

PERFORMANSA DAYALI PROGRAM BÜTÇE UYGULAMASI

Ömer ÖZ

GİRİŞ

Performansa dayalı program bütçe sistemi; kamu idarelerinin belirlediği amaç ve hedeflere göre kaynak tahsisinin yapıldığı ve arzu edilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını ölçen bir bütçe sistemidir. Bu sistemde, kamu idarelerinin belirlediği öncelikli stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere kaynak tahsisi yapılarak kaynakların yönetiminde rasyonel karar alınmaktadır.

Performans esaslı bütçelemenin en önemli amaçları kaynak tahsisinde etkinliği arttırmak ve kamu harcamalarında verimliliği sağlamaktır.

Kaynakların kamu idarelerinin amaçları doğrultusunda kullanılmasını ve tahsisini öngören ve performans ölçü ve göstergeleri yapılarak ulaşılmak istene hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir sistem olan performansa dayalı bütçe, Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2006 yılında uygulanmaya başlamıştır. Türkiye’deki uygulamada, sistemin ana unsurlarını; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu oluşturmaktadır.

Çalışmanın konusu olan “Performansa Dayalı Program Bütçe Uygulaması” genel olarak literatürde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda “Performans Esaslı Bütçe (PEB)” olarak geçtiği için bu çalışmada da bu ad ile anılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

I. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE HAKKINDA GENEL BİLGİLER

PEB sistemi, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilerek gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü sonucu ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçlarını rapor halinde sunan bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir.¹

Geçen yüzyılda uygulanan performans bütçe ile program bütçenin özelliklerini taşıyan ve bu bütçeleme sistemlerinin daha gelişmiş hali olan PEB’de, kamu idarelerinin faaliyetlerinin sonuçlarına bakılır ve bu sonuçlara göre değerlendirme yapılır. Sistemin özünü, kamu faaliyetlerinin belirlenmiş hedef ve göstergeler doğrultusunda yürütülmesi ve sonuçlarının bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur.

Kamu idarelerinin ne satın aldığından çok, ne yaptığı veya neyi başardığına odaklanan PEB’de benzer amaçlara hizmet eden gider kalemleri aynı programda toplanarak, bu programların maliyet ve faydaları hesaplanır. Kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecindeki performans ölçütlerini kullanarak, kamu idarelerine tahsis edilen fonlarla bunların sonuçları veya çıktıları arasında bağlantı kurulması sağlanır.²

PEB, kamu idarelerine tahsis edilen kaynaklar ile sundukları hizmetler arasında bağlantı kurarak kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği artırmayı amaçlar. PEB temelde, iyi performans talep eden, ancak bunun

¹ Edizdoğan, Nihat; Çetinkaya, Özhan; **Kamu Bütçesi**, 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013, s. 205.

² Taner, Ahmet; “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 83, Ekim-Aralık 2011, s. 10.

karşılığında idarelere hareket esnekliği veren, başarıyı ödüllendirip başarısızlık durumunda hesap verilmesini öngören bir sistemdir.³

II. PERFORMANS ESASLI BÜTÇEYE GEÇİŞ

Klasik bütçeleme anlayışında, devletin amaçlarıyla kullandığı araçlar arasındaki bağlantı açıkça ortaya konamadığı için, çoğunlukla araçlar bizzat bir amaçmış gibi ele alınmakta, harcamaların ne için yapıldığı, ne sonuca ulaşıldığı gözden kaçırılmaktadır.⁴

Girdiye dayalı bütçe yaklaşımının saydamlığı yeterince sağlayamaması, ödeneklerle kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantının kopuk olması ve bunun da kamu harcamalarında sürekli bir artışa neden olması sonucunda, kamu kesiminde tasarrufu, kamuda hesap verilebilirliği, saydamlığı amaçlayan PEB sistemi gündeme gelmeye başlamıştır.⁵

PEB sistemin temelini 1950 yılında ABD’de gündeme gelen performans bütçe yaklaşımı oluşturmaktadır. Bu yaklaşım, bütçeleme için performans bilgilerinin üretilmesini ve ABD Federal bütçe sürecinin sadece girdilere odaklanması yerine üretilen çıktılara da odaklanmasının gerektiğini ortaya koymuştur.⁶

Toplumsal, ekonomik, teknolojik ve uluslararası gelişmelerde yaşanan değişimin gerisinde kalan ve hantallaşan, verimlilik ve etkinlikten uzaklaşan kamu sektörünün üzerinde değişim konusunda yoğun baskı sonucu, özel sektörün yönetim ve organizasyon yapılarını kendi yapılarına uydurma ihtiyacı duyulmuş, önce özel sektöre ait bir kavram olan performans yönetimi

³ Kesik, Ahmet; “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, sayı 1, Temmuz - Eylül 2010, s. 31.

⁴ Uluatam, Özhan; **Kamu Maliyesi**, 5. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1997, s. 189.

⁵ Erüz, Ertan; “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, (Erişim) <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eeruzmakale1pdf.pdf?0>, 5 Aralık 2013, s. 61.

⁶ Nangır, Esin; “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 291.

de kamu sektörüne aktarılmıştır. Buna paralel olarak, kamu mali yönetiminde, 1980'li yıllardan itibaren, başta OECD üyesi ülkeler olmak üzere birçok ülkede mali disiplini öne çıkaran, hem üretkenlik ve verimliliği arttırmaya hem de kamuoyuna karşı olan sorumlulukları daha iyi yerine getirilebilmeye yardımcı olan PEB teknikleri uygulanmaya başlamıştır.⁷

Dünyada gerçekleşen bu değişim 2000'li yıllarda Türkiye'de de kendini göstermeye başlamış, Maliye Bakanlığı'nca, 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde pilot çalışmalar yapılmıştır. Daha sonra, 1/1/2006'da yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)⁸ ile uzun yıllar uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve kamu mali yönetimi sistemimize mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, ön mali kontrol, iç kontrol, iç denetim, dış denetim, faaliyet raporu gibi kavramlar getirerek, bütçe sistemimizde köklü değişiklikler yapılmıştır.⁹

KMYKK'nin 9. maddesinin 5. fıkrasında "Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar." İfadesiyle PEB'in temelleri Türkiye'de atılmıştır. Bu bütçeleme anlayışında, merkezden yönetimi esas alan bir yönetim anlayışı yerine, yetki ve sorumlulukların devredildiği, kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir yönetim anlayışı hâkim olmuştur.¹⁰

Kanun ile ülkemizde kamu kaynaklarının daha etkin, etkili ve ekonomik kullanımı, plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması gibi ilkeler ile çok yıllık bütçeleme anlayışı

⁷ Nangır; a.g.m., s. 292.

⁸ 10/12/2003 tarihli 5018 sayılı Kanun, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁹ Arslan, Ahmet; "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 57.

¹⁰ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 205.

benimsenmiş, çıktı-sonuç odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi amacıyla performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları başlamıştır.

Kanunda, PEB üçlü bir yapı üzerine oturtulmuştur. Bu yapı; orta ve uzun vadeli stratejik plan, bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık hazırlanan performans programı ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin hazırlanan faaliyet raporundan oluşmaktadır.

III. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

PEB'in daha iyi anlaşılabilmesi için PEB'de önce uygulanan ilgili bütçe sistemleri hakkında bilgi vermek gerekmektedir.

A. Geleneksel Bütçe

Genel olarak malzeme ve ücret sıralaması esasına dayanır. Her bölüm için önerilen harcamalar; ücretler ve birimlerin donatılması ile ilgili satın alımlar olarak kaydedilir. Denetim, genellikle yasama organınca yürütme organına verilen başlangıç ödeneklerin aşılmaması, ödeneklerin yasal şekilde kullanılması, ödeneklerin verilen harcama kalemlerine harcanması üzerinde yoğunlaşır.¹¹ Geleneksel bütçeleme sisteminde, amaç kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin yasama organınca onaylandığı şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin denetlemek olmuştur.¹²

B. Performans Bütçe

Geleneksel bütçe ile program bütçe sistemi arasında bir yapıya sahip olan bu sistem, geleneksel bütçe sisteminin yetersizliği ve aksaklıklarını

¹¹ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 151.

¹² Aktan, Coşkun Can; Tüğen, Kamil; "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 205.

gidermek için geliştirilmiş ve 1950'li yıllarda ABD'de uygulama alanı bulmuştur. Kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak için geliştirilen sistemde, belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı programlar içinde toplanmakta ve her programın maliyet ve faydası hesaplanmaktadır. İdarelerin performanslarının ölçülebilmesi için fayda-maliyet analizine imkân verebilecek şekilde kullanılan girdiler, rakamsal değer taşımaktadır. Bu sistemde temel nokta, ölçülebilir birimleri fazla ağırlık verilmesi olduğundan eleştirilere maruz kalmış ve yerini program bütçeye bırakmıştır.¹³

C. Program Bütçe

Program bütçe, aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyet ve programları, hangi kamu kurum ve kuruluşunun sorumluluğu altında olduğuna bakmaksızın düzenlemeye çalışan bir bütçeleme sistemidir.¹⁴ Program bütçe sisteminde bütçe; program, alt program ve faaliyet-proje şeklinde sınıflandırılmaktadır. Programlar belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için yapılması gerekenleri, alt programlar amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli temel hizmetleri, faaliyet-proje ise temel hizmetlerin gerçekleştirilme biçimlerini ifade etmektedir. Program bütçe sisteminde her kamu gideri belli bir amacı sağlamaya yöneliktir. Ayrıca hizmet-maliyet ilişkisi bakımından hizmetlerin programa bağlanması, giderlerinin sınıflandırılması ve kullanılan analiz yöntemleri ile ihtiyaçlar arasında sıralama yapılması kaynak israfına engel olmaktadır.

1973 yılında Türk bütçe sisteminde, program bütçe sistemine geçilmiştir. Bu sistem ile idari yapıda fonksiyonel bir değişiklik yapılmadan, bütçe kod yapısı fonksiyonel sınıflandırma yapısına uygun olarak değiştirilmiştir.¹⁵ Ancak, yeterli altyapının olmaması ve düzenli olarak gözden

¹³ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 158.

¹⁴ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 163.

¹⁵ Bilici, Nurettin; Bilici, Adem; **Kamu Maliyesi**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011, s. 83.

geçirilip geliştirilememesi nedenleriyle tam olarak uygulanamamış ve birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de program bütçeden beklenen sonuçlar elde edilememiştir.¹⁶

IV. PERFORMANS ESASLI BÜTÇENİN FAYDALARI

PEB için gerekli bilgilerle, siyasilerin daha rasyonel ve kolay karar verebilmeleri olanaklı olurken, önlerindeki sorunlarla daha kolay ilgilenebilmesi mümkün olmaktadır.¹⁷ Bunun yanında, PEB'den beklenen somut faydaları üç başlık altında toplayabiliriz:

A. Mali Saydamlığın Sağlanması

Mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında yönetenlerin kamu kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullandığı konusunda denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesidir. Saydamlık kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamanın yanında, kamu yönetimine duyulan güveni de artırır.¹⁸ PEB'de hükümetin performansı, yıllık performans raporlarıyla toplumun gözetimi altındadır. Geleneksel bütçelemede yalnızca kanunlara uygunluk açısından değerlendirilen saydamlık, PEB ile sonuç odaklı hale gelmektedir. Bütçeleme sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak belgelerin tamamı saydamlık açısından gerekli önemli bilgileri ihtiva etmektedir.¹⁹ PEB ile yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara

¹⁶ “Türkiye’de Bütçeleme”, (Erişim) <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, 6 Aralık 2013.

¹⁷ Çelebi, A. Kemal; Kovancılar, Birol; “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, yıl 2012, cilt 19, sayı 1, s. 3.

¹⁸ Nafak, Mustafa, **Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 53.

¹⁹ Erüz, a.g.m., s. 66.

ulaşması sonucu, yönetenlerin yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetten bir şekilde kullanmasının önüne geçilir.²⁰

B. Hesap Verme Yükümlülüğünün Gerçekleştirilmesi

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gereken şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı sorgulanır.²¹ KMYKK ile siyasi ve mali sorumluluğun yanında, sistemdeki performans sorumluluğuna da dikkat çekilmiştir. PEB, kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi performans ölçümü yoluyla sağlam temellere oturtarak hesap verebilirlik için nesnel bir zemin oluşturmaktadır.²² PEB sayesinde başlangıçta taahhüt edilen performans hedeflerinin gerçekleştirip gerçekleştirilemediği kamuoyunca izlenebilmekte ve değerlendirilebilmektedir. Aynı şekilde bütçe sürecine dahil edilen performans programları ve faaliyet raporları, TBMM’de kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak oluşturmaktadır.²³

C. Mali Disiplin

PEB sürecinde hazırlanacak belgeler bilgi üretilmesini ve bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanmasını sağladığından Maliye Bakanlığının bütçeleri daha etkili bir şekilde izlemesi ve değerlendirmesi mümkün olur ve bütçe disiplininin korunmasında katkısı olur.²⁴

²⁰ Polat, Necip; “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 42.

²¹ Polat, a.g.m., s. 46.

²² Kaplan, Recep; **Türk Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012, s. 150.

²³ Erüz, a.g.m., s. 66.

²⁴ Erüz, a.g.m., s. 67.

V. KAMU KURUMLARINDA BÜTÇE İLE PERFORMANS ÖLÇÜMÜNE İLİŞKİN MODELLER

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında, bütçe ile performans ölçümünü ilişkilendirmeyi amaçlayan bütçenin dayanağını oluşturan belge türüne göre farklı modellerin geliştirildiği görülmektedir. Bunlar üç başlık altında toplanmaktadır.²⁵

A. Stratejik Plana Dayalı Modeller

Her kamu idaresi orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyacak stratejik plan ve bu planın yıllık uygulamasını göstermek üzere de performans planı hazırlamaktadır. Performans planı bütçeye performans bilgisini eklemekte; bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmektedir.

B. Performans Sözleşmesine Dayalı Modeller

Performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmakta; bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir.

²⁵ Erüz, Ertan; “5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 218-219.

C. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Modeller

Bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmekte; kesin hesap belgesi de aynı şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlamasına yer verilmemektedir.

Türkiye’de kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok azdır. Bu durumda çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran bir yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması oldukça zordur. Performans sonuçlarının diğer bilgilerle birlikte bütçe kararlarına bilgi sağlamak amacıyla aktif bir şekilde ve sistematik olarak kullanıldığı birinci model Türkiye’de kabul edilmiştir.²⁶

VI. PERFORMANS KRİTELERİ

Etkin bir performans esaslı bütçeleme sisteminin en temel unsurlarından ikisi; güvenilir, kullanılabilir ve doğru bir performans ölçümü ve raporlama olarak belirtilebilir. Bu anlamda performans ölçümü PEB’i oluşturan zincirin en önemli halkalarındandır.²⁷

Performans ölçümü, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplanması, bunların analiz edilmesi ve raporlanması süreci olarak tanımlanabilir.²⁸ Esasen kar amacı olmayan kamu idarelerinin performanslarını ölçmek zor gibi görünse de imkânsız da değildir.

Performans ölçümü, performans göstergeleri aracılığıyla gerçekleştirilir. Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin

²⁶ Yenice, Ebru; “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 61, s. 63.

²⁷ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 10.

²⁸ Yenice, a.g.m. s.57.

sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Bunun için bir takım performans ölçütlerine ihtiyaç vardır. Bunlar; verimlilik, etkinlik, tutumluluk ve kalitedir.²⁹

A. Verimlilik

Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir. Belirli seviyede çıktılar için gereken girdilerin en aza indirilmesiyle ya da belirli girdilerle çıktılarının en üst düzeye çıkarılmasıyla ilgilidir.³⁰ Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması riski vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir.

B. Etkinlik

Bir kurumun hedeflerine ulaşma derecesini gösterir. Bir faaliyetin sonuçlarının, program hedeflerini gerçekleştirme derecesini ifade eder. Etkinliğin ölçülmesinde maliyetin önemi yoktur. Etkinlik, etkin biçimde üretilen çıktının, toplam çıktıya oranıyla bulunur.³¹ Çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığı etkililik göstergeleri ile ölçülür. Belirli bir çıktı toplumda istenen sonuçlara yol açacak şekilde kullanılıyorsa bu çıktıların etkili olarak kullanıldığı sonucuna varılır.

C. Tutumluluk

Kaynakların doğru miktar, kalite ve maliyetle elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır. Aynı kalitedeki ürününü en düşük maliyetle elde edilmesiyle ortaya çıkar.

²⁹ Yenice, a.g.m. s.59

³⁰ Eroğlu, H. Tuğba; **Kamu Yönetiminde Performans**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2011, s. 22.

³¹ Eroğlu, a.g.e., s. 23.

D. Kalite

Üretilen mal ve hizmetlerin hatasız, vaktinde, belirli standartlara uygun ve kullanıcıların isteklerini karşılayacak şekilde kullanılıp kullanılmadığı ölçülür.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANSA DAYALI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI

KMYKK ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere; kamu mali yönetiminin yapısı, işleyişi, bütçelerin uygulanması, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrol yeniden düzenlenmiştir.³² Kanun, planlama boyutundan bütçe hazırlığı, uygulama, raporlama ve denetim boyutuna kadar uzanan bütüncül bir kurumsal performans modeli öngörmüştür.³³

PEB'e ilişkin süreç, merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlık aşamasını başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren orta vadeli program ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali planın, üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanmasıyla başlamaktadır.

Harcamacı birimlerin bütçe tekliflerini hazırlayabilmeleri için bir takım belgelerin hazırlanmış olması gerekmektedir.³⁴ PEB sürecinin temel unsurları olan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu bu belgelerdendir. Performans denetimi ise bütçe döneminin sonrasında gerçekleşir.

I. STRATEJİK PLAN

KMYKK'nin 9. maddesinde "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."

³² Taner, a.g.m., s. 11-12.

³³ Erüz, a.g.m., s. 220.

³⁴ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 222.

denmektedir. Kanunda geçen tanıma göre stratejik plan; kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.

Misyon kamu idaresinin varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildiri stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur.³⁵ Vizyon ise idarenin ideal geleceğini sembolize eder. İdarenin uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Vizyon bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsurdur.³⁶

İdarenin bulunduğu nokta ile ulaşmayı istediği durum arasındaki yolu tarif eden bir belge olarak da görülebilen stratejik planda, idareler; neredeyiz, nereye gitmek istiyoruz? gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız? sorularının cevaplarını vermeye çalışır. Bütçelerin stratejik planların üzerine kurulması ile, idarelerin öncelikleri ile kaynak tahsisi arasında bağlantının kurulması sağlanır.³⁷

Kanunun 9. maddesinde ayrıca, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu idarelerini ve stratejik plan sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programları ile ilişkilendirilmesine yönelik esas ve usullerin belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın (Kalkınma Bakanlığı)³⁸ yetkili olduğu da yer almaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bu kapsamda "Kamu Kurumları için Stratejik Planlama Kılavuzu"nu hazırlayarak kurumlarının kullanımına sunmuştur.³⁹

³⁵ **Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006, s. 27.

³⁶ Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, s. 29.

³⁷ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 224.

³⁸ 3/6/2011 tarihli ve 641 sayılı KHK ile DPT, Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüş, aynı KHK'nın 43. maddesinde Devlet Planlama Teşkilatına veya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına yapılan atıfların Kalkınma Bakanlığına yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

³⁹ Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Haziran 2006, Devlet Planlama Teşkilatı

KMYKK çerçevesinde DPT tarafından hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe⁴⁰ göre düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle hariç tutulanlar dışındaki bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamakla yükümlüdürler. Stratejik planlar beş yıllık dönemi kapsar. Stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Ayrıca hükümet değiştiğinde mahalli idareler hariç, kamu idarelerinin stratejik planları değiştirilebilir. Stratejik planların, aynı Yönetmelikte belirlenen geçiş takvimine göre kurumlarda yaygınlaştırılması planlanmış, 2010 yılında öngörülen bütün kamu kurumları stratejik plana geçmiştir.

KMYKK'nin 10. maddesinde, bakanların; bakanlıklarının ve bağlı kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planına ve yıllık programlara uygun olmasından, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulacağı belirtilmiştir.

II. PERFORMANS PROGRAMI

KMYKK'nin 9. maddesine göre kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Performans programı, idarelerin bütçesi ve faaliyet raporlarının hazırlanmasına dayanak oluşturur.⁴¹

Performans programı; bir mali yılda kamu kurumunun stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren; kurum bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan bir belgedir.

⁴⁰ 26/5/2006 tarihli ve 26179 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁴¹ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 226.

Bir mali yılda idare tarafından yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirmeye ihtiyaç duyan performans programları, bütçe belgelerindeki mali bilgiler yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını getirmektedir.⁴²

Hazırlanan performans programı; yıl sonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturmaktadır. Performans programlarının bütçeden daha öncelikli bir aşama olduğu ve bütçenin bu programa yönelik ödenek aktaran bir belge niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.⁴³

Kanuna göre, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile PEB'e ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Maliye Bakanlığı bu hüküm doğrultusunda, Performans Esaslı Bütçe Rehberini⁴⁴ hazırlamıştır.

Rehbere göre, performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade etmektedir. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır. Performans programlarının hazırlanmasında önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi süreci; üst yöneticiden harcama birimlerine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olur.⁴⁵ Performans programının hazırlanması sürecinde, idare performans hedefleriyle ilgili harcama birimleri de belirlenir.⁴⁶

Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğini ifade eder. Performans hedefleri, stratejik

⁴² Erüz, a.g.m., s. 225.

⁴³ Özen, Ahmet; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008, s. 235.

⁴⁴ **Performans Esaslı Bütçe Rehberi**, Ankara, Maliye Bakanlığı, 2009.

⁴⁵ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 11.

⁴⁶ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 13.

plan ile performans programı arasında bağlantıyı kurmaktadır.⁴⁷ Bu kapsamda idarenin performans hedefleri; idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir, somut, gerçekçi, performans göstergeleri ile ölçülebilir ve çıktı-sonuç odaklı olmalıdır.⁴⁸

Faaliyetlerin maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler dikkate alınır.⁴⁹ Performans hedefinin kaynak ihtiyacı, performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur. Bir faaliyetin maliyeti bir performans hedefi ile ilişkilendirilir, bir faaliyetin birden fazla performans hedefi ile ilişkilendirilmesinin zorunlu olduğu durumlarda, en yakın performans hedefleriyle ilişkilendirilir.⁵⁰

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hazırladıkları performans programları, bütçe teklifleri ile birlikte Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına gönderilir.⁵¹

III.FAALİYET RAPORU

KMYKK'nin 41. maddesine göre, üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları, aynı zamanda performans esaslı bütçe sisteminin de temel taşlarından biridir.⁵²

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin faaliyet raporlarının hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esasları belirlemesi amacıyla Maliye Bakanlığı'nca

⁴⁷ Erüz, a.g.m., s. 229.

⁴⁸ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 14.

⁴⁹ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 16.

⁵⁰ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 17.

⁵¹ Performans Esaslı Bütçe Rehberi, s. 19.

⁵² Erüz, a.g.m., s. 227.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik⁵³ hazırlanmıştır.

Yönetmeliğe göre, birim ve idare faaliyet raporlarında; idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynaklar ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verildikten sonra idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir. Daha sonra mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na gönderir. Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir. İdarelerin faaliyet raporları, basın açıklaması ile kamuoyuna duyurulur ve ilgili idarenin internet sayfasında yayımlanır.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî ilişkin faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

⁵³ 17/3/2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan idarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe tasarısı ile birlikte görüşülür.⁵⁴

IV.PERFORMANS DENETİMİ

PEB süreci öncelikle ilgili kamu idaresi bünyesinde sürekli izlenir ve değerlendirilir. İzleme ve değerlendirme kapsamında idarelerin performans programlarında yer alan performans hedefleri ve bu hedefler için belirledikleri performans göstergesi gerçekleşme değerleri, yıl içerisinde üçer aylık dönemler itibarıyla Maliye Bakanlığı SGB.net sistemine girilmektedir. Performans bilgilerinin değerlendirilmesi sonucunda hazırlanan "İzleme ve Değerlendirme Raporları" üst yönetime sunulmaktadır.⁵⁵

Yukarıda değinilen izleme ve değerlendirme haricinde idarelerini performanslarının objektif olarak denetimine ihtiyaç vardır. Performansın doğru şekilde ortaya konulabilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verilebilirliğin tesisi gibi nedenler, performans denetimini gerekli kılmaktadır.⁵⁶ Kamu yönetiminde var olan kamusal denetim; denetim anlayışındaki değişim, demokrasi, insan hakları, kamuoyu denetimi gibi gelişmelerden etkilenmiş; önceden sadece hesap verme sorumluluğu olarak görülürken, performans denetimi olarak da görülmeye başlanmıştır.⁵⁷ Ayrıca, mali yönetim sürecinde idarelere esneklik tanınması, kontrol kavramı ve kontrol yaklaşımında değişimi gerekli kılmış, işlem öncesi sıkı kuralların gevşetilerek kontrolün faaliyet ve işlem sonrasına çekilmesi, bu şekilde yöneticilere esneklik tanınması, kontrol sisteminin idarenin amaç ve hedeflerine yönelik olması temel eğilim olmuştur.⁵⁸

⁵⁴ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 360.

⁵⁵ Kesik, a.g.m., s. 35.

⁵⁶ Özen, a.g.e., s. 79.

⁵⁷ Eroğlu, a.g.e., s. 81.

⁵⁸ Arcagök, Mehmet Sait; "İç Kontrol", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 130.

Performans denetimi; kurumların hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, ekonomikliğinin ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır.⁵⁹

Performans denetimi ile bir kurumun bütün kademelerinde gerçekleşen faaliyet ve programlarının planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik unsurlarının gözetilip gözetilmediğinin denetlenir.⁶⁰ Performans denetiminin amacı sadece daha az kaynak kullanılması değil, kaynakların doğru yerlere, akıllıca harcanmasını sağlamaktır.

KMYKK ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda bakanlar, üst yöneticiler ve harcama yetkilileri açıkça sorumlu tutulmuş, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde performans denetimi de öngörülmüştür.⁶¹

KMYKK, performans denetimini görevini iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayırmış ve bu görevi iç denetçiler ile Sayıştay'a vermiştir. Ayrıca denetim aşamasından önce iç denetçiler yanında, idare tarafından kendi performansının değerlendirilmesi gerçekleştirmek üzere üst yöneticiler, mali hizmet birimleri, harcama yetkilileri ve muhasebe görevlilerinden oluşan iç kontrol sistemi kurulmuştur.⁶²

A. İç Kontrol Sistemi

İç kontrol sistemi, KMYKK'nin 55. maddesine göre, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin

⁵⁹ Bülbül, Duran; "Kamu Kesiminde Performans Yönetimi ve Değerlendirilmesi", **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, yıl 12, sayı 59, Temmuz 2009, s. 11.

⁶⁰ Polat, a.g.m., s. 50.

⁶¹ Arslan, a.g.m., s. 69.

⁶² Arcagök, a.g.m., s. 143.

etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. “Faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi” ifadesinden de anlaşılacağı üzere iç kontrol performans denetimini de kapsamaktadır.

B. İç Denetim

PEB sisteminin oturması ve bu süreçte üretilen performans bilgilerinin doğruluğunun teyit edilmesi ile objektif ve sistematik bir performans değerlendirmesinin yapılabilmesi açısından kurumlarda iç denetim sisteminin oluşturulması ve iç denetçilerin görevlendirilmesi gereklidir.⁶³

KMYKK'nin 57. maddesine göre iç kontrolün unsurlarından biri olan iç denetim 63. maddede açıklanmıştır. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu ifade edilmiş ve iç denetimin idareler bünyesinde çalışan iç denetçiler tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

İç denetçiler, içinde buldukları idarenin üst yöneticisinin emirlerine tabi iken, kendi kuruluş yapısı içinde fonksiyonel ve teşkilat yapısı olarak bağımsızdır.⁶⁴

⁶³ Erüz, Ertan; “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, (Erişim) <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eeruzmakale1pdf.pdf?0>, 5 Aralık 2013, s. 72.

⁶⁴ Yenice, Ebru; “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 149.

C. Dış Denetim

1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na eklenen ek 10 uncu madde⁶⁵ ile Sayıştay'a performans denetimi yapma görev ve yetkisi verilmiş olmasına rağmen, idarelerde performans yönetiminin alt yapısı oluşturulmadığından uygulama alanı sınırlı olmuştur.⁶⁶

KMYKK'nin 68. maddesinde, Sayıştay tarafından gerçekleştirilen dış denetimin çerçevesi çizilmiş, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi dış denetiminin kapsamında sayılmıştır.

Aynı maddeye göre, dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulması gerekmektedir. Denetimler sonucunda; düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu TBMM'ye sunar.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na⁶⁷ göre, Sayıştay denetimi, düzenlilik ve performans denetiminden oluşmakta, performans denetimi, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade etmektedir. Sayıştay tarafından daha önce kamu kaynaklarının etkin verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığının tespitine ilişkin olarak yürütülen performans denetiminin amacı ve kapsamı yeni Sayıştay Kanunu ile daraltılarak, idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesiyle sınırlandırılmıştır.⁶⁸

⁶⁵ 4/7/1996 sayılı ve 22686 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁶⁶ Yenice, a.g.m., s. 157.

⁶⁷ 3/12/2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 19/12/2010 tarihli ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

⁶⁸ Taner, a.g.m., s. 20.

Sayıştay'ın performans denetimine yönelik standartları oluşturması, rehberleri hazırlaması ve performans denetimine başlaması sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından gerekli olduđundan⁶⁹, Sayıştay tarafından Performans Bilgisi Denetimi Rehberi hazırlanmıştır.⁷⁰ Rehberine göre, kamu idaresi temelinde yapılmakta olan performans bilgisi denetimi, esas olarak yıllık düzenlilik denetimi ile eř zamanlı yürütülür ve denetimde stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve idarelerin veri kayıt sistemleri incelemeye tabi tutulur.⁷¹

Sayıştay bünyesinde klasik mevzuata uygunluk denetiminin yanı sıra ile performans denetiminin önemi ortaya çıkması ve performans denetimi ile hukukilik denetimi birbirini tamamlayan denetimler olmasına rağmen, performans denetiminin farklı bir denetçi profili gerektirmesinden dolayı performans denetimi yöntem ve tekniklerini edinmeleri yönünde denetçilerin eğitilmesine ihtiyaç görülmektedir.⁷²

⁶⁹ Erz, a.g.m., s. 72.

⁷⁰ **Performans Bilgisi Denetimi Rehberi**, Ankara, Sayıştay Başkanlığı, Nisan 2013.

⁷¹ Performans Bilgisi Denetimi Rehberi, s. 3.

⁷² Eroğlu, a.g.e., s. 95.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANSA DAYALI BÜTÇELEME SİTEMİNDEN GÖRÜLEN SORUNLAR VE ÖNERİLER

I. PEB'İN YAPISINDAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

- Performans uygulamasından sorumlu olan yöneticiler, idarenin performansını daha yüksek göstermek için performans göstergelerinde değişikliğe neden olabilecek hukuki olmayan uygulamalara yönelebilirler.⁷³

- Bir sonraki yıl performans denetimleri başlatıldığında olumsuz sonuçlarla karşılaşma korkusu ile hareket eden idareler, yeni ve daha önce kullanılmamış yöntem ve hizmetlerden kaçınabilirler.⁷⁴

- Bir program istenilen performansı gösteremiyorsa, başarısız bir kamu hizmetini sona erdirmek çözüm müdür, yoksa başarısızlığını ödüllendirmiş gibi kaynaklarını arttırarak performans artışı mı beklenmelidir? Bunun cevabını vermek ayrı bir sorundur.⁷⁵

- Politikacıların sorumluluğu sadece siyasidir. Verdiği kararların ekonomik sonuçlarına bireysel düzeyde katlanmaz. Kamu idarelerindeki bir çalışanın da düşük performans gösterdiğinde işini kaybetmesi gibi bir sonuç doğmuyorsa, benzer bir durum söz konusu olur.⁷⁶

II. KMYKK'DAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

- KMYKK, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik

⁷³ Hastürk, Mesut; “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, (Erişim) <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasli%20B1-B%20C3%BCt%20C3%A7eleme2.pdf> , 7 Aralık 2013, s. 13.

⁷⁴ Erbaşı, Ali; Güzel, Ali; “Belediyelerde Performans Esaslı Bütçelemede Karşılaşılan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt 18, sayı 2, Nisan 2009, s. 40.

⁷⁵ Özen, a.g.e., s. 82.

⁷⁶ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 5.

planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetkiyi Kalkınma Bakanlığına vermiştir. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Kalkınma Bakanlığı, kurumların stratejik planlarını kurum bazında hazırlamasını isterken, Maliye Bakanlığı performans programı ve faaliyet raporunun birim bazında düzenlenmesini istemektedir. Bu durumda kurumsal bazda düzenlenen stratejik plan ve bu plana uygun olması gereken performans programı ile faaliyet raporu arasında tutarsızlıklar ortaya çıkabilmektedir.⁷⁷

- Performans ölçüleri, her bir kurum ile ilgili olduğundan, kurumlar arası karşılaştırma zordur. Ulusal düzeyde kaynakların çeşitli hizmetlere tahsisi, kurumlararası karşılaştırmayı zorunlu kılarken, sistemin bu zaafiyetinden dolayı karşılaştırma yapılamamaktadır.

- Stratejik planlama yapılırken faaliyet ve projelerin belirlenmesinde idare içinde bir takım birim çatışmaları yaşanabilmekte; bir birim, herhangi bir faaliyetin kendi ile ilgi alanında olduğuna ya da olmadığına ilişkin bir başka çatışma içerisine girebilmektedir.⁷⁸

- Performans program ile bütçe ilişkisinin yeterince güçlü şekilde kurulmadığı durumlarda, performans esaslı bütçe sisteminin sağlıklı işlemesi mümkün olmadığı gibi, performans göstergelerine yönelik etkin bir dış denetimin gerçekleşmesi de oldukça güç görünmektedir. Performans göstergelerinin meclisin onayından geçmemesi de, kurumsal hedeflerin idareler açısından bağlayıcılığını azalttığı gibi, bütçenin dış denetim sürecini ve sonuçlarının etkinliğini olumsuz etkilemektedir.⁷⁹

⁷⁷ Özen, a.g.e., s. 315.

⁷⁸ Erbaşı, Güzel, a.g.m., s. 42.

⁷⁹ Taner, s. 24-25.

III.UYGULAMADA GÖRÜLEN SORUNLAR

- Kurumların PEB sitemini bilen, konu ilgili eğitime sahip personele sahip olması çok zor olduğundan, sistemin kendisinden beklenen amaçları yerine getirmesi de zorlaşmaktadır.⁸⁰

- Kamu idareleri performanslarını belirlerken, ölçülebilir kıstasları dikkate almaları gerekirken, bu her zaman sonuç odaklı olamamakta, daha çok çıktı odaklı olmaktadır. Bir faaliyet sonucu hemen görülen ürün veya hizmet olan çıktıdan çok, sonuç birtakım faaliyet sonucun oluşan asıl ulaşılmak istenen hedef olan sonuçların daha önemli olduğu göz ardı edilmektedir.⁸¹

- Birimlerin bir kısmı, oluşturulan performans göstergelerini gerçekleştirememesi endişesiyle hareket edebilmektedirler. Kimi zaman bir önceki yıl gerçekleştirilen rakamların altında göstergeler belirlenirken, kimi zamanda hiç yapılmayacakmış gibi gösterilebilmektedir.⁸²

- Kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idarelerinin az olması, kurumda her zaman ölçülebilecek nitelikte bir performans hedefinin olmaması PEB sisteminde her faaliyetin ölçülmesini güçleştirebilmektedir.

IV.ÖNERİLER

- PEB'in bir parçası olan iç kontrol sistemiyle ilgili tüm aşamalarda üst yöneticilerle birlikte tüm yöneticilerin ve çalışanların katkısı sağlanmalıdır. İç kontrol sisteminde görülen aksaklıkların giderilmesi amacıyla sürekli izleme ve değerlendirme yapılmalıdır.

⁸⁰ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 214.

⁸¹ Poister, Theodore H.; **Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations**, 1. Edition, Jossey-Bass, 2003, s. 38.

⁸² Erbaşı, Güzel, a.g.m., s. 41.

- Kamu personelinin performansının izlenebilmesi amacıyla tüm kurumlarda düzenli kayıtların yapılabilmesi için bilgisayar sistemi kurulmalı ve personel iş yükü verileri anlık olarak kaydedilmelidir.⁸³

- Sistemin uygulanmasında bir diğer önemli konu çalışanların motivasyonudur. Bu bağlamda sistemin uygulama aşamasında doğacak sorunların giderilmesinde hızlı hareket edilerek çalışanların motivasyonunun kırılmaması gerekmektedir.

- PEB'den beklenen faydanın sağlanması ve idarelerde performans yönetimine geçilebilmesi için, çalışanların performans açısından değerlendirilmesine ve gerekli ödüllendirmenin veya yaptırımların uygulanmasına imkân tanıyacak bir personel ücret rejimine geçilmesi gereklidir. Ülkemizde bu ücret sistemine henüz geçilmemesi, çalışanların performanslarını arttırıcı teşvik uygulamalarının sınırlı düzeyde kalmasına sebebiyet vermektedir.⁸⁴

- Sistemin başarılı bir şekilde uygulanması hedefleniyorsa PEB sürecinde yer alan mevcut personelin nitelikleri çeşitli eğitim ve programlarla arttırılmalı ve personelin niteliklerini attırmak için yaptığı çalışma ve eğitimler desteklenmeli ve bu yönde çeşitli teşvikler sağlanmalıdır.

- PEB, politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması aşamasında çeşitli mali bilgilerin varlığına ve oluşturulacak göstergeler için gerekli verilere ihtiyaç göstermektedir. Tahakkuk esaslı muhasebe, performans hedeflerinin ortaya konmasında ve performans göstergelerinin değerlendirmesinde bilgi üretme kapasitesine sahip bir muhasebe sistemidir. Analitik bütçe sınıflandırması da kamu kaynaklarının idari birimler, fonksiyonlar ve ekonomik nitelikleri itibariyle detaylı bir şekilde izlenmesini ve yıllar itibariyle karşılaştırılabilmesini sağlayacaktır. Analitik bütçe sınıflandırması dolayısıyla elde edilecek veriler yıllar itibariyle karşılaştırma

⁸³ Özen, a.g.m., s. 328.

⁸⁴ Özen, a.g.e., s. 321.

imkânı verecek ve performans esaslı bütçeleme hazırlık aşamasında gerek duyulan bilgilerin sağlanmasına imkân verecektir.⁸⁵

- Kamu idarelerinin bütçelerinin TBMM tarafından onaylanmasında ve denetlenmesinde performans programlarının bir araç olarak kullanılması, bu belgeleri sözü edilen kritik ve önemli pozisyona taşıyabilir. Aksi takdirde, performans programları kamu idarelerine ilave iş yükü oluşturmaktan öteye geçemeyecek ve kendilerinden beklenen faydaları sağlayamayacaktır.⁸⁶

⁸⁵ Hastürk, a.g.m., s. 26.

⁸⁶ Kesik, a.g.m., s. 34.

SONUÇ

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

Gelişmiş ülkelerde başlayan PEB yaklaşımı, son yıllarda gelişmekte olan birçok ülkede de uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye de dünyada kamu mali yönetimi alanında yaşanan bu değişim ve gelişmelere kayıtsız kalmamış, bu gelişmelere paralel olarak kamu mali yönetiminde yeniden yapılandırmaya gitmiştir. KMYKK ile kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla hesap verebilir kurumlar yaratılmasının amaçlandığı ve bunu sağlayacak nitelikte yeni düzenlemelere yer verildiği görülmektedir.

Türkiye’de PEB sistemi henüz genç sayılabilecek bir uygulamadır. Bu yüzden uygulamada eksiklikler ve hatalar meydana gelebilmektedir. Sistemin uygulanmasında kamu idarelerinde istikrar olduğu gibi bazen kırılmalarda meydana gelebilmektedir.

PEB’in kendiine özgü kavramları içeren bir dili bulunmaktadır. Bu dilin benimsenmesi ve performans kültürünün oluşturulabilmesi için eğitim çok önemlidir. Kurumlarda çalışan en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm çalışanların bu konuda eğitilmeleri ve bilgilendirilmesinin sağlanması geçiş sürecine büyük katkı sağlayacaktır.⁸⁷

⁸⁷ Bülül, a.g.m. s. 13.

KAYNAKÇA

AKTAN, Coşkun Can; TÜĞEN, Kamil; “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

ARCAGÖK, Mehmet Sait; “İç Kontrol”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

ARSLAN, Ahmet; “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

BİLİCİ, Nurettin; BİLİCİ, Adem; **Kamu Maliyesi**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011.

BÜLBÜL, Duran; “Kamu Kesiminde Performans Yönetimi ve Değerlendirilmesi”, **Sosyal Güvenlik Dünyası Dergisi**, yıl 12, sayı 59, Temmuz 2009.

ÇELEBİ, A. Kemal; KOVANCILAR, Birol; “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, yıl 2012, cilt 19, sayı 1.

EDİZDOĞAN, Nihat; Çetinkaya, Özhan; **Kamu Bütçesi**, 4. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013.

ERBAŞI, Ali; GÜZEL, Ali; “Belediyelerde Performans Esaslı Bütçelemede Karşılaşılan Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt 18, sayı 2, Nisan 2009.

EROĞLU, H. Tuğba; **Kamu Yönetiminde Performans**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2011.

ERÜZ, Ertan; “5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

ERÜZ, Ertan; “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, (Erişim) <http://peb.bumko.gov.tr/Eklenti/5019,eeruzmakale1pdf.pdf?0>, 5 Aralık 2013.

HASTÜRK, Mesut; “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, (Erişim) <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasli%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7eleme2.pdf>, 7 Aralık 2013.

KAPLAN, Recep; **Türk Kamu Harcama Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2012.

KESİK, Ahmet; “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim Dergisi**, sayı 1, Temmuz - Eylül 2010.

NAFAK, Mustafa, **Stratejik Plânlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri**, Ankara, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.

NANGIR, Esin; “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

ÖZEN, Ahmet; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008.

POISTER, Theodere H.; **Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations**, 1. Edition, Jossey-Bass, 2003.

POLAT, Necip; “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

TANER, Ahmet; “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 83, Ekim-Aralık 2011.

ULUATAM, Özhan; **Kamu Maliyesi**, 5. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1997.

YENİCE, Ebru; “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 61.

YENİCE, Ebru; “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, edit. Coşkun Can Aktan, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2006.

Performans Esaslı Bütçe Rehberi, Ankara, Maliye Bakanlığı, 2009.

Performans Bilgisi Denetimi Rehberi, Ankara, Sayıştay Başkanlığı, Nisan 2013.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, 2. Sürüm, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, Haziran 2006.

“Türkiye’de Bütçeleme”, (Erişim) <http://peb.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html>, 6 Aralık 2013.

www.mevzuat.gov.tr

www.resmigazete.gov.tr