Necmeddin (1984); *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Finance (2011); *The Australian Government Budget Process*, <http://www.finance.gov.au/budget/budget-process/index.html>, (Erişim Tarihi: 01.06.2011).
- Genç, F. Neval (2009); "Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama," *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 23, s. 201-212.
- Gilmour, John B. ve David E. Lewis (2006); "Political Appointees and the Competence of Federal Program Management," *American Politics Research*, Cilt 34, Sayı 1, s. 22-50.
- Goldman, Frances ve Edith Brashares (1991); "Performance and Accountability: Budget Reform In New Zealand," *Public Budgeting and Finance Review*, Cilt 11, Sayı 4, s. 75-85.
- Güner, Sinan (2005); "Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi," *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446, s. 61-78.
- Hawke, Lewis (2007); "Performance Budgeting in Australia," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 7, Sayı 3, s. 1-15.
- Herzog, Richard J. (2006); "Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical and Idealistic," *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Cilt 9, Sayı 1, s. 72-91.
- HM Treasury (2010); *The Spending Review Framework*, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/spending_review_framework_080610.pdf, (Erişim Tarihi: 08.06.2011).
- HM Treasury (2011); *Spending Review*, http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm, (Erişim Tarihi: 02.06.2011).
- Hughes, Richard (2008); "Performance Budgeting in The UK 10 Lessons From a Decade of Experience", *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*, <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/1-4RichardHughesFinal.pdf>, (Erişim Tarihi: 09.06.2011).
- Işık, Hüseyin (2004); "Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme," *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 17, s. 20-27.

- Jacobs, Davina, Jean-Luc H  lis ve Dominique Bouley (2009); "Budget Classification," *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.05.2011).
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006); *T.C. Resmi Gazete*, 26111, 17.03.2006.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik (2008); *T.C. Resmi Gazete*, 26927, 05.07.2008.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003); *T.C. Resmi Gazete*, 25326, 24.12.2003.
- Karacan, Erhan (2010); "*Performans Esaslı B  t  leme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*," DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Kayış, Aliye (2010); "Güvenilirlik Analizi," *SPSS Uygulamalı   ok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, (Der.: şeref Kalaycı), Asil Yayın Dağıtım, Ankara, s. 404-421.
- Kelly, Joanne ve John Wanna (2000); "New Public Management and the Politics of Government Budgeting," *International Public Management Review*, Cilt 1, Sayı 1, s. 33-55.
- Kerimoğlu, Baki (2006); "Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları," *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı B  t  leme*, (Der.: Coşkun Can Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 97-114.
- Key, V.O. (1940); "The Lack of a Budgetary Theory," *The American Political Science Review*, Cilt 34, Sayı 6, s. 1137-1144.
- Kızıldaş, Emine (2003); "  ok Yıllı B  t  leme Sistemi," *B  t   Dünyası Dergisi*, Sayı 16, s. 13-18.
- Kibblewhite, Andrew ve Chris Ussher (2002); "Outcome Focused Management in New Zealand," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 1, Sayı 4, s. 85-109.
- King, Laura M. (1995); "Operating and Capital Budget Reform in Minnesota: Managing Public Finances Like The Future Matters," *Government Finance Review*, Cilt 11, s 7-10.
- Kong, Dongsung (2005); "Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience," *Public Organization Review: A Global Journal*, Cilt 5, Sayı 2, s. 91-107.
- Kovancılar, Birol (2003); "*B  t   Sürecine Yönelik Reform Stratejileri (Türkiye İçin Bir Strateji   nerisi)*," Yayınlanmamış Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

- Lee, Jack Yun-jie ve XiaoHu Wang (2009); "Assessing the Impact of Performance-Based Budgeting: A Comparative Analysis Across The United States, Taiwan and China," *Public Administration Review*, Special Issue, s. 60-66.
- Maliye Bakanlığı (2004); *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Pilot Kurumlar İçin Taslak*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009); *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Marti, Caridad (2010); "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: A Comparison of The United Kingdom, New Zealand and Australia," 6th *Transatlantic Dialogue on Rethinking Financial Management in The Public Sector*, University Siena, Italy.
- McGill, Ronald (2001); "Performance Budgeting," *The International Journal of Public Sector Management*, Cilt 14, Sayı 5, s. 376-390.
- McKinney, Jerome B. (2003); "Implementing and Managing Zero-Base Budgeting," *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, (Der.: Aman Khan ve W. Bartley Hildreth), Second Edition, Marcel Dekker Inc., New York, s. 127-144.
- McNab, Robert M. ve Francois Melese (2003); "Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in The Federal Government," *Public Budgeting and Finance Review*, Cilt 23, Sayı 2, s. 73-95.
- Meagan, Jordan ve Merl M. Hackbart (2005); "The Goals and Implementation Success of State Performance-Based Budgeting," *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Cilt 17, Sayı 4.
- Meydan, Dilek (2009); *Farklı Ülkelerde Bütçeleme ve Bütçe Süreçleri*, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Araştırma Serisi-II, Ankara.
- Miller, Gerald J. ve Donijo Robbins (2004); "Performance, Productivity and Budgeting," *Public Productivity Handbook*, (Der.: Marc Holzer ve Seok-Hwan Lee), Second Edition, Marcel Dekker Inc., New York, s. 377-403.
- Moğol, Tayfun ve Deniz Şahin (2010); "Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması," *Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 2, s. 1-26.
- Mol, Nico P. ve Johan A.M. de Kruijf (2004); "Performance Management in Dutch Central Government," *International Review of Administrative Sciences*, Cilt 70, Sayı 1, s. 33-50.
- Muggeridge, Elizabeth (1997); "Draft Report Mozambique: Assistance of Development of A Medium Term Expenditure Framework," *World Bank Draft Report*.

- Mullen, Patrick R. (2006); "Performance-Based Budgeting: The Contribution of The Program Assessment Rating Tool," *Public Budgeting and Finance Review*, Cilt 26, Sayı 4, s. 79-88.
- Murat, Güven ve Muhlis Bağdigen (2008); *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik (2011); *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Nangır, Esin (2008); "Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme," *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt 3, Sayı 30, s. 44-50.
- Noman, Zafer (2008); "Performance Budgeting in The United Kingdom," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 8, Sayı 1, s. 75-90.
- OECD (2007); *Performance Budgeting in OECD Countries*, USA.
- Okur, Yaşar (2007); *Türkiye’de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Oral, Esin (2005); "Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme," Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Öge, H. Serdar ve Ahmet Diken (2008); "Kamu ve Özel Sektörde Stratejik Yönetim Algı ve Uygulaması," *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Sayı 517, s. 85-98.
- Özen, Ahmet (2008); *Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Özyıldız, R. Hakan (2000); "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe," *Hazine Dergisi*, Sayı 13, s. 77-87.
- Pehlivan, Osman (2007); *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon.
- Pitsvada, Bernard ve Felix LoStracco (2002); "Performance Budgeting- The Next Budgetary Answer. But What is The Question?," *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Cilt 14, Sayı 1, s. 53-73.
- Poister, Theodore H. ve Gregory Streib (2005); "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades," *Public Administrative Review*, Cilt 65, Sayı 1, s. 45-56.

- Redburn, F. Stevens, Robert J. Shea, Terry F. Buss ve Ednilson Quintanilla (2008); "Performance-Based Management How Governmentd Can Learn from Experience," *Performance Budget and Management*, (Der.: F. Stevens Redburn, Robert J. Shea ve Terry F. Buss), M.E. Sharpe Inc., New York, s. 3-18.
- Reddick, Cristopher (2003); "Testing Rival Theories of Budgetary Desicion-Making in The US States," *Financial Accountability and Management Review*, Cilt 19, Sayı 4, s. 315-340.
- Robinson, Marc (2002); "Accrual Output Budgeting in Australia," *Queensland University of Technology, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness*, Discussion Paper No 103.
- Robinson, Marc ve Duncan Last (2009); "A Basic Model of Performance-Based Budgeting," International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.03.2010).
- Robinson, Mark ve Jim Brumby (2005), "Does Performance Budget Work? An Analytical Review of The Empirical Literature," *IMF Working Paper*, Cilt 05, Sayı 210.
- SAS (2011); *Performance-Based Budgeting in Government*, www.sas.com/reg/wp/corp/3497, (Erişim Tarihi: 17.04.2011)
- Sayıştay Kanunu (2010); *T.C. Resmi Gazete*, 27790, 19.12.2010.
- Scheers, Bram, Miekatrien Sterck ve Geert Bouckaert (2005); "Lessons From Australian and British Reforms in Result Oriented Financial Management," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 5, Sayı 2, s. 133-162.
- Schick, Allen (1990); "Budgeting For Results: Recent Developments In Five Industrialized Countries," *Public Administration Review*, Cilt 50, Sayı 1, s. 26-34.
- Schick, Allen (2003); "The Performing State: Reflection on An Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 3, Sayı 2, s. 71-103.
- Shea, Robert J. (2008); "Performance Budgeting in The United States," *OECD Journal on Budgeting*, Cilt 8, Sayı 1, s. 1-13.
- Sherlekar, Virendra S. ve Burton V. Dean (1980); "An Evaluation of The Initial Year of Zero Base Budgeting in the Federal Government," *Management Science*, Cilt 26, Sayı 8, s. 750-772.
- Srithongrung, Arwihawee (2009); "The Effect of Results- Oriented Budgeting on Government Spending Patterns in Thailand," *International Public Management Review*, Cilt 10, Sayı 1, s. 59-89.

- Tosun, Ertan (2007); *Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım*, Ümit Ofset, Ankara.
- Tüğen Kamil, Egeli Haluk ve Özen Ahmet (2007); “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları,” *Finans, Politik ve Ekonomik Yorumlar*, Cilt 44, Sayı 509, s. 35-46.
- Tüğen, Kamil (2010); *Devlet Bütçesi*, Bassaray Matbaası, İzmir.
- Tüleykan, Hayrettin (2009); “Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme,” *Gazi Osmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, s. 1-23.
- Ural, Ayhan ve İbrahim Kılıç (2006); *Bilimsel Araştırma Süreci ve SPSS İle Veri Analizi*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Van Nispen, Frans K.M. ve Johan J. A. Posseth (2006); “Performance Budgeting in Netherlands: Beyond Arithmetic,” *OECD Journal of Budgeting*, Cilt 6, Sayı 4, s. 37-62.
- Vossers, Helmer (2009); *Hollanda’da Harcama Kuralları Çerçevesinde Bütçeleme*, www.bumko.gov.tr, (Erişim Tarihi: 16.06.2011).
- White House (2011); *Governement Performance Result Act of 1993*, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>, (Erişim Tarihi: 02.06.2011).
- White, Barry (2003); “Performance-Informed Managing and Budgeting for Federal Agencies An Update,” [http://wiki.nasa.gov/cm/wiki/Federal%20Knowledge%20Management%20Working%20Group%20\(KMWG\).wiki/1001898main_GPRAPMA_June2003.pdf](http://wiki.nasa.gov/cm/wiki/Federal%20Knowledge%20Management%20Working%20Group%20(KMWG).wiki/1001898main_GPRAPMA_June2003.pdf), (Erişim Tarihi: 03.06.2011).
- World Bank (1998); *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C.
- Yazici Aydemir, Nisa (2010); “*Performance-Based Budgeting: A Case Study About The Effect On Performance Measures On The Agency Budgeting Process In West Virginia State Government*,” Yayınlanmamış Master Tezi, Ohio State University, Ohio.
- Yenice, Ebru (2006); “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, s. 57-68.
- Yılmaz, Hakkı Hakan (1999); *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara.

- Yılmaz, Hakkı Hakan (1999); *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Orta Vadeli Harcama Sistemi*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi, Ankara.
- Yılmaz, Kutluhan (2003); “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, s. 67-86.
- Yılmaz, Sibel (2007); “Performans Esaslı Bütçeleme Gelişimi ve Uygulanması,” *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt 3, Sayı 27, s. 35-43.
- Young, Richard D. (2003); “Performance Based Budget System,” *Public Policy and Practice*, <http://ipspr.sc.edu/ejournal/assets/performance%20based%20budgets.pdf>, (Erişim Tarihi: 25.05.2011).

EKLER

EK 1: Kamu İdarelerinde Uygulanan Anket Formu

Değerli Katılımcı;

Bu anket, “*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması*” adlı yüksek lisans tezinde kullanılmak üzere hazırlanmıştır. Adı geçen konu ile ilgili düşünceleriniz bizim için önemli olup, anket sorularına vereceğiniz yanıtlar tamamen bilimsel amaçlı kullanılacaktır. Çalışmanın başarıya ulaşması, Siz değerli katılımcıların vereceği yanıtların objektifliğine bağlıdır. Çalışmaya yaptığınız katkıdan dolayı teşekkür ederiz.

Doç. Dr. Muhlis BAĞDİGEN
ZKÜ, SBE, Maliye ABD
Tez Danışmanı

Mehmet AVCI
ZKÜ, SBE, Maliye ABD
Tez Öğrencisi

1.BÖLÜM: DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER

Yaşınız : ()20-30 ()31-40 ()41-50 ()51-60
Cinsiyetiniz : ()Kadın ()Erkek
Eğitim Düzeyiniz : ()ortaöğretim ()Lisans ()Lisansüstü
Çalıştığınız Kurum :
Göreviniz :
Şu anki görevinizde ne kadar süredir çalışıyorsunuz :
Var ise şu anki görevinizden önceki göreviniz :

2.BÖLÜM: ANKET SORULARI

Soru No	SORULAR	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Katıyorum	Kesinlikle katıyorum
01	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerini belirlemesine imkan tanır.	1	2	3	4	5
02	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini sağlar.	1	2	3	4	5
03	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu kaynaklarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda kullanımını sağlar.	1	2	3	4	5
04	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinde belirlenen performans kriterleri açısından amaç ve hedeflere ne seviyede ulaşıldığını gösterir.	1	2	3	4	5
05	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin uygulama sonuçlarını düzenli olarak raporlayarak bilgi sunar.	1	2	3	4	5
06	Performans esaslı bütçe sistemi, harcama yetki ve sorumluluklarını alt birimlere dağıtarak kaynakların yerinden yönetimini esas alır.	1	2	3	4	5

07	Performans esaslı bütçe sistemi, kullanıcı memnuniyeti açısından kamu kaynaklarının kullanımında etkililiği benimsemiştir.	1	2	3	4	5
08	Performans esaslı bütçe sistemi, en uygun maliyetle en yüksek kalite elde edilmesi açısından kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik benimsenmiştir.	1	2	3	4	5
09	Performans esaslı bütçe sistemi, kamuoyuna düzenli bir bilgi akışı sağlayarak mali işlemlerde şeffaflık benimsenmiştir.	1	2	3	4	5
10	Performans esaslı bütçe sistemi, harcama yetki ve sorumlulukları açısından hesap verme sorumluluğu benimsenmiştir.	1	2	3	4	5
11	Performans esaslı bütçe sistemi, girdi değil etkinliğin esas alındığı sonuç odaklıdır.	1	2	3	4	5
12	Performans esaslı bütçe sistemi, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamayı (mali disiplini) benimsemiştir.	1	2	3	4	5
13	Çalıştığım idarenin stratejik plan hazırlık aşamasında personelin görüşlerine yer verilmiştir.	1	2	3	4	5
14	Çalıştığım idarenin stratejik plan hazırlık aşamasında paydaşların görüşlerine yer verilmiştir.	1	2	3	4	5
15	Çalıştığım idarenin stratejik plan hazırlık aşamasında üst yöneticinin sistem değişikliğini özümsemişi açıkça görülmektedir.	1	2	3	4	5
16	Çalıştığım idarenin stratejik planında belirtilen misyonda, var oluş gerekçesi açık bir şekilde ifade edilmiştir.	1	2	3	4	5
17	Çalıştığım idarenin stratejik planında belirtilen vizyonda, ulaşılabilir bir gelecek ifade edilmiştir.	1	2	3	4	5
18	Çalıştığım idarenin stratejik planında belirtilen güçlü ve zayıf yönler ile fırsat ve tehditler uygun bir iç ve dış çevre analizi ile tespit edilmiştir.	1	2	3	4	5
19	Çalıştığım idarenin stratejik planında belirtilen temel değerler açık bir biçimde ifade edilmiştir.	1	2	3	4	5
20	Çalıştığım idarenin stratejik planında belirtilen misyon, vizyon, amaçlar, hedefler ve temel değerler arasında uyumluluk söz konusudur.	1	2	3	4	5
21	Çalıştığım idarenin stratejik planı ve bütçesi birlikte değerlendirildiğinde önceki yıl/yıllar tahsis edilen bütçe belirlemiş olduğumuz vizyona ulaşmada yeterli büyüklüğe sahiptir.	1	2	3	4	5
22	Performans esaslı bütçe sistemine ilişkin mevzuat uygulanabilirlik açısından açıktır.	1	2	3	4	5
23	Performans esaslı bütçe sistemine ilişkin mevzuat uygulanabilirlik açısından basittir.	1	2	3	4	5
24	Genel olarak değerlendirildiğinde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sisteminin kamu idarelerinde uygulanabilirliği güçlüdür.	1	2	3	4	5
25	Genel olarak değerlendirildiğinde özel kesim bütçe ve planlama uygulamalarının kamu kesimine adapte edilmesinin uygun bir davranış değildir.	1	2	3	4	5
26	Genel olarak düşünüldüğünde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi isteğe bağlı olsaydı birimimde uygulamak isterdim.	1	2	3	4	5

3.BÖLÜM: EKLEMEK İSTEDİKLERİNİZ

--