

**T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**



**TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN MALİ
HUKUK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

KASIM 2022

**T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**



**TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN MALİ
HUKUK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI
(201231006)**

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ahmet KESİK

KASIM 2022



T.C.
İSTANBUL GEDİK ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz, Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı (201231006) numaralı öğrencisi Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI'nin "Türkiye'de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Mali Hukuk Açısından Değerlendirilmesi" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 28/11/2022 tarihinde oluşturduğu jüri tarafından *Oy Birliği* ile *Yüksek Lisans Tezi* olarak *Kabul* edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

Tez Savunma Tarihi: 28/11/2022

- 1)Tez Danışmanı:** Prof. Dr. Ahmet KESİK
- 2) Jüri Üyesi:** Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL
- 3) Jüri Üyesi:** Dr. Öğr. Üyesi Ali ÖZCAN

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans olarak sunduğum “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Mali Hukuk Açısından Değerlendirilmesi” adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim (28/11/2022).

Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI





Eşime ve Çocuklarıma,

ÖNSÖZ

lisans mezunu olarak geldiğim Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda her şeyden önce Anabilim Dalı'na adaptasyonumda, çalışmalarımı yönlendirmesinde, araştırmalarımın her aşamasında bilgi, öneri ve yardımlarını esirgemeyerek akademik ortamda olduğu kadar insani ilişkilerde de sonsuz desteğiyle gelişmeye katkıda bulunan danışman hocam sayın Prof. Dr. Ahmet KESİK'E, yüksek lisans ve yüksek lisans eğitimimin iyi bir şekilde ilerlemesi için gösterdiğim gayretlere sağladıkları kolaylıklar için arkadaşlarıma, yaşantımın her döneminde bana güvenen, birçok fedakarlıkta bulunan ve eğitimim boyunca beni destekleyen aileme en derin şükranlarımı sunarım.

Kasım 2022

Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	viii
ÇİZELGE LİSTESİ.....	ix
ŞEKİL LİSTESİ.....	x
ÖZET.....	xi
ABSTRACT	xii
1. GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
2.1 Bütçe ve Bütçe Sistemi Nedir?.....	3
2.1.1 Bütçe kavramı	3
2.1.2. Bütçe sisteminin tanımı	4
2.1.3. Bütçe sistemleri	7
2.1.4 Geleneksel bütçe sistemi.....	8
2.1.4.1 Bütçenin fonksiyonları.....	10
2.1.4.1.1 Bütçenin denetim fonksiyonu	11
2.1.4.1.2 Bütçenin çağdas fonksiyonları	12
2.1.4.1.3 Bütçenin konjonktürel fonksiyonu.....	12
2.1.4.1.4 Bütçenin telafi edici fonksiyonu	12
2.1.4.1.5 Bütçenin kalkınma fonksiyonları.....	13
2.1.4.1.6 Bütçenin planlama fonksiyonu.....	13
2.1.4.1.7 Bütçenin yönetim fonksiyonu	13
2.1.5 Performans bütçe sistemi	14
2.2 Performans Esaslı Bütçeleme Modelleri	17
2.2.1 Performansı raporlayan bütçeleme	20
2.2.2 Performans bilgili bütçeleme	20
2.2.3 Performans tabanlı bütçeleme.....	21
2.2.4 Performans kararlı bütçeleme	24
2.2.5 Program esaslı bütçe sistemi.....	27
2.2.6 Performans esaslı program bütçe sistemi	30
2.2.6.1 Performans dayalı bütçe sistemi	31
2.2.6.1.1 Orta vadeli harcama sistemi	31
2.2.6.1.2 Orta vadeli harcama sistemi ve performans esaslı bütçe sistemi .	34
2.2.6.2 Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi	35
2.3 Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması	37
3. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN TEMEL	
UNSURLARI.....	39
3.1 Stratejik Plan	40
3.1.1 Kamu kuruluşları için uygun bulunan planlama.....	44
3.1.1.1 Kamu kuruluşlarında stratejik planlama gereksinimi meydana	
çıkaran sebepler.....	44

3.1.1.2 Stratejik planın uygulanması.....	47
3.1.1.3 Başarılı olan stratejik planların özellikleri	49
3.2 Performans Programı.....	52
3.3 Performans Programı Hazırlama Süreci.....	56
3.3.1 Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi	61
3.3.2 Performans hedeflerinin belirlenmesi.....	62
3.3.3 Faaliyetlerin ve projenin belirlenmesi	62
3.3.4 Kaynaklara yönelik ihtiyacın belirlenmesi	63
3.3.5 Performans göstergelerinin belirlenmesi	66
3.3.6 Performans programının hazırlanması.....	67
3.4 Faaliyet Raporları	68
3.5 Performans Denetimi.....	70
4. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇENİN YASAL	
DAYANAKLARI	72
4.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	72
4.2 5018 Sayılı Kanun’da Bütçe.....	78
4.3 PEB’in Getirdiği Yenilikler.....	83
4.4 Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi ile Farkları	85
4.4.1 Batı’da performans esaslı bütçeleme	86
4.4.1.1 ABD	87
4.4.1.2 İngiltere.....	87
4.4.1.3 Fransa.....	88
4.4.1.4 Almanya.....	88
4.5 Türkiye’de Son Durum.....	89
5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	94
KAYNAKLAR	99
ÖZGEÇMİŞ.....	102

KISALTMALAR

B.Ü.M.K.O.	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	: Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Teşkilatı
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme
PPB	: Planlama – Programlama - Bütçeleme
PPBS	: Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi
PUMA	: Kamu Yönetimi Departmanı
s.	: Sayfa Numarası
SEB	: Sıfır Esaslı Bütçeleme
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

ÇİZELGE LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Çizelge 2.1: Ardışık Orta Vadeli Harcama Sistemi Süreci.....	33
Çizelge 4.1: Performans Esaslı Bütçe Ölçeği	75



ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 2.1: Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması.....	37
Şekil 2.2: Performans Programı Hazırlama Süreci.....	62



TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN MALİ HUKUK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

ÖZET

Dünya genelinde yaşanan ekonomik krizler, kamu harcamalarında önemli artış ve kamu kaygısının artması, sistemlerin şu ana kadar çalışmayı durdurması, ülkeleri kamu maliyesi yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, hesap verebilirlik gibi konuları içeren reformlara itmiştir. hedef ve planlara dayalı harcamalar ve nihayetinde kamu hizmetlerinin performansının ölçülmesi.

Bütçe, yasa koyucu tarafından yürütmeye gelir elde etmek ve harcama yapmak için yetki gözetilen bir iktisadi plan, siyasi bir belge niteliğindedir. Bütçe hakkını içeren ilk belgenin adı "Magna Carta" 'dır. İngiltere'de oluşturulan bu belge, başka ülkeler ve Türkiye'den özenikmiş ve Tanzimat zamanında modern bir biçimde bütçeler klasik bütçe düzenine göre oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu maliyesinin yönetimi ve denetimine ilişkin 5018 sayılı Kanun 2003 senesinde kabul edilmiş ve Türkiye'deki maali anayasa olarak kabul edilen 1050 sayılı Kanun'un gelişen ve değişen kamu maliyesi yönetimine uyum sağlayamaması nedeniyle uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'nin mali reformu olan 5018 sayılı Kanun ile bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol süreci tamamen değişmiş ve performansa dayalı bir bütçe sistemine geçilmiştir.

Yukarıdaki nedenlerle Türkiye' de kamu maliyesinin denetimi ve yönetimine ilişkin 5018 sayılı Kanun ile kamu maliyesinin yönetiminde değişiklikler getirilmiştir. Kanunun çıkmasıyla birlikte performans bütçelemeye geçilmiştir.

Bu çalışmada, Türk bütçe sisteminin kurumsal ve yasal yapısında meydana gelen değişimler, kullanılan bütçe sisteminin yöntemleri ve Sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile başlayan süreçte ortaya çıkan aksaklıkların değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: *Program yapısı, Stratejik planlama, Performans esaslı bütçeleme, Performans denetimi*

EVALUATION OF PERFORMANCE BASED BUDGET SYSTEM IN TURKEY IN TERMS OF FISCAL LAW

ABSTRACT

The economic crises experienced around the world, the significant increase in public expenditures and the increase in public concern, the fact that the systems have stopped working so far have pushed countries to reforms that include issues such as transparency, accountability and accountability in public finance management. spending based on targets and plans and ultimately measuring the performance of public services.

A budget is an economic plan, a political document authorized by the legislator to generate revenue and spend on the executive. The first document that includes the budget right is the Magna Carta. This document, which was created in England, was influenced by other countries and Turkey, and budgets in the modern sense began to be created according to the classical budget system during the Tanzimat period.

Law No. 5018 on the management and supervision of public finances was adopted in 2003 and started to be implemented due to the inability of Law No. 1050, accepted as the financial constitution in Turkey, to adapt to the developing and changing public finance management. With the Law No. 5018, which is Turkey's financial reform, the budget preparation, implementation and control process has completely changed and a performance-based budget system has been adopted.

For the above reasons, the Law No. 5018 on the management and control of public finances in our country has introduced changes in the management of public finances. With the enactment of the law, performance budgeting was initiated.

In this study, it is aimed to evaluate the changes in the legal and institutional structure of the Turkish budget system, the methods of the budget system used and the problems that emerged in the process that started with the General Accounting Law No.

Keywords: *Performance based budgeting, Strategic planning, Performance audit, Program structure*

1. GİRİŞ

Son senelerde dünya ekonomisinde gerçekleşen büyük krizler, kamu harcamaları ve vergilendirmelerindeki artışlar, çoğu ülkede kamu mali yönetimi yaklaşımını sorgulatmıştır. Kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirmeyi, kaynak kullanımını iyileştirmeyi, kaynakların verimli, verimli ve ekonomik kullanımını sağlamayı, siyasi ve idari hesap verebilirlik mekanizmalarını ve mali şeffaflığı iyileştirmeyi amaçlayan uygulama için iyi bir ivme bulunmaktadır. Kamu mali yönetimindeki en önemli değişikliklerden biri, merkezi yönetime ve geleneksel girdi odaklı bütçelemeye dayalı kaynak tahsisinden, performansa dayalı mali yönetime ve güç ve güç tahsisi yöntemine dayalı çıktı odaklı bütçelemeye geçiştir.

Devlet bütçesi, gelecekte belirli bir zaman diliminde devletin harcama ve gelir tahminlerini belirleyen ve devlet geliştikçe sürekli değişen bu bütçeleri yürütme ve uygulama yetkisi veren ve hükümete izin veren bir yasa olarak tanımlanmaktadır. Devlet işlevlerinin sınırlı olduğu bir dönemde, devlet bütçesinin boyutu küçüktür. Ancak devletin ekonomide aktif rol oynamaya başlaması ve işlevlerinin çeşitliliği bütçenin kapsamını ve önemini genişletmiştir. Bu yöndeki gelişmeler, devlet bütçesinin işleyişini ve sistemlerini de farklılaştırmaktadır.

Devletin sınırlı işlev gördüğü dönemde geleneksel bütçe sistemi harcama kalemlerine göre sınıflandırılmıştır. Ülkelerin sistemdeki kaynakları kullanma verimliliği çeşitli analizlere konu olmamıştır. Dünya ekonomisinin ve finansının gelişmesi de bu bütçe sisteminin yetersizliklerini ortaya çıkarmıştır.

20. yüzyılın başlarında performans bütçelemesi ile başlayan modern bütçeleme sistemi, proje bütçelemeye, program-proje-bütçelemeye, sıfır tabanlı bütçelemeye ve son olarak performans bütçelemeye dönüşmüştür. Tüm bu sistemlerin genel olarak aynı olan özelliği, kaynak yararlanımında en az kaynakla en fazla çıktıyı sağlamaktır. Sosyal ihtiyaçlara göre, devlet tarafından sağlanan hizmetlerin optimal dağılımını sağlamak için kaynaklar bütçede belirli bir sıraya göre tahsis edilir. Bu kapsamda her yeni kurulan bütçe düzeni, kamu hizmetlerini kaynakların en doğru yararlanmasına göre planlamaya çaba göstermektedir.

Performansa dayalı olarak gerçekleşen bütçeleme, modern bütçeleme sistemlerinde başka sistemlerden önemli unsurları, teknolojinin değerli katkılarıyla birleştiren bir sistemdir. Bu açıdan sistem, ülkenin maliye politikasını destekleyen unsurlarla diğerk bütçe sistemlerinin bir bileşimi olarak görülebilir. Performansa dayalı bütçeleme sistemlerinin uygulanması ülkeye göre değışebilir.

Bazı ülkeler stratejik planlamaya dayalı modeller uygularken, performans sözleşmelerine veya bütçe formatlarına dönüştürülen modeller diğerkleri için temel teşkil edebilir. Ülkeler arasındaki bu farklılıklara rağmen, tüm uygulamalarda verimlilik, kamu hizmeti sunumuna ve kaynak kullanımına dayanmaktadır. Bu durumda hizmet sunumunda performans göstergeleri belirlenir ve bunlar kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmek için kullanılır. Bu nedenle, performans bütçelemeye sahip tüm ülkelerin ortak noktası "performans"tır.

Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çerçevesinde stratejik planlamayla ilişkilendirilen performans bütçeleme modeli, kamusal olan kaynaklarının etkin kullanımını sağlama amacına dayanmaktadır. Türkiyen'in planlama-planlama-bütçe sisteminden yeni bir bütçe sistemine geçişinin gerekliliğini çok yönlü olarak değerlendirmek bu çalışmanın temel çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu bütçe sistemi, kamu mali yönetimimizde oldukça yeni olduğundan, teorik çerçevesini tanımlamak ve mali sistemimiz üzerindeki olası etkisini analiz etmek önemlidir. Bu amaçla bu tezde 2006-2018 yılları arasında uygulanan bütçe sistemi olan Performans Esaslı Bütçe Sisteminin mali ve hukuki çerçevesi çizilecektir. Tezin son bölümünde ise Performans Esaslı Program Bütçe Sisteminin Türkiye'deki son durumu açıklanacaktır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1 Bütçe ve Bütçe Sistemi Nedir?

2.1.1 Bütçe kavramı

Bütçe, hükümetin kamu fonlarını toplamak ve bunları toplumda kullanmak için parlamentodan aldığı bir görevdir. Farklı deyiş ile, bütçe, hükümet ile toplum arasında kaynakların kullanımına ilişkin bir sözleşme olur. Bütçeler, devletlerin gelir ve giderleri ele alıp bir araya getirmesine izin veren sözleşmelerdir (Edizdoğan, 2008).

Devlet gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların belirlenmesine olanak sağlayan bütçe, çağdaş ekonomilerde bütçe yetkilerine ve bütçe kanununa dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin türü ve miktarı ile bu hizmetlerin karşılanması için alınan kamu gelirleri ile bu hizmetlerde kullanılmak üzere izin ve onay için Meclis'e sunuldukları yer bütçe otoritesini temsil eder. Alınan izinlerin ve onayların yerinde kullanılıp kullanılmadığına ilişkin Parlamenteoya hesap verme sorumluluğu, bütçe kanununun operasyonel yönünü de göstermektedir (Kesik, 2005).

Türkiye'de bütçe yetkisi ilk kez 1876 anayasasında yer almıştır. Fransız anayasasının hükümleri ele alınarak, bütün vatandaşların ödeme durumlarına göre ve sadece kanuna göre vergilendirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu nedenle Anayasa, vergi onay yetkisi ve bütçe yetkisi sağlamaktadır. Bu Anayasanın hükümlerinden; yıllık vergilendirme, gelir ve gider dairelerinin onaylanması, yıllık bütçe ilkesi, karar kanunu ilkesi ve Sayıştayın denetimi esasları kabul edilmiştir. Ancak tarihi olaylar sebebiyle yasa uygulanmadı. Kanun komple yürürlükten silinmiş ve uygulanması ötelenmiştir.

İkinci meşrutiyet için 1908 senesinde tekrardan yürürlüğe giren anayasa, günümüz bütçe sisteminin de temelini oluşturmaktadır. İkinci anayasal hükümet, anayasayı yeniden uygularken bütçe kalemlerini hazırladı. Bütçe kalemlerini meclise sundu ve bütçe mecliste görüşülerek onaylandı. Türk ülkesi ilk çağdaş bütçesi, birlik ve

genelleme ilkelerine uygun olarak, çağdaş ve pratik anlamda hazırlanmış, onaylanmış ve uygulanmış ve 1909 yılı bütçesi olmuştur (Edizdoğan, 2008).

2.1.2. Bütçe sisteminin tanımı

Bütçe kavramına baktığımızda ilk olarak Avrupa ülkelerinde görülmeye başlamıştır. Latince "Bulga", Fransızca'da "Bouge", "Bougette" anlamlarına gelen bütçe, İngilizce' de on yedinci yüzyıldan beri "budget" olarak kullanılmakta ve Fransızca'dan Türkçe' ye geçmiştir. Kelime anlamı olarak bütçe, gelecekteki olan gelirleri ve plan dahilinde harcamaları belirten bir tablo olarak belirtilebilir.

Sistem Yunan dilinden türemiş ve birleşik bir tümü ifade etmekte olan kavramdır; Bir bütünü meydana getiren düzenli olan parçalar, kurallar, ilkeler, yöntemler, uyumlu fikirler, sosyal, politik ekonomik veya organizasyon, düzen, prosedür ve tarz gibi anlamları içerir (Seyidoğlu, 1992).

Bütçe ve sistem sözcüklerinden meydana gelen bütçe sistemi kavramı; Kamu hizmetlerinin sunumunda mali kaynaklar içinde mevcut kaynakların en iyi şekilde kullanılması ve amaçlara varmak için halihazırda programlar ve eylemler arasındaki tercihlere durumuna göre kaynakların tahsis edilmesini barındıran bir süreç şeklinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle bütçeleme sisteminde mali kaynaklar dönemlere göre bireysel programlara ayrılmaktadır (Seyidoğlu, 1992).

Kamusal olarak bütçe düzeninin olduğundan bahsedebilmek için ilk olarak kamu kesimi bütçesi kavramının gelişiminden bahsetmek gerekir. Kamusal anlamda bütçelerin tarihsel gelişimi göz önüne alındığında, kavramın ilk kez İngiliz belgelerinde geçtiğine bilimsel olarak inanılmaktadır (Greene, 1999).

Fransa'da 1862 senesinde ortaya konan kanunda bütçe kavramı; devletin gerçekleştirecek olan harcamalarını ve yıllık gelirlerini öngören ve yetki veren bir çeşit belge olarak ifade edilmektedir⁴. Bugün birçok bilim insanının benzer şekilde ulusal bütçeleri tanımladığı görülmektedir. Bu nedenle devlet bütçesi, devletin bir yıllık harcama ve gelirlerini tahmin eden ve uygulanmasına izin veren bir yasama eylemi veya kanunu olarak tanımlanabilir.

Ekonomik ve mali bir araç olan devlet bütçesinin; devletin yapabilecekleri ve yapamayacakları konusunda tercihleri göstermek, iki bölge veya politika arasındaki ilk olacakları meydana çıkarmak ve hesap verebilir olmak gibi birden çok işlevi

vardır. Özel sektörden farklı olarak ulusal bütçede bu özelliklerde siyasi tercihleri yansıtan ve bu sosyal kaynakları kullanan birçok aktör bulunmaktadır.

Devlet, bütçe hazırlayarak, kamuya tahsis edilen kaynakların hangi hizmetlere ve ne ölçüde ayrılacağını belirler ve bunun için ödeme gücünü kullanır. Bu hedeflere ulaşmak için 3 bütçe aşamasına ihtiyaç vardır: bir mali planın geliştirilmesi, plana rehberlik edecek yasaların geliştirilmesi ve bütçe uygulamasının kamu kurumları tarafından gerçekleştirilmesi ve bu aşamaların bütçe sistemi ile koordine edilmesi gerekmektedir.

Kamu faaliyetlerinin planlanması ve kamu gelir ve giderlerinin dengelenmesi bütçelerle sağlanabileceğinden, süreç operasyonlarının devamlılığında düzenli bir devinimin olması önemlidir. Bu devinimin oluşması, devletin iyi bir bütçe sistemi aracılığıyla iş faaliyetlerini daha verimli bir şekilde planlamasını, kontrol etmesini, koordine etmesini ve geliştirmesini sağlamaktadır.

Bütçe sistemlerinin tarihsel gelişimini incelediğimizde, bugün anlaşıldığı gibi modern sistemin temellerinin 18. yüzyılda mutlak monarşi sorununda atıldığını ve 19. yüzyıldaki meşruti monarşi döneminde yaygınlaştığını görebiliriz. Modern bütçelemenin ilk örnekleri, bir yönetim tekniği için kılavuz olarak uygulanmaya başlandı. Bu dönem için bütçe, hükümdar için sınırlayıcı bir faktör olarak değil, hükümdarın emirlerine uyan kamu görevlileri üzerinde bağlayıcı bir güç olarak kabul edildi. Bütçeleme sürecinde, kamu gelirlerinin planlanmasına odaklanan gelir boyutu ön plana çıkmaktadır. Ek olarak bütçeler devletinsakladığı bir durum olarak kabul edildiğinden belirli sayıda yetkiliye verilmiştir.

Günümüz bütçe sistemi anlayışında mali disiplinin sağlanması, kaynakların ülkenin farklılaşan önceliklerine göre getirilmesi, kaynakların daha verimli kullanılmasının teşvik edilmesi gibi sorumlulukları olduğu görülmektedir. Bu görevleri tamamladıktan sonra sistem; ekonomik büyüme ve kalkınma, gelir dağılımının ayarlanması gibi finansal hedeflere ulaşmasında hükümete rehberlik eder. Bütçe sistemi ulusal koşullara uygun olarak yapılandırılırsa devletin makro hedeflerine ulaşmada en etkili araç rolünü oynayabileceği söylenebilir. Bu nedenle, rasyonel olarak organize edilmiş bir bütçe sistemi, ulusal makroekonomik politikalar için en önemli yön ve uygulama aracıdır.

Bütçenin işlevi, ekonomi ve ülke anlayışı geliştikçe gelişir ve değişir. Devlete verilen sorumluluklar geliştikçe, bütçeye bazı yeni sorumluluklar da eklendi. Bu yeni bütçe işlevleri, klasik işlevlerin yanı sıra, modern finansörlerin dönemsel, istikrar sağlama işlevleridir. İşlevler aşağıda kısaca açıklanmıştır. Devlet bütçesi, iktidar partisinin genel politikasını uygulama aracı olduğu için doğası gereği politiktir.

Bütçenin siyasi işlevi, bütçeyi tüm kamu yönetimi sürecini etkilemek için bir araç olarak kullanmaktır. Bütçeyi onaylayan ve denetleyen bir parlamenter otorite olduğu sürece, Millet Meclisi etkin ve kapsamlı bir rol oynayabilir. (Newmark, 1948 : 209) .

Bütçenin ekonomik-mali işlevi; bu işlev, tüm mali yönetimin ayrıntılı olarak planlanmasını ve makul olduğu ölçüde kamu gelirleri ile harcamaları arasında denliğin sağlanmasını içerir (Neumark, 1948:209) ve bunu gerçekleştirmenin en etkin yoludur. Hizmetleri önceliklerine göre önceliklendirerek, finansal planlama yoluyla hizmetleri yürütür (Neumark, 1948: 209). Bu, minimum finansal kaynaklarla maksimum fayda için fırsatlar yaratmak demektir (Coşkun G. , 2000 : 29).

Bu bağlamda, hükümetin bütçeye göre alma ve ödeme hakkı olduğundan, bütçenin hazırlanması ve yürütülmesi sürecindeki tüm işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve tüm kamu idarelerinin bütçenin hazırlanması ve yürütülmesini sağlamaları şarttır (Coşkun G., 2000:32).

Bütçe, kamu yönetiminde en etkili politika araçlarından biridir. Bütçe olarak bilinen geleneksel denetim işlevinin yardımıyla, halk, kamu faaliyetlerini yürütmekten sorumlu devlet yöneticilerini siyasi olarak bastırabilir ve kontrol edebilir. Gelecekteki kamu harcamalarının ve tahsil edilecek kamu gelirlerinin miktar ve bileşimini kontrol etmek için bütçe, halkı temsil eden devlet kurumları tarafından onaylanmaktadır. (Coşkun G., 2000: 36).

Bu nedenle, devlet kurumu bütçeyi onaylanan miktar ve bileşime göre yürütmek zorundadır. Denetim fonksiyonu sayesinde, hazırlanan bütçe ile bütçeyi yürüten yöneticinin sorumlu olduğu fiili sonuçlar karşılaştırılarak sapmalar tespit edilir. Sonuç olarak, bütçe denetimi işlevine sahip bütçenin uygulanmasından sorumlu devlet organlarının keyfi eylemleri büyük ölçüde engel koyulmaktadır (Greene, 1999).

Adil devlet anlayışı yerini müdahaleci devlet anlayışına bıraktıktan sonra, bütçenin işlevinde önemli bir değişiklik olmuş ve modern finansçının ekonomiye müdahale

eden sosyal refah devleti anlayışı, adil bir devlet anlayışından ziyade yerleşmeye başlamıştır. Bu anlayışla birlikte, yıllık dengenin önemli olduğu bütçede ekonomik denge ağırlıklı olarak yer almaya başlamış ve bunu sağlamak için bütçelerin gerektiğinde açık verebileceği düşünülmüştür. Modern finansörler, ekonomik hayatta finansal olayları kabul ederken aynı zamanda bütçeye yeni işlevler de yüklemiş, bütçenin ekonomik ve sosyal hayata etkisi vurgulanmıştır (Kesik, 2005).

Bu işlevlerden ilki, enflasyonist bir ortamda harcamaları azaltıp gelirleri artırarak, deflasyonist bir ortamda harcamaları artırarak ekonomiyi canlandırmayı amaçlayan "Bütçenin Ortak İşlevi"dir (Kesik, 2005).

Bu işlevlerden biri de bütçenin özel sektörün yeterli olmadığı alanlara gerektiğinde açık vererek müdahale edebileceği ve böylece ekonominin normal gelişmeye girmesini sağlayabildiği fikrine dayanan "bütçenin telafi edici işlevi"dir. süreç ve ekonomiyi iş düzeyinde sağlıklı bir dengeye getirmek (Seyidoğlu, 1992).

Bütçenin günümüzde üçüncü işlevi "kalkınma işlevi"dir. özel sektör kuruluşlarının yeni yatırımlara başlaması teşvik edilerek bütçe kalkınma plan ve programlarına uygun olarak uygulanmalıdır (Tüğen, 2005:42).

Öte yandan, bütçenin "gelir dağılımı ayarlama işlevi", finans departmanının işleyişiyle kendiliğinden oluşan gelir dağılımını etkileyerek ve işgücü gelirlerinin payını artırmak gibi önlemler alarak gelirin yeniden dağıtılmasını ifade eder. Ekonomik mekanizma, ekonomik işgücü faktörleri varsa, geçimi sağlayacak garanti sağlanır (Greene, 1999).

Bütçenin bir diğer modern özelliği de "istikrarlı" özelliğidir. Hepimizin bildiği gibi ekonomik istikrar, ekonomide fiyat istikrarı ile tam istihdamın aynı anda olduğu durumu belirtir. Bu doğrultuda fiyat istikrarının ve tam istihdamın olması için gelir ve bütçe harcama yapısının değişikliklere göre esnek bir şekilde ayarlanması ve bütçe politikalarının diğer ekonomi politikaları ile koordineli olarak uygulanması gerekmektedir (Greene, 1999).

2.1.3. Bütçe sistemleri

1940 yılında, bütçe uzmanı Valdimer Orlando Key, bir bütçe sistemi geliştirmek için ilk fikirlerden birini ortaya attı. En önemlisi, "B Faaliyeti yerine A Faaliyeti için hangi ilkelere göre fon tahsis edilmelidir?" Bir araştırma bütçesi sisteminin

geliştirilmesi için zemin hazırlar. Bu tür araştırmalar, devlet rolleri ve sorumluluklarına benzer bir süreci takip eder. Dolayısıyla bütçe sisteminin devletin fonksiyonlarındaki değişimlere paralel olarak geliştiği söylenebilir.

Bu süreç, daha iyi hizmet ve daha düşük maliyetle hizmet vermeyi amaçlayan bütçeleme sistemlerinde yaşanmaktadır. Sosyal ihtiyaçların çeşitlenmesi, nüfus artışına ve daha kaliteli ve farklı hizmetlere duyulan ihtiyaca bağlıdır ve bu da hükümetlerin sınırlı kaynaklarla bu ihtiyaçları önceliklendirmesini zorunlu yapmaktadır. Bu sebeple, her yeni oluşan bütçe düzeni, belirli kaynaklar için makul seçenekleri belirlemek üzere tasarlanmış bir süreç içerir ve öncelikle bütçenin harcama kısmına odaklanır.

2.1.4 Geleneksel bütçe sistemi

Adil devlet anlayışı ve denk bütçe ilkesini vurgulayan geleneksel iktisat anlayışı, ekonomik hayatın devamlılığını sağlamak için kamu faaliyetlerinde adalet ve güvenlik hizmetlerinin yeterli olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle, milli bütçenin gelir ve gider ölçeği ile kamu hizmetlerinin kapsamı son derece sınırlıdır (Moğol, 2002).

Bu dönem içerisinde uygulanmış olan bütçe düzeni, geleneksel şekilde olan bütçe sistemi şeklinde tanım yapılmaktadır. Sistemin amacı, devlete pusula olmak ve yasama organı üzerinde kontrolü teşvik etmektir. Bu nedenle genel harcamaların çeşitli olmasının önüne geçmekte ve harcamalar "harcama kalemleri" olarak sınıflandırılma yapılmaktadır. Dolayısıyla ilgili bütçe düzenine "harcama bütçesi" adıda verilmektedir. Harcama kalemlerine göre sınıflandırma yaparken, kaynakların neden kullanıldığını ve ne gibi faydalar sağlayacağını vurgulamadan parayı harcamak önemlidir. Bu nedenle, geleneksel bütçeler, girdi durumuna yoğunlaşmış bir düzen olarak kullanıma alınan kaynakların ne kadar olduğuna odaklanır.

Meşruiyet sistemin temel amacı olduğundan ve kontrol sistemi bu ilkeye dayandığından hizmet sunumunda etkinlik ölçütlerinin geliştirilmesi ihmal edilmektedir. Sistemdeki verimlilik göstergeleri dikkate alınmadan ilerideki kaynak tahsis kararları için yeterli bilgi alınamamakta ve bu durum kıt kaynakları karşılayan ve artan toplumsal ihtiyaçları karşılayan bir bütçe sistemi oluşturmaktadır (Falay, 1979).

Geleneksel bütçe sistemlerinin temel amacı, kamu harcamalarının miktarının ve bileşiminin yasama organı tarafından onaylanan şekilde kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmektir. Bunu akılda tutarak, kaynakların israflı kullanımının kamu sektörüne aktarılmasını önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca bu sistemde kamu kurumlarının yıl sonunda biriktirdikleri ödenekler merkezi yönetime devredilmekte, kamu kurumlarının harcamayan kısmı ise gelecek yıl kaynak tahsisi sürecinde mahsup edilecektir. Dolayısıyla, yıl sonuna kadar harcamaların maliyeti ne olursa olsun harcama baskıları ortaya çıkacak ve harcama yapan kurumlar aldıkları hibeleri tutmakta sorun yaşamayacaktır (Odabaş, 1998).

Türkiye’ de bütçe kanununa uyumlu olan çağdaş bütçe kurum, kural ve bir şekilde yöntemlerinin ileriye götürülmesi ancak cumhuriyet döneminde gerçekleştirilebilmiştir. 1921 anayasasında özel bir bütçe düzenlemesi bulunmamaktadır. Yalnızca iki madde bütçenin genel durumuyla alakalı genel hükümler barındırmaktadır. Bütçe hakkı 1924 anayasasında ince detaylara inerek düzenlenmiştir. Bu anayasa, TBMM'ye bütçeyi incelemek ve onaylamak gibi kapsamlı sorumluluklar getirmiştir. 1924 Anayasasının bu hükümleri bütçe hakkının net olan ifadeleridir.

1927 senesinde Muhasebe-i Umumiye Kanunu uygulamaya konuldu ve geçerli sayılmaya başladı. Bu hakkın genel bir açıklaması aşağıdaki paragraflarda verilmektedir.

Kamu Muhasebesi Kanunu, 2003 senesinde 5018 sayılı KMYK’nın yürürlükte yerini almasıyla yürürlükten kaldırılmıştır. 1961 Anayasası vergi alımlarında mali yetki ilkesini getirmiş ve bütçenin senelik yapılacağı, devlet giderlerinin sadece bütçelerden gerçekleştirilebileceği ve bu yetki sahibi olmadan düzenlemeye gidilmeyeceği hususunu düzenlemiştir. Ek olarak kesin hesap ve yasama denetimine ilişkin Kanun ile alakalı alanlar da dikkate alınmıştır. 1961 Anayasası'nda bütçenin mali bir araç olma işlevinin yanı sıra ekonomik bir araç olma işlevi de yer almıştır. 1970 yılında programın bütçe modeli çalışmalarına tüm genel ve katma bütçeli kuruluşlar dahil edilmiştir. 1973 yılında tüm devlet kurumlarını kapsayan “Bütçe Program Sistemi” halihazırda uygulamaya sokulmuştur. Program bütçeleme sistemi, kamu yönetiminde belirlenen hedeflere varmak için belirli mevcut kaynakları tahsis etmek için yöneticiler ve siyasi organlarca rasyonel kararlar verilmesi ortamını yaratan bir bütçeleme ve yönetim tekniği şeklinde karşımıza çıkar. Karar vermede,

belirli faaliyetlerin yürütülmesinde ve devam ettirilmesinde "hizmet"e dayalı bir bütçe sistemidir. Uygulamada bu sistem, kuvvetli bir siyasi kararlardan söz edilememesi, 1973 bütçe hazırlama kılavuzunda uygulanacak ve öngörülen mekanizmaların ortaya konulmaması, harcama kalemlerinin manipülasyonunun devam etmesi gibi nedenlerle uygulanamamış ve anlamda geleneksel bütçe sisteminden vazgeçilmemiştir. Cumhuriyetin ilk senelerinde bütçe programının kabul edildiği 1973 yılına kadar Türkiye ağırlıklı olarak "Geleneksel Bütçe Sistemi" ile yönetilmiştir.

Devletin ekonomiye hakim olması ve ekonomideki çoğu eylemin kamu kurumlarınca yapılmaya başlanması ile geleneksel bütçe sistemlerinin yetersizlikleri ill olarak kendini göstermiştir. Toplumun birçok ihtiyacı devlet tarafından karşılanmakta ve kamu yönetiminin verimlilik sorunu modern bir bütçe sistemine olan ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle birçok ülke geleneksel bütçe sisteminden performans bütçelemeye geçişi incelemeye başlamıştır.

2.1.4.1 Bütçenin fonksiyonları

Devletin toplumun ortak gereksinimlerini karşılamadaki en önemli mali aracı bütçedir. Bütçe işlevi, bütçelemenin amacını ortaya çıkarır. Bu özellikler, bütçenin neyi başarmaya çalıştığı sorusuna cevap verir. Bu nedenle bütçe kanunu ile belirlenen politikanın işleyişine ve bütçenin bu konuda üstlendiği sorumlulukların yerine getirilmesine bütçenin işlevi denilmektedir (Seyidoğlu, 1992).

Ekonomik ve sosyal hayatın gelişmesi, devlet anlayışının ve ekonomik ve mali düşüncenin değişmesiyle birlikte bütçenin işlevleri hemen hemen tüm ülkelerde zaman içinde genişlemiştir (Moğol, 2002).

Bu doğrultuda bütçenin fonksiyonları klasik fonksiyonlar ve çağdas fonksiyonlar olmak üzere iki kısma bölünmektedir.

- **Bütçenin Klasik Fonksiyonları**

Klasik işlevlerden ekonomik ve mali işlevler, hukuki işlevler, siyasi işlevler ve kontrol işlevleri olarak bahsedilmiştir.

- **Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu**

Bütçenin ekonomik ve mali işlevi, bütçe içindeki kamu hizmetlerinin belirli bir plan yapılarak, mümkün olan en ufak kaynak tahsisi ile uygulanması anlamına gelmektedir (Moğol, 2002).

Bu fonksiyon sayesinde bütçe gelir gider dengesi ön plana çıkarılmaktadır. Klasik iktisat düşüncesinin etkilerinin görüldüğü bu işlevde, devletin iktisadi hayata müdahalesini en aza indirmek için küçük ve dengeli bir bütçeye sahip olunması gerekmektedir. Bu itibarla ekonomik ve mali işlevin amacı, devletin kaynak harcamaları dengesini sağlamak için sınırlı kaynaklar ve sınırsız ihtiyaçlar durumunda ihtiyaçları önceliklendirerek toplum için en yüksek refahı sağlayacak kişileri tatmin etmektir.

- **Bütçenin Hukuki Fonksiyonu**

Bütçenin hukuki işlevi, bütçenin hükümet tarafından hazırlanması, kanun koyucu tarafından görüşülmesi ve onaylanması, tüm kamu gelir ve giderlerinin miktar ve bileşiminin belirlenmesi, yürütmeyi ve kamu idaresini bağlayan bir kanuni işlem olmasıdır (Aksoy, 1993: 112).

Bu itibarla, işlevi ile bütçede yer alan gelir ve giderlerin tahsilatı belirli normlara tabidir ve bütçe uygulamasından sorumlu yürütme organının bu kurallar çerçevesinde çalışması sağlanmaktadır.

- **Bütçenin Siyasi Fonksiyonu Bütçenin hazırlanması**

Onaylanması, uygulanması ve değerlendirilmesi siyasi bir süreç gerektirir. Yürütme organının hazırladığı bütçe yasa koyucu tarafından onaylandıktan sonra yürütme organı tarafından uygulanır. Yürütme, yapılan bütçelerin amaçlarına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinden yasa koyucuya yani dolaylı olarak seçmenlere karşı sorumludur. Bu açıdan bakıldığında bütçe siyasi bir süreçtir.

2.1.4.1.1 Bütçenin denetim fonksiyonu

Bütçenin geleneksel işlevi, bir kontrol aracı olmasıdır. Bu işleve uygun olarak amaç, halkın yöneticilerini siyasi olarak baskı altında tutması ve kontrol etmesidir (Moğol, 2002).

Oylama mekanizması tarafından seçilenler, seçmenler adına bütçe yasasını onaylarlar. Bütçede belli bir süre içinde yapılması gereken giderler ve tahsil edilecek gelirler olduğundan, bütçeyi yürüten yürütme organı, kanun koyucu tarafından

onaylanan bütçeye göre faaliyet gösterecektir. Yürütme organı, özellikle halktan tahsil edilecek gelirlerin kullanımında özgürce hareket edemez; Belirtilen fonlardan daha fazlasını harcamak mümkün değildir. Gözetim işlevinde, hükümet eylemlerinden sorumludur ve parlamento ve halka karşı sorumludur.

Bütçe kontrolü sayesinde bütçeleri daha iyi ve verimli bir şekilde uygulamak mümkündür. Bütçenin geleneksel anlamıyla bütçe kontrolü, hukuki anlamda kontrol iken, modern bütçe anlayışında kontrol, performans kontrolünü yani kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımı özelliklerine sahip kontrolün yanı sıra yasallığı da içerir denetim. Bu bağlamda her bütçe sistemi, çeşitli uygulamaları içermekle birlikte, kamu kaynaklarının kullanımının kontrolünün etkinliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

2.1.4.1.2 Bütçenin çağdas fonksiyonları

Çağdas bütçe işlevleri, döngüsel işlev, tazminat işlevi, kalkınma işlevi, planlama işlevi, yönetim işlevi, gelir dağılımı düzenleme işlevi ve istikrar işlevi olarak değerlendirilmektedir.

Nitekim bütçenin modern işlevlerinin, devletin ekonomik hayattaki rolünü ve önemini artırmak ve bir maliye politikası aracı olarak bir politika aracı olarak bütçeyi etkin bir şekilde kullanmak amacıyla geliştiği görülmektedir.

2.1.4.1.3 Bütçenin konjonktürel fonksiyonu

Bütçenin döngüsel işlevi, maliye politikası aracı olarak etkin kullanımı düşünülerek tasarlanmıştır. Bu fonksiyon, bütçenin mevcut ekonomik duruma göre tepki verdiğini ifade eder. Örneğin, enflasyonlu bir ekonomik ortamda bütçe, ekonomik dengeyi sağlamak için fazla vererek, bütçe harcamalarını azaltarak ve vergi oranlarını artırarak yanıt verir.

2.1.4.1.4 Bütçenin telafi edici fonksiyonu

Telafi edici işlevi, devletin ekonomik hayata müdahalesinin gerekliliğini vurgulayan bir anlaşmanın ürünüdür. Piyasanın tek başına tam istihdamı sağlayamadığı durumlarda yani piyasa başarısız olduğunda devletin müdahale etmesi gerekir. Bu bağlamda devlet, bunalım dönemlerinde tam istihdamı sağlamak için bütçe üzerinden

ekonomiye müdahale etmektedir. Bu işlev aynı zamanda bütçeyi maliye politikasının etkin bir aracı olarak kullanmayı da amaçladığıdır (Moğol, 2002).

2.1.4.1.5 Bütçenin kalkınma fonksiyonları

Bütçe, gelişmekte olan ülkelerde önemli bir finansal kalkınma aracıdır. Bütçenin harcama kanadında verilecek kararlar, kalkınmanın uygulanmasında kullanılabilir. Ekonomik kalkınmanın sağlanmasında önemli bir araç olan kalkınma planlarının uygulanması, bütçede hazırlanan planlar doğrultusunda kaynak alınarak sağlanmaktadır. Bu kapsamda etkileri uzun vadede hissedilecek olan yatırım ve araştırma geliştirme harcamalarına dikkat edilmelidir.

2.1.4.1.6 Bütçenin planlama fonksiyonu

Planlama, bütçeden daha geniş kapsamlı bir dönemi ifade eder. Bütçe genellikle bir sonraki sene için kamu sektörü dengesini gösterirken, planlama - özellikle kalkınma planları - genellikle beş yılı kapsar.

Bütçe, belirli bir ülkede hükümet tarafından belirlenen uzun vadeli hedeflere ulaşmak için bir adımdır. Bu hedeflere ulaşmada hükümetin bir yıllık politikasının yapısını ve içeriğini oluşturan araç bütçedir.

Uzun vadeli hedefler için yıllık talepleri gösteren bir bütçe aracılığıyla hedeflere ulaşmaya çalışır. Bir plana yol açacak tekliflerin finansmanı bütçeden yapılır. Bütçe planlama işlevi, kamu programları arasında fon tahsisine odaklanarak kaynak verimliliğini sağlamayı amaçlar (Mutluer vd., 2007: 410-411).

Bütçe, kamu sektörünün mali, ekonomik ve siyasi planıdır. Plan şeklinde bir bütçenin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Mutluer vd., 2007: 410-411);

- Bütçe, harcamalar ve devlet gelirleriyle ilgili mali (parasal) işlemleri yansıtan bir plandır.
- Bütçenin kamu kurumlarının gelecekteki hedeflerine ulaşmasına yönelik olması, Politika ve programların uygulanmasını sağlayan bir plandır.

2.1.4.1.7 Bütçenin yönetim fonksiyonu

Bütçe, kamu sektörü için önemli bir yönetim aracıdır. Kamu sektörü, kendisinden bekleneni bütçede somutlaştırmaktadır. Bütçe dahilinde mal ve hizmet sağlar. Bu da kamu yönetiminin varlığını ortaya koymakta ve sürekliliğini sağlamaktadır. Kamu

yönetiminin etkin işleyişi ancak beklenen hizmetlerin bu şekilde sunulmasıyla sağlanabilir. Kamu yönetimi bütçe olmadan işleyemez. Bütçe süreci, kamu yönetiminin sağlıklı bir şekilde işlemesi için alınması gereken tedbirlerin baskısı altındadır. Bütçe sürecinin rasyonel olmadığı durumlarda kamu yönetiminin başarısız olması ve kamu hizmetlerinin sunumunda birçok aksamalarla karşılaşması doğaldır (Mutluer vd., 2007: 400-411).

Yöneticilerin elindeki en önemli yönetim aracı bütçedir. Bütçenin kamu yönetiminin uygulanması için gerekli kaynakları sağlaması başlı başına bir yönetim aracı olarak hareket etmesi için yeterli bir nedendir. Bütçe harcama kanadı da bazı yönetim politikalarında kullanılan bir araçtır (Tosun, 2007: 125).

Bütçe aynı zamanda kamu yönetiminin ulaşmak istediği amaçlar için kullanılacak siyasi bir araçtır. Bir maliye politikası aracı olan bütçe, hem gider hem de gelirlerde miktarı ve bileşimi değiştirilerek kullanılan bir araçtır. Demokratik parlamenter rejimlerde bütçe, siyasi iktidar hükümetinin politikasıdır.

Dolayısıyla bir bütçeyi onaylamak, hükümet politikasını onaylamak anlamına gelir, reddetmek ise hükümet politikasını kabul etmemek anlamına gelir. Bu bağlamda bütçe, hükümetin politikasını ifade eden bir araçtır (Mutluer vd., 2007: 410-411).

2.1.5 Performans bütçe sistemi

Geleneksel bütçe oluşumundan modern anlamda olan bütçe durumuna geçmenin ilk evresi performans bütçelemedir. Bu düzenin ilerlemesi 20. yüzyılın ilk senelerinde ABD’de gerçekleşti. Bu duruma yönelik araştırmalar 1911 senesinde Ekonomi ve Verimlilik Komisyonu ile ilk adım atılmış ve düzen ilk olarak 1913-1915 seneleri arasında New York Araştırma Bürosu gözetiminde City of Richmond Borogh’da uygulanmıştır. Bu çerçevede sokak temizliği, kanalizasyon bakımı, yol yapımı gibi kamusal faaliyetler işlevsel olarak sınıflandırılmaktadır.

"Yönetici bütçeleme" veya "operasyonel bütçeleme" olarak da bilinen bir performans bütçeleme sistemi; hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşmak için alternatiflerin bulunması, yeni sınıflandırma sistemleri uygulanması, planların geliştirilmesi ve kaynak tahsisi yoluyla kaynak ve maliyetlerin hizalanması gibi yenilikler getirir. Bütçede, ayrıca raporlama yeteneklerine sahip yeni bir muhasebe sisteminin kurulmasıdır. Bu sistemde, hedeflere ulaşma düzeyi, hibelerin kamu kurumlarına tahsisine göre sınıflandırılmaktadır (Coşkun, 1976).

Performans bütçelemenin amacı, kamu faaliyetlerinin başarısını ölçmek ve bunları kamu sektörünün verimliliğini artırmak için belirli programlarda formüle etmektir. Sistemde gerçekleştirilen faaliyetler birim maliyetle ölçülüp hesaplandığından, farklı çözümlerin kapsadığı süre ve maliyet belirtilmelidir. Sistem işlevselliği açısından en önemli unsur ölçülebilir birimlere dayanmaktadır. Kurumsal performansı ölçmek için maliyet-fayda analizine izin verecek şekilde kullanılan girdiler sayısal değere sahip olmalıdır. Girdinin çıktıya oranı, kamu kurumlarının gerçek performansını yansıtır (Eker, 1986).

Bütçe, kamu kaynaklarının sistematik bir şekilde tahsis edilmesini sağlayan bir araçtır. Cevaplanması gereken asıl soru, ülke kaynaklarının nereye ve nasıl tahsis edileceğidir. Kamu kaynaklarının tahsisi her şeyden önce siyasi bir süreçtir ve politikacıların kararları her zaman rasyonel değildir.

Günümüzde devlet gelirlerinin büyük bir bölümünün kamuya aktarıldığı düşünüldüğünde, bu gelirlerin ülke kalkınması adına verimli kullanılması ve politika yapıcıların denetimine öncelik veren sistemlerin geliştirilmesi kaçınılmazdır.

1940 yılında, bütçe uzmanı V.O. Key hangi kriterler altında Faaliyet B yerine Faaliyet A'ya X \$ tahsis etmeye karar vermelidir? O, sorgulamasını bir bütçe sistemine duyulan ihtiyaca dikkat çekmek için kullanmıştır (Key, 1940:1138).

Anket, bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yardımcı olabilecek araştırmalara öncülük etti. Bütçe sistemi, kamu hizmetlerinin mali imkânlar çerçevesinde en iyi şekilde yerine getirilmesinin planlanması, alternatifler ve faaliyetler arasındaki tercihlere göre arzu edilen hedeflere ulaşmak için kaynakların tahsis edilmesini içeren bir süreç olarak tanımlanmaktadır Hedef (Özen, 2008: 6).

Bu süreç, ulusal bütçenin nasıl hazırlanacağını, nasıl uygulanacağını ve uygulama sonuçlarının nasıl değerlendirileceğini ortaya koyan teknikleri içeren bir yapıyı ifade etmektedir. Devletin faaliyet alanının genişlemesi ve kamu gelirlerinin bu gelişmeyi karşılayamaması nedeniyle yetersiz kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması için bütçe sistemleri geliştirilmiştir (Aksoy, 1993: 61).

Yeni bütçe sistemini incelerken bir yandan da insanların ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir bütçe sistemi kurmaya çalışıyor. Aslında, bütçe sisteminin sürekli gelişiminin itici gücü beklentiler ve taleplerdir (Tüğen, 2010: 107).

Kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının büyümesi, kamu yönetimindeki değişimlere ayak uyduramadığından, talebi karşılamak için kaynak tahsisinde sağlıklı kararların alınmasının önemi ortaya çıkmıştır. Bütçenin amacı, kamu kaynaklarının gelecekteki tahsisini planlamak ve kamu kaynaklarını yönetmektir (Dünya Bankası, 1998: 11). Bu hedeflere ulaşmak için zaman içinde farklı bütçeleme sistemleri geliştirilmiştir. Mükemmel bir bütçeleme sistemi, bütçeleme amaçlarına en üst düzeyde hizmet eden ve uygulanması en kolay olan sistemdir (Tosun, 2007: 146).

Bütçeleme sistemlerinin zaman içindeki süreci incelendiğinde, bütçeleme sistemlerinin geleneksel (klasik) bütçeleme sistemleri ve modern bütçeleme sistemleri olmak üzere iki geniş kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, aşağıdaki araştırma bölümü, geleneksel bütçeleme sisteminin genel bir incelemesini yaparken, modern bütçeleme sistemini performans bütçeleme sistemi, proje bütçeleme sistemi, planlı proje bütçeleme sistemi, sıfır esaslı bütçeleme sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemi olarak ayırmaktadır.

Bu sistemde kamusal olan kurumlarının yürüttüğü eylemlerin birim şeklindeki maliyeti hesaplanmakta ve alacakları hibeler belirli hale getirilmektedir. Bu amaçla, işlev sınıflandırması ve maliyet - hizmet ilişkisi olmak üzere iki ögeden meydana gelen sistem temeli, bilimsel yönetim ve maliyet muhasebesine dayanmaktadır. Sistemdeki işlev tabanlı olan sınıflandırma, kamusal faaliyetlerin hizmet türüne göre bir gruplandırma yapılmasını ifade eder. Bu yapılan sınıflandırma, tüm modern biçimindeki sistemlerin temel bileşenlerinden biri olduğu için önemlidir. Ayrıca maliyetlerin sistemde doğru görüntülenmesi ve çıktılarla karşılaştırılabilmesi için maliyet muhasebesi kullanılmalıdır.

Bu modern yaklaşımlara rağmen, geleneksel bütçe sistemi denetim performansına dayanmaktadır, yani bir kontrol mantığı değil, bir kontrol mantığı izlemektedir. Dolayısıyla sistem, kamu kurumunun verimliliğini artırmayı amaçlamamakta, bunun yerine yılsonu denetimlerinde kaynakların nasıl kullanıldığını göstermektedir. Bu nedenle sistemdeki bir denetim, kaynakların kullanımında israfı önlemek için değil, ifşa etmek için tasarlanmıştır.

2.2 Performans Esaslı Bütçeleme Modelleri

Faaliyet bazlı bütçeleme yalnızca performans bilgisi oluşturmak değil, aynı zamanda bu bilgiyi bütçeleme süreçlerinde kullanmak ve kaynak tahsis kararlarına dahil etmekle alakalıdır. Performans bilgisi ile; Uygulamaya alınan program ve projeler ile kamu yönetiminin hedef ve görevlerinin etkin ve verimli bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı hakkında bilgi verilir. Bu bilgiyi üretmek temelde yeni bir şey değil. Ancak bu bilgilerin bütçeleme sürecinde nasıl dikkate alındığı önemlidir ve bunların bütçeleme sürecine entegrasyonuna bağlı olarak farklı performans bütçeleme modelleri meydana gelmektedir. Anwar Shah'ın sınıflandırmasına göre, 4 tür performans bütçeleme kendini gösterir (Shah and Shen, 2007).

Kamu mali yönetimi alanındaki hızlı bir şekilde olan dönüşüm ve değişim sürecinin kamu bütçeleme üzerindeki en belirgin olan etkisi, girdi odaklı bütçeleme yaklaşımından performans esaslı bütçeleme sistemi gibi çıktı/sonuç durumlarına yoğunlaşmış bütçeleme modeline geçiştir. Kamu sektöründe performans yönetimi tekniklerinin geçerli kılınması, kaynak tahsisinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, kamu kaynakları ile ulaşılması beklenenler arasında ilişki kurulmasını içeren bu değişimle birlikte kamu mali sisteminin yapmak istediği temel hedeflerden biri haline gelmiştir. başarmak. Geleneksel bütçe sistemi, performans bütçeleme, proje bütçeleme, planlama-planlama-bütçe sistemleri gibi kamu hizmeti değerlendirmelerine dayalı olarak çıkacak alternatif bütçe sistemlerinin gelişimini etkileyen çağdaş kamu mali yönetiminin gereklerini karşılayamamaktadır.

Performansa dayalı bütçeleme sisteminin bir başka versiyonu olan planlama-programlama-bütçeleme sistemi, ağırlıklı olarak 60'lı ve 70'li yıllarda kullanılan ve önceliklerin belirlenmesini üstlenen bir modeldir (Candan, 2007: 57-58). Bu bütçe sistemi, performans bütçesinde verimliliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapar, yani amaçlanan programları uygulayacak alternatif faaliyetler arasından kamu sektöründe kaynakları en verimli kullanacak olanı seçer. Kısacası, faaliyet esaslı bir bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğine yönelik iken, hizmetin yerine getirilmesi için en uygun proje program bütçesinde planlanı yapılmakta ve bu amaca ne ölçüde varıldığı incelenmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 16).

1990'lı senelerde, başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin mali yönetim ve bütçeleme sistemlerindeki önemli yapısal değişiklikler,

program bütçeleme sistemine alternatif olarak performans bütçelemeyi yeniden önemli hale getirmiştir. Bu bağlamda, 1980'lerin sonlarında Avustralya ve Yeni Zelanda, 1990'larda Amerika Birleşik Devletleri, İsveç, Birleşik Krallık, Finlandiya, Danimarka, Kanada, Hollanda ve Fransa 2000'lerin başında İsviçre, Avusturya ve Almanya'nın tümü bu ülkelere yönelmiştir (OECD, 2007).

Performans bazlı bütçeleme, kamu hizmetlerine belirli ücret ayrılmadan önce yapılacak her bir proje ve faaliyetin değerlendirilmesini ve gerçekleştirilecek her proje ve faaliye için hedef çıktılarının belirlenmesini sağlayan bir bütçe yönetim sistemidir. Bu yönüyle sonuçlara göre değil, kamu kurumlarının gereksinimlerini gözeten ve hangi kamu idaresine nasıl miktarda paranın gideceğine yoğunlaşan geleneksel bütçe sisteminden ayrı bir durumda yer alır (Mutluer vd., 2007: 410-411).

Performansa dayalı bütçeleme modelinde, kamu yönetiminin temel işlevleri ile bu işlevlerin yerine getirilmesinde ulaşılması gereken amaç ve göstergelerin belirlenmesi, kaynakların bu amaç ve göstergelere göre tahsis edilmesi, kamu idaresinin ne ölçüde kamu idaresinin ne ölçüde sorumlu tutulduğu değerlendirilmelidir. Kaynaklar kullanıldıktan sonra performans ölçümleri yoluyla beklenen hedeflere ulaşılır ve sonuç raporlanır.

Kamu yönetiminin ne satın aldığına değil, ne yaptığına veya başarı elde edilip edilmediğine yoğunlaşan performansa dayalı bütçelemede, “benzer hedeflere hizmet eden gider kalemleri aynı kalemde toplanır ve bunlar projelerin hesaplanan maliyet ve faydalarıdır. kaynak tahsisine ilişkin karar verme sürecinde performans kriterleri kullanılarak kamu yönetimine tahsis edilen fonlar ile sonuçları veya çıktıları arasında bir bağlantı kurulabilmektedir. Performansı ayırt eden temel özellik budur. Geleneksel bütçeleme sistemlerinden temelli bütçeleme Modelin diğer özellikleri aşağıdadır:

- Giderler; ücretler, maaşlar, satın almalar değil, işlevlere, programlara, faaliyetlere ve projelere ayrılmıştır.
- Projelerin ve faaliyetlerin maliyetlendirilmesi, hesapların detaylandırılması, maliyet muhasebesi ilkeleri kapsamında yapılır.
- Maliyet-fayda analizi ve maliyet-fayda analizi gibi karar verme tekniklerini kullanılır.

Performansa dayalı bütçeleme (PEB) modelleri maliyetleri, çıktıları ve sonuçları vurgular, bu nedenle bütçe artışlarının ajans düzeyinde harcama yerine çıktılara göre belirlenmesi ve buna göre kamu sektöründe yapısal düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu değişiklikler, kaynakların kullanımında kamu kurumlarına daha fazla esneklik sağlamak, tahakkuk muhasebesini yönetim bilgi sistemlerine dahil etmek, daha sıkı kontrol mekanizmaları geliştirmek ve iyileştirilmiş şeffaflık ve raporlama sistemleri politikaları yardımıyla hesap verebilirliği daha da artırmak olarak ifade edilebilir.

PEB sistemini kullanarak, ülkelerin genel olarak ulaşmak istedikleri hedefler, verimliliğin artırılması, bütçe sürecinde karar almanın iyileştirilmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması ve tasarruf sağlanması olarak ifade edilebilir. Bazı ülkeler bütçe sistemlerinde bu hedeflerden bir veya ikisine öncelik verirken, diğerleri tüm hedefleri kapsayan bir yaklaşımı benimsemiştir. Bu farklılıkla birlikte ülkelerin bütçenin temelini oluşturan belge türlerine göre farklı modeller geliştirdikleri görülmektedir (OECD, 2008):

1. Stratejik plana dayalı modeller
2. Performans sözleşmesine dayalı modeller
3. Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller

İlk olan modelde her kamu kurumu, orta ve uzun süre gerektiren hedeflerinin açıklanacağı bir stratejik plan ve bu planın senelik bazda uygulamaya geçirilmesini gösteren bir çıktı planı hazırlar. Performans Planı, performans bilgilerini bütçeye ekler; Bütçe uygulaması neticesinde yıllık uygulama raporu hazırlanmakta ve performansa dayalı hesap verebilirlik mekanizması meydana getirmektedir.

İkinci modelde, performans bilgileri farklı evrelerde oluşturulan performans sözleşmeleri ile birlikte bütçe uygulamasında yer verilmektedir. Bu modelde, kamu hizmeti sözleşmeleri bakan ile üst düzey yönetici arasında, hizmet sözleşmeleri ise üst yönetici ile kurum yetkilileri arasında yapılır; Bütçe döneminin sonunda başarı, fiili performans ile hedef arasındaki ilişkiye göre değerlendirilir. Yeni Zelanda ve İngiltere bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasındadır.

Üçüncü modelde ise bütçeden farklı olarak performans belgeleri bulunup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte verilecek ücret bilgilerinin toplandığı bir belge halinde ortaya konmakta; kesin hesap belgesi de aynı şekilde uyumlu bir şekilde

oluşturulmaktadır. Bağımsız bir performans raporlamasının olmadığı bu modele en güzel örnek olarak Avustralya ve Hollanda gösterilebilir (Erüz, 2006).

2.2.1 Performansı raporlayan bütçeleme

Sonuçlara ilişkin bilgiler bütçe belgesinde veya diğer hükümet belgelerinde sunulur. Bu bilgiler hedefler veya sonuçlarla ilgili olabilir. Bu modelde bilgi, yalnızca vatandaşları kamuya hesap verme sorumluluğu ve politikaları hakkında bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Bu bilgiler bütçe kurumları tarafından karar verme ve kaynak tahsisi süreçlerinde kullanılmaz (Erüz, 2006).

2.2.2 Performans bilgili bütçeleme

Performans bilgisi, bütçeleme süresi içerisinde dikkate alınır, ancak karar verirken ve kaynak tahsislerini gerçekleştirirken önemsiz bir faktör olarak kabul edilir. Performans bilgileri rapor edilir, ancak karar verme süreci için çok az temel sağlar. Bu modelin olduğu ülkelerde performans raporlama ve izleme yetersiz olmaktadır (Erüz, 2006).

Kaynak tahsisi sürecinde performans bilgisinin kullanılması, performansa dayalı bütçelemenin en temel yönüdür. Kaynak tahsislerini sonuçlara bağlamak için farklı mekanizmalar kullanan performansa dayalı bütçeleme modelleri vardır (OECD, 2007).

Bazı ülkelerde, Maliye Bakanlığı ile ilgili bakanlıklar arasındaki bütçe müzakerelerinde performans bilgilerinin üretilmesi, geliştirilmesi ve kullanılması sürecin resmi ve düzenleyici bir parçası konumunda değildir. Örneğin, İsveç ve Danimarka' da performans bilgilerinin oluşturulması ve kullanılması kamu kurumları için isteğe göre değişir. Bütçe hazırlanırken performans bilgilerinin sürece sistematik entegrasyonu yoktur. Düzenleyen kuruluşlar, bütçe görüşmelerinin sonuçları hakkında bilgi verebilir ve bu bilgiler temelinde müzakereler yürütülebilir. Fakat performans bilgisi ile kaynak yaratılması arasında bir bağlantı kurulmasına yönelik bir beklenti veya sistematik bir düzen bulunmamaktadır (Curristine, 2005:104).

Performansa Dayalı Bütçeleme Yaklaşımı; Kaynak yaratılması ile performans neticeleri arasında doğrudan olmayan bir ilişki vardır. Performans bilgisi, başka bilgilerle beraber, kaynak tahsis kararlarına bilgi sağlamak için verimli ve sistematik bir şekilde kullanılır.

Genellikle OECD ülkelerinde, performans bilgisi bütçeleme sürecine dahil edildiğinde, kaynak yaratılması, diğer siyasi ve mali seçimler hakkındaki bilgilerle beraber değerlendirilir.

Performans bilgisi, karar verme sürecinin yalnızca bir parçasıdır. Geçmiş veya mevcut performans ile kaynak tahsisi arasında direkt veya mekanik bir bağlantı yoktur. Kaynaklar ve performans bilgileri arasındaki ilişki dolaylı ve zayıftır. Performans bilgileri, planlama ve hesap verebilirlik amaçlarıyla kullanılır. Hazine, kaynak tahsisi kararlarını bilgilendirmek veya ajans hesap verebilirliğini sağlamak için planlanan gelecekteki performansı kullanır (OECD, 2007).

Doğrudan bağlantı yöntemi; kaynak tahsisini doğrudan performansa bağlayan, yani yüksek performanslı departmanlara, alanlara veya hizmetlere kaynak tahsisini artıran ve düşük performanslı departmanlara, alanlara veya hizmetlere kaynakları azaltan veya kesen bir yöntemdir. Kaynak yaratılması direkt neticelere dayanmaktadır. Doğrudan bağlantı yöntemi, üretilen hizmet ve malların birim maliyeti ve ölçülebilir sonuçlar hakkında netli olan bilgiyi gerektirir (OECD, 2007).

Doğrudan bağlantı yaklaşımı, kamu sektöründe performansın doğru bir şekilde ölçülebildiği ve nicel sonuçların üretilebildiği sektörlerde uygulanabilir. Bu bütçeleme yaklaşımı, İskandinav ülkelerindeki yüksek öğrenim ve sağlık sektörleri için geçerlidir (Curristine, 2005:104).

2.2.3 Performans tabanlı bütçeleme

Performans bilgisi, başka faktörler ile beraber kaynak bulma çabası sürecinde değerli bir rol oynasa da, getirilen kaynağın çokluğuna direkt bir etkisi olmayabilir. Bu modelde performans bilgisi, bütçe kararları almak için ve ayrıca maliye politikası ve politika öncelikleri üzerindeki makro kısıtlamalar hakkında diğer bilgiler kullanılır. Fakat, hedefler ile performans sonuçları ve kaynak tahsisi arasında doğrudan, mekanik bir bağlantı yoktur (OECD, 2007).

Bütçe reformcuları, geleneksel harcama bütçe tahsislerinin kamu sektörünün farklılaşan toplumsal ihtiyaçlarına ve önceliklerine yanıt vermede yeterli olmadığı inancına dayalı olarak performans bütçeleme sistemleri geliştirdiler.

Bu modern sistem, kamu idarelerinin performansını ölçerek tutumluluğu ve verimliliği artırmaya odaklanmaktadır. PBS'de ajanslar tarafından üstlenilen

faaliyetler, deterministik kabul edilen klasik bütçenin eksikliklerinden biri olarak kabul edilmekte ve hizmetlerin birim maliyeti hesaplanmakta ve bu bilgiler ödenek tahsisinde kullanılmaktadır.

PBS, klasik bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek için kamu harcamalarının ölçülebilir ve işlevsel olarak sınıflandırılmasını sağlamak için 1912'de Başkan Taft tarafından kurulan Tasarruf ve Verimliliği Geliştirme Komisyonu'nun çabalarına dayanarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe reformunun başlangıcıydı.

Ancak performans bütçeleme terimi ilk olarak 1949 senesinde inşa edilen ve başkanlığını yürüten Herbert Hoover'ın adını taşıyan "Ulusal Yürütme Ajansı Düzenleme Kurulu" tarafından kullanılmış ve resmi bir şekilde literatürde konumlanmıştır.

Bu komiteye göre performans, bütçenin odağını, yani gerçekleşecek olan işin genel niteliğini ve gerçekleştirilecek olan hizmetlerin görece önemini belirleyecektir. Bu sistemde hizmetlerin en iyi şekilde sunulabileceği vurgulanarak, bu doğrultuda belirlenen hizmet kalemlerinin ölçülebilir ve hesaplanabilir hale getirilmesine çalışılmakta, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan girdilere değil, hangi hizmetlerin sunulacağına odaklanılmaktadır.

Sistemin temeli, hizmet alanına göre iş birimi tarafından yürütülen faaliyetlere ilişkin birim maliyetin hesaplanması olduğundan, hizmet-maliyet ilişkisi işlevsel olarak sınıflandırılır ve bütçelenir.

PBS, kamu kurumlarının geleneksel bütçe sisteminden modern bütçe sistemine geçişinde önemli bir adım olarak görülse de uygulamada; mevcut hizmetlerin birim maliyeti her zaman doğru ölçülememekte, bazı kamu hizmetleri bu türde değildir. Ölçü biriminin içeriği ile belirlenebilir ve karşılaştırmalar zordur. Ve diğer konular. Çünkü kullanılan birimler arasında homojenlik yoktur.

Program bütçesi, hangi kamu kurumunun sorumlu olduğuna bakılmaksızın aynı amaca hizmet eden tüm faaliyet ve programları kamusal anlamda yürüten sistem; bir bütçe sistemi, performans bütçelemenin devamı, program-plan-bütçe sistemidir. (PPBS).

Performans bütçeleme kavramı literatüre 1949 yılında Hoover Komisyonu tarafından ve ikinci kez 1955 yılında proje bütçesini tanımlayarak girmiştir. Ancak proje

bütçeleme kavramı ilk kez 1913 yılına kadar Amerika Birleşik Devletleri'nde tanıtılmıştır.

Program bütçeleme, belirli bir miktarda kamu kaynağı tahsis ederek hangi hizmetlerin toplum refahında en büyük artışa yol açacağı belirlenmesi ile ilgilenirken, performans bütçeleme en düşük maliyetli kamu hizmetinin nasıl sağlanacağı ile ilgilenmektedir. Toplam fayda ve hizmetlerin en ekonomik şekilde nasıl sağlanacağı sistemi PPBS'dir.

Sistem 1967 yılından itibaren tüm kamu kurumlarında kullanılmaya başlanmış ve beklenen verimin sağlanamaması nedeniyle 1970 senesinden sonra terk edilmiştir.

PPBS'de kamu sektörü, bir yılı aşkın bir süre için plan ve programlar geliştirir ve bu program ve programların bütçe yoluyla yürütülmesine dayanır. Sistemde etkinlik analizi için fayda-maliyet analizi gibi modern ölçüm tekniklerini kullanmaya, birbiriyle ilişkili faaliyetleri aynı prosedürler altında gruplandırmaya ve bu prosedürlerin kimlerin yetkili ve sorumlu olduğunu belirlemeye çalışır. Üç aşamalı sistemin ilk aşaması planlama: planlama; gelecek yıllarda gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler önemsenerken amaçların belirlendiği, kaynakların belirlendiği ve bu belirlenen kaynakların nasıl kullanılacağı evredir. Olası kaynakları hedefleyen mevcut kaynakların gelecekteki durumuna ilişkin bir değerlendirme Geliştirme gelir kaynaklarının eksikliği. Bu aşamada cari yılın bütçe döneminde sunulacak hizmetler belirlenirken bir sonraki yılın etkisi göz önünde bulundurulmalıdır. Programlama evresinde; belirlenen amaçlara ulaşmak için ortaya konan faaliyetleri ve kaynakları bir toplamaya çalışılmalıdır.

Bu evrede kamu kurumları öncelikle sağlık, eğitim ve milli savunmaya odaklanmaktadır. İşlevlerini ve hedeflerini belirleyin ve ardından orta ve yüksek öğretim gibi temel hizmetleri veya bu işlevlere dayalı programları tanımlayın. Her programın, kolejler ve kolejler gibi bölünebilen alt programları vardır. Alt programlar, mevcut hizmet faaliyetleri ve yatırım hizmeti projeleri olarak ikiye ayrılır. Faaliyetler ve projeler, proje adı verilen harcama kalemlerine bölünür.

Son olarak bütçe aşaması, programın ihtiyaç duyduğu kaynakların ödenekler yoluyla tahsis edilmesidir. Bütçeleme, kaynakların finansal araçlar dahilinde planlı kullanımınıdır.

Planlar hedefler belirlerken, bütçeler kaynakları bu hedeflere ulaşmak için planlar arasında paylaşır. Diğer bir deyişle, planlama ve program aşamalarının gerçekleşmesi bütçe ile sağlanabilir. Mosher, "Bu plan sadece bir rüya: bütçe dahilinde olana kadar" dedi.

2.2.4 Performans kararlı bütçeleme

Bu bütçe sisteminde kaynakların getirilmesi direkt ve net olarak birimin performansına bağlıdır ve kaynakların tahsisi elde edilen sonuçlarla doğrudan ilişkilidir. Bu bütçe türü, birkaç OECD ülkesinde yalnızca belirli sektörler için geçerlidir (OECD, 2007).

Performansa dayalı bütçeleme, sistemde var olup ele alınan belgelerce farklı modellere göre ayrılma gerçekleşmektedir. Bunlar; stratejik planlamaya dayalı, performans sözleşmelerine dayalı ve bütçe formatına evrilmiş modeller, bunlara ilişkin bilgiler aşağıdadır.

Stratejik Planlama Modeli: Bütçe araştırması orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreci ile başlar. Yıllık performans planları, bütçeye esas teşkil eden stratejik planlardan performans bilgileri eklenerek hazırlanır. Bütçe uygulama döneminin sonunda ajanslar yıllık raporları hazırlayarak performansa dayalı hesap verebilirliği sağlar (Erüz, 2006).

Performans sözleşmesi bazında model: Bu modelde performans bilgileri bütçe uygulamasında yer alır ve performans sözleşmeleri farklı aşamalarda hazırlanır. Kamusa olan kurumların hedef ve amaçları, bir stratejik plan kapsamında değil, bu türden olan performans sözleşmeleri çerçevesinde belirli hale getirilmektedir. Stratejik planlama bir ajans içinde gerçekleştirilebilir, ancak bu planlar ajans için bağlayıcı değildir (Oral, 2005).

Bu modelde kamu hizmeti sözleşmeleri bakanlar ve üst düzey yöneticiler arasında yapılırken, üst düzey yöneticiler ve birim personelleri içerisinde hizmet sunum sözleşmeleri imzalanmaktadır. İnsan başarısı, bütçe süreci bitiminde elde edilen performans ile hedefler içinde oluşan ilişki açısından değerlendirilir. İngiltere ve Yeni Zelanda bu modeli en iyi çok güzel biçimde uygulamaya koyan ülkeler içerisinde yer almaktadır (Erüz, 2006).

Uygulamada 7 tür performans sözleşmesi vardır: çerçeve sözleşmeler, bütçe ve kaynak sözleşmeleri, kurumsal performans sözleşmeleri, yönetici performans sözleşmeleri, müşteri-tedarikçi sözleşmeleri, kurumlar arası performans sözleşmeleri, ortaklık sözleşmeleri ve müşteri hizmet sözleşmeleridir (Erüz, 2006).

Çerçeve Sözleşmeler: Bakanlar ve üst düzey yöneticiler arasındaki bu anlaşmalar, ajansın en yüksek stratejilerini ve ilk olması gerekenleri belirten belgelerdir. Bu şekilde olan belgelere örnek olarak Birleşik Krallık Yeni Adımlar ajansının inşaat belgeleri ve Norveç'in hibe belgeleri verilebilir (Kesik, 2005).

Bütçe ve Kaynak Sözleşmeler: Bu sözleşmeler, Maliye Bakanlığı tarafından kamu kurumlarının idari amirleri ile imzalanır. Örnek olarak, Danimarka'da, uzun süreli bir sözleşme dönemi için bütçe garantisi, sözleşme ajansı sayesinde sağlanmaktadır.

Kurumsal Performans Sözleşmeleri: Bakanlar ve yürütme başkanları veya yürütme başkanları ile üst düzey memurlar arasındaki bu anlaşmaların bir sonucu olarak, stratejik hedefler çıktıya dayalı program unsurlarına indirgenir. Örnek olarak, Danimarka sözleşme ajansları, Fransız vergi makamları, ABD performansa dayalı ajanslar bu tür sözleşmelere girmektedir (Kesik, 2005).

Baş Performans Sözleşmeleri: Bu sözleşmeler, bakanlar ve üst düzey yöneticiler veya üst düzey yöneticiler ve çalışanlar içerisinde yapılır ve Danimarka, Avustralya, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve Norveç gibi birçok OECD ülkesinde bulunmaktadır (Kesik, 2005).

Müşteri-Tedarikçi Sözleşmeleri: Bu var olan sözleşmeler, hizmet isteyen ve hizmeti sunanların görev dağılımı yapmaya yoğunlaşır. Örneğin, Yeni Zelanda'da, çıktının tedariki ve satın alınması için bakan ve genel müdür arasında sözleşmeler imzalanır (Kesik, 2005).

Kurumlar Arası Performans Anlaşmaları ve İşbirliği Sözleşmeler: Bu anlaşmalar, projelerin veya kaynakların üst düzey ajanslardan alt düzey ajanslara dağıtılması ile ilgilidir. Bunlar ağırlıklı olarak eğitim ve sağlık gibi alanlarda kullanılmaktadır ve devletin hala resmi sorumluluğu ve sorumluluğu bulunmaktadır. Sözleşme öncelikle Fransa, Kanada ve Almanya'da yapılmıştır (Kesik, 2005).

Müşteri Hizmet Sözleşmeleri: Bu sözleşmeler, projenin veya hizmetin müşterisinin hizmetin kalitesi ve düzeyine ilişkin beklentilerini tanımlayan hizmet standartlarıdır.

Bunlar Danimarka, Fransa, Avustralya, ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde ve yerlerde uygulamaya konulmuştur (Kesik, 2005).

Bütçe formatına dönüştürülen model: Bu modelde ayrı bir bütçe yürütme belgesi bulunmamakta, bütçe yürütme bilgileri ile ödenek bilgilerinin toplandığı bir belge bulunmaktadır. Bu modelde kesin hesap raporu da performans bilgilerini içerecek şekilde hazırlanmaktadır, dolayısıyla bütçeden bağımsız bir performans raporu bulunmamaktadır. Bu modelin en güzel örneği Hollanda uygulamasıdır (Erüz, 2006).

Uygulamada performansa dayalı bütçeleme sistemleri, performans sözleşmelerine dayalı modeller stratejik planlamaya dayalı modeller ve hazırlık belgelerinde bütçe formatına dönüştürülen modeller olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; sunum odaklı performans bütçeleme, dolaylı performans bütçeleme ve doğrudan performans bütçelemedir (Kesik, 2005).

Sunuma dayalı performans bütçelemeyi seçen ülkelerde, performans bilgisi bütçeleme sürecine dahil edilmez. Bu ülkeler genellikle performansa dayalı bütçelemeyi başlatan ülkelerdir. Bu yaklaşımda performans bilgisi bütçeleme süreciyle ilgili değildir ve yalnızca hesap verebilirlik ve bildirim için kullanılır (Erüz, 2006).

Dolaylı performans bütçelemeyi uygulamak isteyen ülkelerde, bütçeleme sürecinde performans durumu kullanılır, ancak tahsisler ile performans arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Hazine, siyasi faktörler politika öncelikleri ve diğer bilgilerle beraber değerlendirme sürecine dahil olan bütçe tahsislerini yorumlamak için performans bilgilerini kullanır (Kesik, 2005).

3. bir yöntem olarak, performans bilgisi doğrudan performans bütçelemede bütçe tahsislerini belirlemek için doğrudan kullanılır. Ödenekler, fiili veya hedef performansa göre tahsis edilir. Bu yaklaşım, kaynakların çıktılara veya sonuçlara dayalı olarak tahsis edilmesi olarak ifade edilebilir ve az sayıda devlette ve sağlık ve eğitim gibi belirli sektörlerde kullanılabilir. Bunun sebebi, net ve ölçü durumu olan çıktı verilerine duyulan ihtiyaçtır. Bu nedenle çoğu ülke dolaylı olan performans bütçelemeyi uygulamaya almaktadır. Fakat bu yaklaşımda bütçeyle beraber olan performans bilgilerine iyi bir şekilde dikkat edilmemesi, performans bilgilerinin yakalanması için uygun bir kurumsal yapının oluşturulamaması gibi durumlar olabilir.

Farklı modellerin varlığından dolayı performansa dayalı bütçeleme sisteminin işleyişi anlatılırken sistem oluşturulurken sorunlar çıkabilmektedir. Çünkü sistemin çalışması ülkeye ve modele göre değişiklik gösterebilir. Bu sorunu ortadan kaldırmak için bu çalışma, Türkiye'de benimsenen stratejik planlamaya dayalı bütçeleme süreci üzerine inşa edilecektir. Türk modeline göre tutarlılığın değerlendirilmesi gerekmektedir.

Stratejik planlamaya dayalı bir modelde, ulusal makroekonomik amaç ve hedefler öncelikle hükümet tarafından belirlenir. Sonuç olarak, çeşitli sektörlerdeki hükümet planları ve öncelikleri belirlenir. Sonrasında kamu kaynaklarının hangi harcama bölgelerine ne ölçüde ayrılacağını belirlenir. Hükümet tarafından belirlenen siyasi öncelikler, kamu kurumları tarafından stratejik planların geliştirilmesinin temelini oluşturur (Kesik, 2005).

Stratejik planda kurumun kısa ve uzun süreli hedef ve amaçları ortaya konur. Stratejik planda yer alan hedeflerin senelik hedef ve eylemlere evrilmesi performans planı kapsamında gerçekleşir. Performans planında işaretlenen eylemlerle alakalı maliyetler ve girdiler bütçe evresinde belirlenir. Bu evrede performansı ölçmek için bütçe harcamalarıyla ilgili olası her bir konunun birim maliyetini belirlemek gerekir.

2.2.5 Program esaslı bütçe sistemi

Plan, bir tür kamu hizmeti üretmek amacıyla uyumlu ve anlamlı bir bütün halinde gruplandırılmış bir faaliyetler ve projeler topluluğudur. Bu yapılan tanımdan yola çıkarak program kavramı, bir tür kamu hizmeti oluşturmak için ilgili girdi ve çıktılarla anlamlı bir parça sağlayarak üretimi yapılacak taze hedefler için bir çizgi oluşturmaktır. Senaryo, bir taraftan bir hizmetin ne şekilde uygulanacağını belirtirken, diğer taraftan belirli bir hizmetin uygulanmasını sağlayacak şekilde gruplandırılmış tüm faaliyetler ve projelerdir.

Program bütçesi; Kamu hizmetlerine olan talebi belirleyen, toplumsal tercihlere en uygun kamu hizmetleri bileşiminin seçilmesi olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, performans bütçeleri (operasyonel bütçeler) hizmetlerin nasıl gerçekleştirildiğine odaklanırken, proje bütçeleri de maliyet ve toplum yararı bakımından en iyi seviyeyi belirlemeyi amaçlar. Sistemde servis rutinlerinin uygulanması önemli olduğundan, bu amaçla insanlar, kullanılan organizasyon, araç ve gereçler üretim fonksiyonunun değişkenlerini meydana getirmektedir. Gerçekleşecek olan iş değiştiğinde, hizmete

(organizasyon, insanlar ve diğer girdiler) girdiler de değiş göstermektedir. Bu nedenle kurumun organizasyonu çok esnek olmalı ve hizmete bağlı olarak değişebilmelidir (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981).

Planlama ve bütçeleme tekniklerini amaçlarına uygun olarak uygulayabilmek, ihtiyaç olunan verilerin düzgün bir biçimde elde edilmesi ve değerlendirilmesinin yanı sıra etkin bir muhasebe sistemi de gereklidir. Sayısal tekniklerin mümkün olan en kısa sürede ve en doğru sonuçları verecek şekilde, güvenilir verilere dayalı olarak uygulanması bütçe planlaması için önemlidir. Program bütçeleri; güvenilir verilere, teşhis ve modelleme araştırmalarına, uygulamaya ve etkin kontrol ve izlemeye dayalı olması halinde, program amaçlarına hızlı varılması için pozitif bir durum yaratacaktır. Bu uygulama, hizmet maliyet ve fayda maliyet analizi ile program hedeflerine ulaşmak, israfı önlemek ve maksimum verim elde etmek için uygulanabilir alternatifler arasından en rasyonel seçimi yapma imkanı sağlayan bir bütçeleme tekniğidir (Akdoğan, 2009).

Proje bütçe sistemi, ilk olarak ödenek isteklerine temel oluşturan göstergeler ve hedefi tanımlar ve bu amaçlara varmak için verilen hizmet kalemlerini belirli bir sınıflandırma yapılmanın neticesinde sınıflandırır; ikinci olarak ise bütçe sistemidir. Bunlar programların maliyeti ve her bir program kapsamında yapılan hizmetlerin ve yararların ölçülmesine ve son durumun değerlendirilmesine olanak tanıyan sayısal veriler sağlamaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı, 1973).

Devletin ve hükümetin her seviyesinde iktisadi düşüncüyü ve iktisadi sorumluluğu artıran bir yönetim sistemi yaparak kamusal kurum harcamalarının verimliliğini artırmayı amaçlar. Bu konudaki ilk araştırmalar, kamu yönetiminin verimliliğini artırmayı amaçlayan farklı tekniklerin bir koleksiyonunu topladı ve bu teknikleri bütçeler etrafında planlama ve yönetim sistemlerine dahil etti. Tüm sistemin bu set ve düzen içinde ifade edilmesine "program bütçe" denilmektedir (Orhan, 1994).

Program bütçesi, her departman ve kamu kurumunun hizmet sunma gerekçesini araştırmasını gerektirir. Hizmetin amacının daha ayrıntılı ve net bir şekilde ifade edilmesini sağlamaktadır. Bu nedenle, kurumları kamu hizmeti için kendilerine verilen hibeleri en verimli ve etkin şekilde kullanmaya teşvik etmektedir. Bu sayede programlar, faaliyetler, alt programlar ve projeler içerisinde görevlendirme sağlanarak hizmet kalitesi iyileştirilebilmekte ve az olan kaynakla fazla hizmet

sunulabilmektedir. Bu uygulama ile mali denetimin etkinliği de artırılabilir (Aksoy, 1993).

Belirli hedeflere ulaşmak için ülke tarafından sağlanan hizmetlere öncelik veren program bütçe sistemi; programlara, alt programlara ve faaliyetlere/projelere göre sınıflandırma yapılmaktadır. Hedefler belirlendikten sonra, bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken faaliyetler programlar şeklinde belirlenir. Alt rutinler, yukarıdaki prosedürleri uygulamak için temel hizmetleri içerir ve bu alt rutinler, hizmetlerin nasıl gerçekleştirildiğini yansıtmak için faaliyetlere ve projelere bölünür.

Program Bütçe planlarken dikkat edilecek noktalar:

- a. Programın formülasyonu, her bir kamu ücretinin makul olup olmadığı ve hizmetin amacı,
- b. Alt proje tercihleri, hizmetleri hizmet maliyet ilişkilerine göre projelere bağlama, gider sınıflandırması,
- c. Projelerin veya eylemlerin uygulanması, hizmetlerin üretiminde çok az kaynaktan yararlanmayı sağlamanın yollarını bulmak ve mali kontroller,
- d. Her aşamadan sonra geri bildirim, bir önceki evre ile entegrasyon sağlanarak kontrolün sağlanmasıdır.

Bu modelden elde edilen sonuçlar, proje bütçelemesinin, devlet idari hedeflerine ulaşılmasını kolay hale getirmek için tüm maliyet unsurlarına dayanan bir bütçeleme tekniği olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle amacı, kamu yönetiminin her düzeydeki ekonomik düşünce ve sorumluluklarını dikkate alarak, kamu harcamalarının etkinliğinin önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda olmasını sağlamaktır. Bu amaçla, her bakanlığın ve kamu kurumunun hizmetleri programla bağlantılıdır (Orhan, 1994).

Her 3 yılda bir planlama bütçe modelinin yayınladığı “Bütçe Hazırlama Rehberi” rehberliğinde araştırma ve yenilik yapmak. Modelin geliştirilmesi için her yıl yeni kılavuzlar denenmektedir. Uygulama sonrasında sistemin kurulması ve geliştirilmesi için bu çalışmaların devam ettirilmesi gerekmektedir. Bu kılavuz aracılığıyla, apartman daireleri için mümkün olduğunca çok sayıda standart uygulama yapılmaya çaba gösterilmiştir.

Planlanan bütçe, ileriye yönelik ön görme süreci çerçevesinde olduğu için uzun vadeli boyuta dayanmaktadır. Bu nedenle önümüzdeki yıllarda ulaşılacak planlama

ve çıktı düzeyini tahmin etmeye çalışmaktadır. Bütçe yılı içinde alınan kararların sonuçları ve maliyetleri bir sonraki yılın bütçesinde dikkate alınmalıdır. Sistemin en belirgin özelliği, karar vericilerin verecekleri kararlardan doğan yükümlülükleri anlamalarını sağlayan gelecek zaman boyutunu kapsamasıdır (Falay, 1995).

2.2.6 Performans esaslı program bütçe sistemi

Stratejik planlar, faaliyet raporları ve performans programları, bir performans bütçeleme sisteminin temel unsurları olarak öngörülmüştür ve 2008 senesinde genel yönetim bünyesindeki kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda kamu idaresi, üst politika belgesinde yer alan amaç ve önceliklere dayalı olarak 5 senelik bir stratejik plan, stratejik plan ve bütçeyi birbirine bağlayan yıllık performans planı hazırlar ve uygulama sonuçlarını yıllık olarak kamuoyu ile paylaşılır. Bu neden ile kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi için kamu yönetiminin sorumluluğuna, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bütçeleme ve raporlama mekanizmaları oluşturulmaya çalışılmıştır (Falay, 1995).

Performansa dayalı bütçeleme uygulamaları, kamu yönetiminde orta ve uzun süreli planlama anlayışının gelişmesine, performans yönetimi kültürünün oluşmasına ve kamu mali yönetim sistemimizde önemli atılımlar yapmak için sahada kurumsal kapasitenin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır (Falay, 1995).

Öte yandan 2000'li senelerinin başından itibaren bütçeler, uluslararası standartlar tarafından oluşturulan analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırmasına göre belirlenen mevcut bütçe organizasyon yapısında idari organizasyon, devlet fonksiyonları, fon kaynakları ve girdi türleri gösterilmektedir. Analitik Bütçe Sınıflandırması, uluslararası standartlara göre istatistik üretip karşılaştırabilmesine rağmen, bir bütçe sistemi değildir.

5018 sayılı Kanun ile getirilen performansa dayalı bütçeleme uygulamaları analitik bütçe sınıflandırması ile birlikte değerlendirildiğinde, üst düzey politika belgesinde belirlenen hedef ve göstergeler ile hazırlanan bütçe arasında yeterli düzeyde bir ilişkinin olmadığı görülmektedir. Analitik bütçe sınıflandırması kapsamında, stratejik planlardan ve performans programlarından alınan Performans bilgileri de bütçeye dahil edilemez. Kaynak tahsis kararlarında girdiye verilen önem sebebiyle

performans bütçeleme net bir şekilde uygulanamamakta ve bütçeleme sistemi klasik bütçeleme yöntemlerine benzer özellikler sergilemeye devam etmektedir.

Bu çerçevede, performansa dayalı bütçeleme uygulamalarının faydalarından yararlanarak mali yönetim reformu devam etmelidir. Bu durumda performans esaslı bütçeleme için performans bilgilerini bütçede ayrılan kaynaklarla ilişkilendirecek bir planlama ve bütçeleme yaklaşımının geliştirilmesine karar verilmiştir.

Bütçe planlama bütçe yapısı ile birlikte; performans programı ile bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek için fonksiyona göre bütçeleme yerine programa göre bütçeleme şekli benimsenmiş, yani bütçedeki harcamalar programa göre sınıflandırılmıştır (Falay, 1995).

2.2.6.1 Performans dayalı bütçe sistemi

PEB'nin amaçlandığı şekilde çalışabilmesi için sisteme paralel olarak bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu sistemin uygulanması, bir ara harcama sisteminin, bir tahakkuk muhasebe sisteminin ve analitik bir bütçe sınıflandırmasının varlığını gerektirir (Aksoy, 1993).

2.2.6.1.1 Orta vadeli harcama sistemi

Orta vadeli bir harcama sistemi veya çok yıllık bütçeleme, bütçe gelirini tahmin eden ve çok yıllık bir süreç boyunca ödenek üst sınırlarını belirleyen bir bütçe türüdür. (Aksoy, 1993).

Genel olarak, orta vadeli bir harcama rejimine geçişte; ülkeler, geleceğe ilişkin belirsizliği azaltmak ve özel sektörü yatırım kararlarına hazırlamak için enflasyonun makul bir seviyeye düşmesi durumunda orta vadeli ekonomik ve finansal istikrarı sağlamak istemektedir. bütçe ile program arasındaki ilişkiyi güçlendirmek, mali disiplini güçlendirmek, Kamu Kurum ve Kuruluşları sisteminin işleyişini sağlamak ve kamu hizmetlerinde verimliliği artırmak. Nedeni tartışmalıdır (Orhan, 1994).

OVHS, politika yapıcıların orta vadeli harcama kısıtlamalarını öngörmelerine yardımcı olan ve bu kısıtlamaları orta vadeli harcama politikaları ve maliyetleriyle ilişkilendirmeye izin veren kamu harcama planları geliştirmeye yönelik bir süreçtir. OVHS, yukarıdan aşağıya kamu harcamaları için toplam kaynakların tahmin edilmesini, uygulanan veya uygulanacak politikaların maliyetlerinin aşağıdan

yukarıya tahmin edilmesini ve son olarak bu maliyetlerin toplam kaynaklarla karşılaştırılmasını içerir (Orhan, 1994).

İlk aşamada orta vadede yerli ve yabancı kaynakların yeterliliği tahmin edilmektedir. Bu tahminler tipik olarak makroekonomik çerçeve için güncellemeler ve hazırlıklar sağlar. İkinci aşamada, her bir kurum için hükümet politikalarının ve hedeflerinin fiili maliyetleri belirlenir ve bu bilgi, her bir kurum tarafından harcamalardaki artış veya azalışların etkisini değerlendirebilir.

Üçüncü ve son aşamada, ilk iki aşamadan gelen bilgiler birlikte değerlendirilir ve her bir kuruma kaynakların nasıl tahsis edileceğine ilişkin kararların temelini oluşturur (Orhan, 1994).

Bu sürecin amacı, mevcut kaynaklar ve harcamalar arasında bir denge oluşturarak kararların mevcut kaynak yapılarına göre alınmasını sağlamaktır. Böyle bir hedef, önceliklere göre harcama yapılmasını gerektirirken, diğer yandan harcama yapan kurumların ödenekleri artırma baskısını ortadan kaldırmaktadır.

Bir yıllık bütçeleme, kamu politikasının tam olarak tanımlanması, bu çerçevede stratejik önceliklerin belirlenmesi ve bütçe araçlarıyla bu önceliklerin hayata geçirilmesi için yeterli değildir.

Hükümetin gelecek yıla ilişkin tahminlerini ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık bir süreyi kapsadığı gibi, iyi hazırlanmış bir bütçe aynı zamanda bütçenin tasarlandığı ekonomik faaliyeti de öngörmeli ve bütçe ve sonuçlarıyla bağlantılı olmalıdır.

Bu nedenle, diğer dönemlerden bağımsız olarak hazırlanan bütçelerin özellikle politika yapımında iyi sonuçlar vermesi pek olası değildir. Bu nedenle etkin, verimli ve stratejik kararlar alan bir bütçe süreci için bütçeyi planlama süreci ile birlikte ele almak ve planlama ile bütçeleme ilişkisini kurmak kaçınılmazdır (Orhan, 1994).

Çok yıllık bütçe yaklaşımının temel özelliği, iki veya üç yıllık gelir ve gider rakamlarının bir yıllık bütçe üzerinden tahmin edilmesidir. Bunun amacı politika, program ve bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmektir. Bazı kamu hizmetlerinin süresi bir yıldan fazladır ve bu hizmetlerin sağlanması için orta vadeli bir bütçe süreci gerekmektedir.

Bunu sağlamak için cari yıl bütçesine ek olarak, önümüzdeki iki yıla ilişkin tahminlerin de hizmetlerin zamanında ve verimli bir şekilde tamamlanmasını sağlayacağı tahmin edilmektedir.

OVHS, genel olarak hükümet süreci ile uyumlu olan, genellikle üç ila beş yıl uzunluğunda olduğundan, hükümetin ulaşmak istediği hedeflere ulaşmasında süreklilik ve kolaylık sağlayan bir unsur olarak değerlendirilebilir. bu periyot. OVHS'de cari yıl bütçesi ve önümüzdeki iki yıl için bütçe tahmini de tartışılıyor. OVHS, her bir OVHS'nin birbirini ardışık bir şekilde takip etmesiyle her yıl tekrar eden bir süreci ifade etmektedir (Orhan, 1994).

Çizelge 2.1: 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}	→				

Belirtilen OVHS'ler üç yıl dan ibarettir.

Sonraki OVHS_{t + 1}. bir önce olan OVHS_t'nin mali yılını (ikinci yıl) nda olan birinci yıl olarak ifade edilen yıla alır ve süreci bir yıl daha (dördüncü yıl) sürdürür. OVHS_{t + 2} ayrıca kaynak planlamasını beşinci yıl için başlangıçtan (OVHS_t) bir yıl daha uzatır. (Orhan, 1994).

PEB sisteminin ana unsurlarından biri olan OVHS, kamu sektöründe karar alma süreçlerinde kaynak verimliliğini sağlamak ve özellikle kamu sektöründe mali disiplini oluşturmak için tasarlanmış bir sistemdir. Bu, OVHS'nin hedeflerinden biridir ve bu sistemi uygulamak için başka birçok hedef vardır. Bu hedeflerden bazıları. PEB sisteminin ana unsurlarından biri olan OVHS, kamu sektöründe karar alma süreçlerinde kaynak verimliliğini sağlamak ve özellikle kamu sektöründe mali disiplini sağlamak için tasarlanmış bir sistemdir. Bu, OVHS'nin hedeflerinden biridir ve bu sistemi uygulamak için başka birçok hedef vardır. Bu hedeflerden bazıları şöyledir (Yılmaz, 2003);

- Tutarlı ve gerçekçi bir kaynak yapısı geliştirerek makroekonomik dengeyi iyileştirmek,
- Kaynakların stratejik öncelikler doğrultusunda sektörler arası ve sektörler içinde dağılımını sağlamak,
- Hem politikaların hem de kaynakların öngörülebilirliğini artırmak, böylece daha fazla bakanlık planlaması ve program sürekliliği sağlamak;
- Fonların etkin ve verimli kullanımı için gerekli teşviklerin artırılması, harcama kuruluşlarının özerkliğinin artırılması ve katı bütçe kısıtlamaları getirilmesidir.

Sistemin kamuya getireceği olan yararlar vardır fakat eksikliklerde bulunmaktadır.

Bu eksikliklerden ilki, yıllık bütçelerin hazırlanmasında tahminlere aşırı güvenmenin mali katılığa ve ataletle yol açabilmesidir. İkincisi, aşırı iyimser uzun vadeli tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin devam etmesine yol açabilir. Son olarak, orta vadeli harcama sisteminin karmaşık ve maliyetli bir süreç olması, dikkatleri ve kaynakları sistemin birincil amacından uzaklaştırma potansiyeli yaratabilir.

OVHS'nin başarılı olması için; Siyasi destek ve kararlılık, kapsamlı bir bütçe, iyi tanımlanmış bir makroekonomik politikanın hazırlanması, etkin harcama kontrolü, şeffaflık, iyileştirilmiş bir muhasebe sisteminin uygulanması ve bütçe disiplini gibi koşullar esastır (Yılmaz, 2003).

2.2.6.1.2 Orta vadeli harcama sistemi ve performans esaslı bütçe sistemi

PEB sisteminin temel özelliklerinden biri, mevcut kaynakları ve öncelikleri dikkate alarak bütçe-plan ilişkisi kurmak ve planların uygunluğunu sağlamaktır. Bu şekilde

sistem, kamu kaynaklarının etkin ve verimli yönetimini sağlayarak toplumun mali disiplinini hedeflemektedir (Altay ve Kaplan, 2006: 7).

Orta ve uzun vadeli stratejik planlar, planda belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmada bir faktör olan orta ve uzun vadeli bütçe değerlendirmesini gerektirir. Bütçelerin bir yönetim aracı olarak kullanılması, çok yıllık bütçe yaklaşımının gelişmesinde önemli bir etkidir (Kızıltaş, 2003: 16). PEB sistemi aynı zamanda uzun vadeli bir bakış açısı gerektiren, planlama ve yönetim aracı olarak hizmet veren bir sistemdir.

PEB sistemi söz konusu olduğunda, öncelikli harcama alanları ve fon tavanları belirlenecek ve fonların verimli kullanılması sağlanacaktır. Bütçe-plan ilişkisinin zorunlu olmasının temel nedeni etkinlik olgusunun kısa vadeli bir olgu olmamasıdır. Planda belirlenen orta vadeli performans hedeflerine bütçeler aracılığıyla ulaşılacaktır. Orta vadeli bütçeleme için, gelecek yıllara ilişkin bütçe tahminleri, cari yıl için bütçe tahminlerinden türetilebilir (Yılmaz, 2003).

2.2.6.2 Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemi

Bütçe ve muhasebenin iki ayrı disiplin olmakla birlikte birbirlerini tamamladıkları için yüksek düzeyde bir uyum gerekmektedir. Çünkü bütçe hedefi gösterirken, muhasebe sonucu gösterir ve performans, hedef ile sonucun karşılaştırılmasından gelir. Bu nedenle bütçe ve muhasebenin aynı dili konuşmaları ve aynı amaç doğrultusunda hareket etmeleri önemlidir (Tosun, 2006: 244).

Devlet muhasebesi; Devletin faaliyetleri, gelir ve giderleri hakkında bilgi veren ve bu bilgilerin sınıflandırılmasını ve yorumlanmasını kolaylaştıran bir sistemdir. Devlet muhasebesi, devlet tarafından alınan vergilerin nasıl kullanıldığına ışık tutan ve üzerinde değerlendirme yapılmasına olanak sağlayan şeffaflık için bir altyapı oluşturan bir araçtır. Devlet muhasebe sistemi, nakit ve tahakkuk muhasebesi sistemi olarak iki gruba ayrılmaktadır. Yazar kasa sistemi, bir mali yıl veya hesap dönemi boyunca nakit akışlarından kaynaklanan işlemleri kaydeder. Bu anlamda muhasebe, nakit alındığında veya ödendiğinde finansal işlem ve olayların muhasebeleştirilmesidir. İşlemin hizmet ve faydalarının ortaya çıktığı durumlarda nakit muhasebesi uygulanmaz (Kerimoğlu, 2006:101).

Devletin ekonomideki faaliyet alanının dar olduğu dönemlerde devletin ekonomik faaliyeti basit olduğu için nakit muhasebe sistemi kullanılmış ancak devletin ekonomideki faaliyet alanının genişletilmesi ve karmaşıklaşması ekonomik olaylar,

devletleri bir muhasebe sistemi olarak tahakkuk sistemine yöneltmiştir (Kerimoğlu, 2006: 101).

Geleneksel bütçe sistemleri daha çok bu girdilerin girdilerine ve maliyetlerine odaklanma eğilimindedir ve bu amaçla nakit muhasebesi sistemi önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği reformlar kapsamında 1980'li yıllardan itibaren ülkeler hizmetlerin ürün ve sonuç odaklı olarak verimliliğine odaklanmış ve bu durum nakit muhasebesinden tahakkuk muhasebesine geçişi zorunlu kılmıştır (Marti, 2010: 1).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde, nakit akışlarının ne zaman gerçekleştiğine bakılmaksızın işlemler gerçekleştiği anda kaydedilir. Ertelenen gelir ve giderler, nakit akışlarının ne zaman gerçekleştiğine bakılmaksızın, oluştukları mali yılın muhasebe kayıtlarına kaydedilir ve muhasebeleştirilir. Tahakkuk muhasebesi sistemi, gelir, gider, varlık, yükümlülük ve diğer ekonomik akışları içeren raporlar üretmektedir (Kerimoğlu, 2006: 103). Buna göre, hesap verebilirlik ve şeffaflığın uygulanmasında önemli bir araçtır. Ancak, tahakkuk muhasebesi sisteminin nakit sistemine göre birçok avantajı vardır.

Bu avantajlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (Diamond, 2002: 9-10).

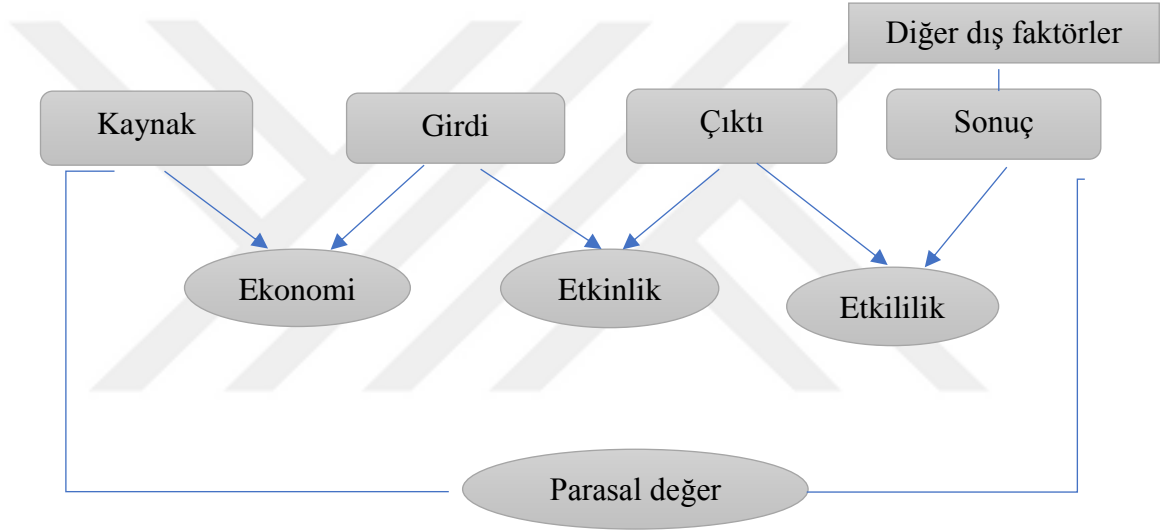
- Kaynak dağıtımında verimlilik sağlar. Bu sistemde sunulan kamu hizmetlerinin maliyetlerine ilişkin bilgilerin yer alması, kaynak dağıtımı alanında karar vericilerin aldığı kararların doğruluğunu sağlar.
- Hesap verebilirliği güçlendirir. Kamu yöneticileri sadece katkılarından ve sonuçlarından değil, aynı zamanda varlık ve yükümlülüklerinden de sorumludur. • Şeffaflık sağlar. Devlet faaliyetlerine ilişkin mali bilgilerin kapsamlı bir şekilde hesaplara dahil edilmesini sağlar.
- Devletin ekonomi üzerindeki etkisini daha kapsamlı gösterir. Elde edilen bilgilerle birlikte devletin faaliyetinin bir değerlendirmesini sağlar. Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin yukarıda belirtilen avantajları, kamu işletme maliyetlerinin daha şeffaf ve doğru bir şekilde ölçülmesini sağlamakta ve içerdiği bilgiler sayesinde karar alma sürecini güçlendirmektedir (Blöndal, 2003: 45).

Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden yararlanabilmek için kamu sektöründe de bazı yönetim ve kadro değişikliklerine ihtiyaç duyulmaktadır. Özel sektörde olduğu

gibi tahakkuk muhasebesinde de hedef tablosu, hizmet performansı, yükümlülükler, koşullu yükümlülükler, muhasebe uygulamaları gibi ek raporların yanı sıra finansal durum tablosu, işletme maliyeti tablosu ve nakit akış tablosu olmak üzere üç ana rapor bulunmalıdır (Schick, 2002: 12). Bu raporların varlığı, kamu sektöründe şeffaflığı artıracak ve hükümet faaliyetleri hakkında kapsamlı bilgi edinme fırsatı sağlayacaktır.

2.3 Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması

Kamu yönetiminde kaynak edinimi, kamu girdisinin yönlendirildiği aşamayı belirtmektedir. Bütçe sistemi bakıldığında 4 performans kriteri vardır.



Şekil 2.1: Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması

Devlet işlerini belirli bir bağlamda değerlendirmemiz gerekirse, Şekil 2.1’de gösterildiği gibi girdiler, çıktılar ve neticelerin karşılıklı ilişkisini değerlendirmek faydalı olabilir. Girdiler, üretim ve dağıtım katkıda bulunan kaynaklardır. Sağlık sektörü söz konusu olduğunda, girdiler tipik olarak fiziksel varlıklar ve bilgi teknolojisi sistemleridir. Çıktılar, mal ve hizmetler ve nihai ürünlerdir. Sonuçlar, genellikle kurum ve kuruluşların başarmaya çalıştıklarını temsil eden, kamuya açık olayların toplum veya bireyler üzerindeki etkileridir.

Performans kriterleri ile ilgili olarak, kaynakların kullanım maliyetini, mevcut girdilerle mümkün olduğunca fazla çıktı üretmenin veya en az girdi ile bir birim çıktının üretilmesini ve mevcut girdilerle etkinliği en aza indirerek en fazla girdiyi elde etmek ekonomiktir (Falay, 1995).

Geleneksel olan bütçe incelendiğinde sistemi girdi yoğunlaşmıştır. Merkezi kontrol ve merkezi yönetim anlayışı üstün olduğu için mevzuata dayalı kurallara içerir. Bu sebeple amaç, denetimi iyi bir şekilde meydana getirmektedir. Denetim yalnızca bir mali olan denetimdir. Finansal dengeye değer verir.

Performans bütçeleme, kaynakların maliyetini dikkate alan bir bütçeleme sistemi olarak karşımıza çıkar. Hizmetlerin var olan kaynakları kullanılarak en düşük maliyetle tamamlanması gerektiğini vurgular. Performans bütçelemenin amacı, hem kamu hem de özel sektörde verimliliği artırmak için çıktıyı en üst düzeye çıkarmak veya belirli çıktıları minimum girdilerle sağlamaktır. Harcama, faaliyet uğruna harcanır ve harcamanın amacı ilk sırada yer almaktadır.

Program bütçe sistemi, program hedeflerine ulaşmak için kullanılacak halihazırdaki programlar içinden en makul tercih etme olanağı sağlar. Hem kamuda hem de özel sektörde amaç yönetim sağlamaktır, harcamalar ise hizmet çıktısını optimize etmek için kullanılır. Prosedürel sınıflandırmanın kullanılması yoluyla uzun vadeli etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının önemini vurgular.

3. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN TEMEL UNSURLARI

5018 sayılı KMYK'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte kamu mali yönetimi alanında yeni gelişmeler ortaya çıkmıştır. Söz konusu kanunun 9. Maddesi, bu gelişmelerin en önemlisinin stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi olduğunu belirtmektedir.

Anılan maddede; Kamu Yönetiminin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler kapsamında ileriye dönük misyon ve vizyonlarını oluşturmak için katılımcı bir şekilde stratejik planlar geliştirdikleri, stratejik ve ölçülebilir hedefler belirleyin, performanslarını önceden belirlenmiş ölçütlere göre ölçün ve süreci izleyin ve değerlendirin. Bu nedenle kamu yönetimine yönelik stratejik planların geliştirilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı maddede kamu idareleri, kamu hizmetlerinin talep edilen seviyede ulaştırılabilmesi için program ve projelere göre bütçe ve kaynak ayırmakta; yıllık amaç ve hedefler ile performans göstergelerine dayalı stratejik planlar geliştirmek zorunda oldukları ifade edilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetimine kaynak tahsisi, stratejik planlarında ulaşmak istedikleri amaç ve hedeflere dayalı olacaktır.

Aynı maddede, stratejik planında kamu idaresi bütçelerinin vizyon, misyon, stratejik hedef ve amaçlar ile performansına göre belirlendiği ve kamuda stratejik planlamaya dayalı bir OİK sisteminin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Özellikle stratejik planlar, performans planları, performans denetimleri ve faaliyet raporları, Türkiye'de bir PEB sisteminin uygulanması için faydalı unsurlardır. Bu unsurlar, bir PEB sisteminin etkin bir şekilde uygulanması için önemlidir.

PEB birçok unsuru olan bir sistem olarak karşımıza çıkar. Bu bar olan unsurlar çeşitli ülkelerde çeşitli durumlarda kendini göstermektedir. Baktığımızda her ülke kendi idari yapısı, ve kendi kültürel çerçevesi içinde belirli bir temel anlayışı tesis etmek için farklı yaklaşımlar ve unsurlar seçmiştir. Bütçe döngüsünde bu unsurlar dikkate alınarak, ulusal uygulamalar dikkate alınarak sistemde kullanılan araçlar aşağıda açıklanmıştır (Oral, 2005).

Türkiye'de uygulamaya konulmuş olan PEB sistemi; performans planı, stratejik plan ve faaliyet raporu olmak üzere üç unsura dayalı bir sistemdir. Stratejik planlar; performans programları; bu belgeler, stratejik planda uygun görülen stratejik hedef ve göstergeler ışığında kurumun bir mali yıla ilişkin performans hedeflerinin düzeyini, bu amaçları gerçekleştirmek için yapılması gereken faaliyet ve projeleri, ajansın kaynak gereksinimleri, ajans, performans göstergeleri ve kurumsal bütçelerin temelini oluşturur. Yıllık rapor ise, kurumun performans planı kapsamındaki faaliyetlerinin neticelerini, amaçlardan çıkmaları sapmaları ve bunların nedenlerini kapsayan hesap verme sorumluluklarını yerine getirmek için hazırlanan bir rapordur (BUMKO, 2004).

PEB sistemini net bir şekilde açıklamak ve anlamak için sistemin unsurlarını meydana çıkarmak değerlidir. Bir PEB sisteminin net olan unsurları şunlardır:

- Stratejik planlama
- Performans planlaması
- Faaliyet raporlaması.

3.1 Stratejik Plan

İçinde bulunduğumuz zamanda kamu mali yönetimi dayanağında halkın idari ve mali sorunları göz önünde bulundurulduğunda, kamu kurumlarının yapacakları işi planlı bir biçimde yürütmelerinin değeri çok fazla kendini belli etmektedir. Stratejik plan kamu idaresi tarafından oluşturulan; planlar, kalkınma planları, ilgili mevzuat ve bunların altında yatan ilkeler çerçevesinde geleceğe yönelik bir misyon ve vizyon oluşturmak üzere katılımcı bir şekilde geliştirilen bir plandır (PEBR, 2004).

Stratejik planlamayı incelemeyi önce, işletmecilik alanında incelenen ve son yıllarda kamu kurumlarında uygulanmaya başlanan planlama, planlama ve strateji kavramlarını incelemek önemlidir. Bu bölümde öncelikle yukarıdaki kavramların tanımı yapılmasının ardından stratejik planlama alanyazını gözden geçirilecek ve stratejik planlamanın kamu kurumlarında stratejik planlamanın geliştirilmesi için ne şekilde uygulandığı vurgulanacaktır.

Plan, Planlama ve Strateji Kavramı; Planlar, "bir şeyi başarmak için yapılan düzenlemeler" olarak tanımlanırken, geniş anlamda izlenecek yol ve davranışlar olarak tanımlanmaktadır. "Planlar" ise "mevcut fırsat ve kaynakları bir amaç için en

uygun şekilde kullanmak için yapılan düzenlemeler” veya bunları gerçekleştirmek için amaç, araç ve fırsatların seçilmesi veya belirlenmesi olarak tanımlanmaktadır (Doğan, 1996).

Nerede Neyin, neden, nasıl, ne zaman, ve kimlerce planlandığı kararına dayanarak, zaman ve enerji israfını önler, yöneticilerin hedeflere dikkatini çeker ve neyin sağlanıp sağlanmadığını kontrol ederek çabaları paylaşma fırsatları sağlar. hedeflenen, daha rasyonel bir kuraldır ve ilkelerin gelişmesini sağlar, yerleşmeyi teşvik eder ve denetimlerde kullanılan standartları meydana çıkarır (Yılmaz, 2003).

"Strateji"nin bilimsel bir disiplin olarak gelişmesi, önemini genellikle "bir bölgenin arzu edilen sonuca ulaşmak için" olarak tanımlanan askeri alana borçludur. Öncelikle askeri bir kavram olarak kullanılan strateji, askeri alanın yanı sıra sosyal, siyasi, psikolojik ekonomik ve idari konuları da içine alan boyutlara gelmiştir. Bu bağlamda strateji terimi artık siyasi parti, iş dünyası, ülke vb. olarak kullanılmamaktadır. Bir kurum veya kuruluşun belirli bir hedefe varmak için izlediği yolda şeklinde kullanılır (Doğan, 1996).

Yazarlar tarafından farklı tanımlanan bir kavram olan strateji, “işletmenin uzun vadeli ana amaçlarının belirlenmesi ve bu hedefleri gerçekleştirmek için gereken kaynakların tahsisi ve kullanılması yöntemlerinin saptanması” olarak tanımlanmaktadır "geleceğin nasıl ve ne yollarla elde edileceğini gösteren genel planlama" olarak tanımlanmaktadır.

Her şeyden önce, bir kurum veya devletin çevreye uyumunu, ilerlemesini ve sürekliliğini sağlayan veya çevre ile karşılıklı uyum içinde olmasını sağlayan ve ortaya çıkan değişiklikleri kontrol altına alan bir yönetim aracı olan stratejidir. Kurum için amaç ve önceliklerin tanımlanmasını, bu hedeflere ulaşmak için iş planlarının tasarlanması ve bu planların uygulanmasını içeren, kuruluşun kapasitesi ve dış çevresinin tahminlerine dayanan bir kavram olarak bulunur (Çevik, 2001).

Stratejinin içinde barındırdığı özellikleri Eren (2003) tarafından şöyle tanımlamıştır: strateji bir nevi analiz sanatıdır, hedeflere bağlı olan bir öğedir, bir işletmenin çevresiyle olan karşılıklı olan bağımlı düzene sokar, stratejiyi ilgilendirir. Uzak geleceğin düzeni, sürekli tekrarlanan işlerin aksine, kurumun tüm insan ve finansal kaynaklarını uyumlu bir şekilde yöneten ve harekete geçiren, karmaşık ve dinamik bir ortamda işletmenin faaliyet alanını belirleyen bir unsurdur. Dinamik ve karmaşık

bir organizasyonda insan unsurunu teşvik etmenin ve bir harekete geçirmenin bir yoludur.

Stratejik Plan ve Stratejik Planlama; Kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu devletler, kısıtlı kaynaklarla bu hizmetleri en iyi şekilde sunmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda devletler, özel sektör stratejik planlama yaklaşımını kullanarak sınırlı olan kaynakları farklılaşan koşullara en iyi biçimde önceliklendirmeye ve tahsis etmeye çalışmaktadır (Özgür, 2004).

Stratejik Planlamanın Tanımlanması; Alanyazına göz atıldığında stratejik planlama kavramı üzerinde fikir birliğinin bulunmadığı, stratejik planlamanın nasıl bir şey olduğuna ilişkin yapılan açıklamaların kuruluşu ve yazar kişiye göre değişiklik gösterdiği görülmektedir.

Stratejik planlama, Çoban'ı (1997) "kurumun yapısal değişikliklere yönelik genel hedeflerini tanımlayarak ve kurumundaki durumu gözden kaçırmayarak, kuruma uygulanabilir alternatiflerden birini seçmek ve uygulamak için yapılan bir plan" olarak tanımlamaktadır. ortam ve çalışma ortamı"olarak bir tanım getirmiştir.

DPT'nin (2003) Stratejik Planlama Rehberi'nde, Stratejik Planlama: Bir kuruluşun nerede olduğunu ve oraya nasıl varmak istediğini açıklayan bir planın, kuruluşun amaç ve hedeflerini ve bunu mümkün kılacak yöntemleri belirlemesi gerekir. onlara ulaşmak, uzun vadeli ve geleceğe yönelik bir bakış açısına sahip olmak. olarak tanımlanır. Buna ek olarak, ilgili kılavuz, stratejik planlamanın, bir kuruluşun bütçelemesine, önceliklere ve hesap verebilirliğe dayalı kaynakların tahsisine rehberlik eden plan olduğunu vurgular.

Bu kapsamda kılavuzda olan bir stratejik planlar şunlardır (DPT, 2003):

- Neticelerin planlanmasıdır: neticelere yoğunlaşır, girdilere değil.
- Değişimin planlanmasıdır: Değişimin arzu edilen yöne gitmesini sağlamak için çok çalışır. Dinamiktir ve geleceğe yön verir. Düzenli bir şekilde incelenmeli ve farklılaşan koşullara uyarlanmalıdır.
- Gerçekçidir: İstenilen ve varılabilir bir geleceği çizer.
- Kaliteli olan yönetim sisteminin aracıdır: bir organizasyonun kendisini nasıl tanımladığı, ne yaptığı ve neyi neden yaptığının disiplinli ve sistematik bir

değerlendirmesidir, onlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri şekillendirir ve üretir.

- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur: Amaçlanan neticelerin ne ölçüde ve nasıl olacağını değerlendirilmesine, izlenmesine ve denetlenmesine temel nitelik oluşturur.

Arizona Stratejik Planlama ve Bütçe Ofisinde ortaya konan ve 1988'de yayınlanan 1998 Sonuç Yönetimi Kitabında, stratejik planlama adından da görüldüğü gibi "sonuç yönetimi" olarak tanım getirmektedir. Ayrıca stratejik planlama, işletme yöneticilerinin tam desteğini gerektiren ve organizasyonun her seviyesindeki çalışanları ilgilendiren katılımcı bir süreçtir, ihtiyaç ve beklentileri dengeleyen bir planlamadır (OGA, 1998)

Stratejik planlama, klasik planlamadan farklı olarak "devamlı güncelleme" ve "uzun vadeli vizyon" özelliklerine sahiptir. Bugüne değil, geleceğe yönelik formüle edilmiştir ve stratejik yönetimin üç temel aşamasından biridir (Özgür, 2004).

Stratejiyle oluşturulan bir plana bakıldığında bir bilim değil, kuruluşların hedeflerinin ne durumda olduğunu ve bu hedeflere varmak için yapılması gerekenleri belirlemelerine destek olan bir süreçtir. Spesifik stratejik planlama hükümleri bulunmamaktadır. Stratejik planlama, klasik planlamadan farklı olarak "sürekli güncelleme" ve "uzun süreli vizyon" özelliklerine sahiptir. Şimdiye değil, geleceğe yönelik formüle edilir stratejik planlama aşamalardan biridir (Yüksel, 2002).

Stainer'e göre, stratejik planlamanın farklı tanımlanmadığından, stratejik planlamanın geleceğin bir tahmini olmadığından bahsetmiştir; Geleceğin yönetim sistemlerini düşünmeden günlük sorunları çözenin kurumlara yol açabileceğini ifade etmiştir. Başaramamak. Gelecekle ilgili kararlar stratejik planlara göre alınmaz, gelecekteki kararlar gelecekteki olası olaylara göre alınır. Stratejik planlama, uzun vadeli finansal planlama, ekonomik planlama vb. Hayır, bu planlar sadece bir stratejik planın parçasıdır. Stratejik planlama, bir kurumun tüm faaliyetlerini bir araya getiren bir plan değil, geleceği şekillendirmeye yönelik aktif bir çabadır.

DPT tarafından yazılan kılavuzlar arasında stratejik planlamanın yer almadığı konular şu şekildedir: Stratejik planlama: Dünyayı kurtarmakla ilgili değil, uzun süreli bir yaklaşımdır olduğu aşikardır. Bir şablon değil, bir organizasyonun çeşitli yapılarına ve gereksinimlerine uyum sağlayabilen esnek bir araçtır olarak görülebilir.

Bir belgeden daha fazlasıdır, stratejik planın hazırlanması bunun gerçekleşmesi için yeterli olmamaktadır. Bir planı olmalı. Ana şey stratejik planlama belgesi değil, stratejik planlama sürecidir (DPT, 2003; Kavak, 2003).

3.1.1 Kamu kuruluşları için uygun bulunan planlama

Dünya trendini takip ederek Türk Ülkesi kamu yönetiminin stratejik düşünme ve stratejik yönetim yöntemleri önemli adımlar atmıştır. Stratejik planlama yaklaşımı, mali ve idari bünyemizde orta ve uzun süreli bir yaklaşımın hakimiyetini tam anlamıyla sağlamak, çıktılardan ziyade sonuçlara odaklanmak gibi talep yaratan konuları ele almak için Türkiye gündeminde etkili bir araçtır (Yılmaz, 2003).

12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile Türkiye’ de birçok özel sektör kuruluşu tarafından uygulanmakta olan kamu kurumlarına yönelik stratejik planların uygulanmasına destek olmak amacıyla ilk programatik finans ve kamu sektörü koordinasyon kredisi anlaşması imzalanmıştır (Yılmaz, 2003).

PFPSAL, Türkiye'nin finans ve kamu sektörlerinde uygulayacağı gelecekteki politikaları, kredi ön koşullarını ve taahhütlerini kapsar. Taahhütler üç başlık altında toplanmıştır: Makroekonomik Çerçeve, Bankacılık Reformu ve Kamu Sektörü Reformu. Kamu sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” öngörülmektedir. Bütçe reformunun bir diğer ayağı da kamu kurumlarının karar verme kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın uygulanmasıdır (Yılmaz, 2003).

3.1.1.1 Kamu kuruluşlarında stratejik planlama gereksinimi meydana çıkaran sebepler

Kurumsal çevredeki bazı değişiklikler öngörülebilir, bazıları ise öngörülemez. Bunun için kamu kurumlarının aktif olan bir yerde işlerini sürdürmelerine yardım edecek yönetim modellerini sistemlerine uyarlamaları şarttır. “Çoğu kamu kuruluşu için artık geleceğe yönelik vizyoner ve hazırlıklı, olası sorunları öngören ve alternatif çözümler öneren bir bakış gerekmektedir”. Bu bağlamda kamu harcamalarının bütçe üzerindeki yükü ve mali sistemin bütçe açıkları, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişimler, kamu kuruluşlarının toplumsal talepleri karşılamada yetersiz performans göstermeleri kamu yönetimini farklılaşmayı zorunlu kılan unsurlardır (Yılmaz, 2003).

Ek olarak bazı kamu hizmetlerinin özel işletmelerce yerine getirilebilmesi, kamu kurumlarını özel sektörle rekabet içerisinde olan yere çekmekte ve bu var olan rekabet kamu kurumlarını farklılaşma zorunluluğu yaratmaktadır. Özel sektörle rekabetin, kamu kurumlarının pazarlama ve maliyet kontrolü gibi alanlarda özel sektör yönetim tekniklerini ve stratejilerini benimsemesine neden olduğunu savunuyor. Kamuda stratejik yönetimin yaygınlaşmasının nedeninin bazı kamu hizmetlerinin özel sektörden rekabete açık olması olduğu, bir diğer nedenin ise hem Türkiye'de hem de Türkiye'de 1970'lerden itibaren toplumu etkileyen finansal kriz olduğu vurgulanmaktadır (Özgür, 2004).

Ayrıca Özgür (2004), kamu sektöründe stratejik yönetimin uygulanmasının belki de en önemli nedeninin finansal kaynakların kıtlığı ve giderek karmaşıklaşan sorunlara rağmen değişen çevreye ve teknolojiye uyum sağlama ihtiyacı olduğunu vurgulamaktadır.

Kamu kuruluşlarının faaliyetlerini bir 'cam kavanoz' içinde sürdürdüğünü, kamuoyunun, çıkar gruplarının, gönüllü kuruluşların ve siyasi partilerin gözünün sürekli kamu kuruluşlarında olduğunu ve bu kuruluşların özel sektöre göre daha açık bir şekilde hareket etmesi gerektiğini savunuyor.

Hataların ve boşlukların arandığı daha açık bir şekilde ve sürekli çekişmeli bir ortamda çalışan kamu kuruluşlarının ve personellerin kendilerini savunmak için neyi, neden gerçekleştirdiklerini açıkça bilmeleri ve açıklamaları gerektiğini ve bunu başarmada stratejik yönetimin yararlı olduğunu vurgular.

Ayrıca kamu kuruluşlarının stratejik yönetimin artan ve karmaşık ciddi sorunlarla başa çıkmalarına yardımcı olacağına inandıkları ve bunun da etkili olduğu söylenmektedir. Hiç şüphe yok ki bir noktada konumunu bilmeyen/bilmeyen bir organizasyonun uygun ve sağlıklı bir strateji ile stratejik bir plan geliştirmesi çok zordur (Dinçer, 1998).

Toplumun mali ve idari sorunları göz önüne alındığında, kamu kurumlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yürütmesi giderek önem kazanmaktadır. Kamu kurumlarının inisiyatif alması ve planlı hizmetlerin geliştirilmesine aktif olarak katılması, belirli politikaları belirli çalışma programları ve bütçelere dayandırması ve bunların uygulanmasını etkin bir şekilde izlemesi zorunludur. Örgütlerin bu faaliyetleri gerçekleştirmelerinde birincil araç olarak "stratejik planlama" ön plana

çıkılmaktadır. Kuruluşlar tarafından ulusal stratejiler ve makro düzeyde tanımlanan kalkınma planları kapsamında hazırlanan yıllık programlar, stratejik planlar, sektörel master planlar, voyvodalık kalkınma planları ve bölge planları planlama ve uygulama sürecinin genel verimliliğini artıracak ve akılcı kullanımına katkı sağlayacaktır. (DPT, 2003).

Kurumlarca hazırlanan ve onaylanan bir plan, bir yandada program – proje - bütçe ilişkilerini kuvvetlendirerek yürütme verimliliğini çoğaltırken diğer taraftan kurumun planlama sürecinin daha kapsamlı olmasını sağlar. Ayrıca kurumlarca hazırlanacak stratejik plan; kurum kültürünün ve kurum imajının oluşmasını, gelişmesini ve güçlendirilmesini desteklerken kamu mali yönetimine verimlilik kazandıracaktır (DPT, 2003).

Katılımcı ve esnek bir planlama yöntemi olarak stratejik planlama, kuruluşun mevcut durumu, misyonu ve temel ilkelerinden yola çıkarak geleceğe yönelik vizyonunu, bu vizyona dayalı olarak hedef belirleme ve ölçülebilir göstergeler geliştirme, başarılı sonuçları izleme ve değerlendirme sürecini ifade eder ve kuruluşlar yukarıdaki faaliyetleri yürütürken önemli bir araç haline gelir. DPT ve diğer ilgili kuruluşların, bütçe tekliflerinde stratejik planlamada öngörülen hedef ve politikalarla ilişkilendiren kuruluşların bütçe tekliflerini değerlendirirken, kuruluşun stratejik planına uyumu da temel bir kriter olarak göz önünde bulundurur (Yılmaz, 2003).

Stratejik planlama ile iç ve dış çevre değerlendirilerek misyon temelli kamu yönetimi geliştirilecek, eksikliklerin ve tehditlerin zamanında giderilmesi sağlanacak, fırsatlardan yararlanan yönetici sayısı maksimize edilecektir. Muhtemelen birçok müşteriyi hedef alacak ve kurumlar sahip olacakları öngörü sayesinde geleceği tahmin edebilecek kaliteye kavuşacaktır (Can, 1996).

Stratejik planlama, program-proje-bütçe ilişkisini güçlendirmeye destek verecektir. Vizyon değerlendirmeleri, sürekli iyileştirme, yeni olan gelişmelere göre kendini farklılaştırma , hizmet kalitesinin artması, verimlilik ve çeşitlilik anlayışına yol açacaktır.

Performans göstergeleri oluşturma ihtiyacı nedeniyle kuruluşların çeşitli faaliyetlerin verimlilik, uygunluk, katılım, ilkelerine göre şekillendirmelerini sağlayacaktır. Sürece entegre edilerek denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır. Sistemik olarak veri

toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını geliştirecektir. Bir organizasyonda katılımcı yönetimi ileri noktalara taşıyacaktır (Yılmaz: 2003).

Bunun ötesinde stratejik planlama vardır; örgütsel hedefler ve öncelikler üzerinde fikir birliği ve fikir birliği oluşturacak, kaynak tahsisi ve faaliyet planlaması için sağlam bir temel sağlayacak, kontrol çıktılarıyla karşılaştırma için standartlar belirleyecek, kurumsal performans performansının değerlendirilmesine yardımcı etmiş olacaktır.

3.1.1.2 Stratejik planın uygulanması

Planlamada tanımlanma şekillerinde farklılıklar olduğu gibi, yazarların stratejik planlamayı uygulama sürecine yaklaşımlarında da farklılıklar vardır. Stratejik planlama, stratejilerin formüle edilmesinde kullanılan bir yöntemdir ve bu farklılık stratejik planlamanın geliştirildiği organizasyon yapısına göre doğal kabul edilir. Özel sektörde faaliyet gösteren ajanslar ile kamu kurumlarının stratejik planları birbirinden farklılık gösterecektir. Ancak burada vurgulanması gereken önemli bir nokta, stratejik planların geliştirilmesinde ve stratejik planlamanın tanımında ve öneminde belirtildiği gibi, gerek özel sektör kuruluşları gerekse kamu kuruluşları tarafından üstlenilen planlama faaliyetlerinin temel amacının "kıt kaynakları kullanmak" olduğunu vurgulamaktır (Kılınç, 2003).

Stratejik planlama "tek seferlik bir eylem" değildir. Daha ziyade meydana çıkan fırsatlara göre yeniden olan bir süreçtir ve neticeleri gitgide artan uzun vadeli bir yatırımdır. Bunun için stratejik planlama tek başına yeterli olmayıp, plan yapmanın yanı sıra yöneticilerin stratejik düşünme ve vizyoner gelişim niteliklerinin de kuvvetlendirilmesi şarttır (Yılmaz, 2003). Başarılı olmak için, yönetimin yanı sıra kuruluşun personelinin geri kalanının da stratejik planı uygulaması ve sonuç ve amaçlara ulaşmak için çalışması değerlidir (OGA, 1998).

Kamu ve kar amacı olmayan kuruluşlarda sıklıkla kullanıma alınan stratejik planlama modelinin sekiz adımlı bir süreci içerdiği söylenmektedir (Can, 1996):

1. Stratejik planlama sürecini başlatmak ve üzerinde anlaşmaya varmak,
2. Ajansın temel misyonunu oluşturmak Ajansın varlık nedeni olan
3. Belirlenen misyona dayalı olarak ana hedefleri ortaya çıkarmak

4. Kurumun güçlü ve zayıf yönlerini, karşılaştığı fırsatları ve tehditleri saptamak için iç ve dış çevreyi değerlendirmek,
5. Bu analizlere dayanarak , organizasyonun karşı karşıya olduğu başlıca stratejik konuları belirlemek,
6. Problem çözme stratejileri geliştirmek,
7. Hedeflere ulaşmada başarıyı sağlamak için bir vizyon geliştirmek,
8. Gelişim vizyonunun rehberliğinde elde edilen sonuçları ölçmek ve değerlendirmek.

Bryson (1995; aktaran Yılmaz, 2003) stratejik planlama sürecine ilişkin özel sektörde stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasından esinlenerek sekiz aşamalı bir model önerisinde bulunmaktır bunlar aşağıdadır:

1. Stratejik planlama süreci üzerinde anlaşın ve süreci başlatın. süreç Planlama süreci,
2. Diğer yükümlülüklerin belirlenmesi ve listelenmesi,
3. Kuruluşun misyon ve değerlerinin dile getirilmesi,
4. Dış çevrenin, değerlendirilmesinde,
5. İç ortamın, yani kuvvetli ve zayıf yönlerinin değerlendirmede,
6. Örgütte karşılaştığı stratejilerin tanımlanması Sorunlar,
7. Üstesinden gelinecek stratejiler geliştirmek,
8. Gelecek için etkili olacak bir örgütsel misyon oluşturmak ve tanımlamak.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kamu Hizmetleri Stratejik Planlama Rehberi'nde önerilen stratejik planlama, her biri kendi eylemlerini içeren 4 evreye ayrılmıştır. Birinci evre durum analizidir. Durumun analizi yapılmasının ardından , gelecekteki bir aşama gelir. Üçüncü aşama, stratejinin uygulanması evresidir. Dördüncü olan evre ise değerlendirme ve izleme evresidir. Bu adımlar özetle şöyle açıklanabilir; Pazarın, hedef kitlenin ve ilgili kuruluşların analizini de içeren durum analizinden sonra, misyon beyanı, vizyon beyanı, ilkeler beyanı, stratejik hedeflerin tanımı ve hedeflerin tanımını içeren gelecek aşaması gelir . İleriye bakma aşamasının ilgili kılavuzuna göre stratejik hedefleri hayata geçirecek faaliyetler (projeler) belirlenir ve uygulama stratejisi ile bütçe arasındaki ilişkinin olacağı uygulama stratejisi ve

stratejik planlama süreci tanımlanır. Son aşama olan değerlendirme aşaması ile sona erer.

Nereye gitmek istiyorsunuz? Sorunun cevabında; organizasyonun arkasındaki mantığın özlü bir ifadesi olan bir misyon; arzulanan geleceğin kavramsal, gerçekçi ve özlü ifadesi olan bir vizyon; kuruluşun faaliyetlerini düzenleyen kurallar; Faaliyetlerin yönlendirileceği genel kavramsal neticeler şeklinde tanımlama yapılacaktır stratejik hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için varılması gereken ölçülebilir neticeler anlamına gelen amaçlar betimleme yoluyla verilmektedir (DPT, 2003).

Stratejik amaçlara varmak için yararlanılacak yöntemler olan stratejiler ve yapılacak olan işler "varmak istediğimiz yere nasıl gidebiliriz?" sorusuna yanıt verir (DPT, 2003).

Son olarak, yönetim bilgilerinin toplanması ve planın uygulanmasına ilişkin raporlama anlamında izleme ve elde edilen sonuçların Sözleşmede belirtilen misyon, vizyon, ilkeler, amaçlara ne kadar uyumlu olduğunu ifade eden değerlendirme sürecidir. ilerlemek, kısacası sonuçları değerlendirmek ve ondan elde edilebilecek sonuçlarla planı gözden geçirmek.Başarımızı nasıl takip edip değerlendirebiliriz? sorusuna yanıt verir. (DPT, 2003).

Stratejik Planlamayı Arizona Bütçe Ofisinde hazır hale getirilen bir el kitabı, etkili stratejik planlamanın stratejik planlama ajansı yönetimi tarafından tamamen desteklendiğini belirtir; esnek olmalı, organizasyona uygun ve uygun/kolay olmalı, sonuçlar için hesap verebilirliği sağlamalı ve garanti etmeli, planlayıcıyı izole etmek yerine katılımcı olmalı, yöneticiden yöneticiye tüm aşamalarda personel katılımını içermeli, planın organizasyondaki herkes tarafından sahiplenilmesi, hedefler için gerçekçi, okul dışı, yeniden yapılandırılmış ve süreci düzenli olarak gözden geçirilir aynı zamanda güncellenir / değiştirilir vb. Başarılı bir stratejik planlama sürecinin aşağıdaki soruların sorulması ve cevaplandırılmasını ve stratejik planlamayı yönlendirdiği bulunmuştur. Bakıldığı zaman süreç bu soruların yöneltmesi ve cevaplanmasından oluşur.

3.1.1.3 Başarılı olan stratejik planlamanın özellikleri

Etkili stratejik planın; organizasyonun çalışanlarının çıkarlarını yansıtan, yapılacak iş hakkında net bir misyon içeren, ilham verici ve iddialı bir vizyon içeren, açık, son

tarih olan bir planlama süreci olmalıdır. İddialı, ancak gerçekçi ve varılabilir, hedefler içermeli, SMART hedefleri³³ içermeli ve hedeflerin sonuçlarını mükemmel bir şekilde yansıtan performans ölçümlerini kapsamalıdır (OGA, 1998).

Meydana getirilen belge veya plan, planlama sürecinin sonu kısmı değildir, hatta tam aksine bu durumda planlama süreci devam etmektedir. Raporlama sürecinde elde edilen değerli bilgiler ve verileri takip eden stratejik planlamada yararlanılmak üzere analizi yapılmalıdır. Bir kere amaçları gerçekleştirmek için uygulamaya konulan süreç analizi yapılmasının ardından elde edilen bilgiler ileriye dönük planlama döngüsü için başlangıç noktası niteliği taşıyacaktır (Oga, 1998).

Stratejik planlamanın uygulanması sırasında karşılaşılabilecek sorunlar; stratejik planlama alanında yetişmiş birey kuvvetini sağlanmasını, stratejik planlamanın uygulamada aktifliğinin sağlanması ve örgütte ortak bir stratejik planlama anlayışının oluşmasını gerektirmektedir (Yılmaz, 2003).

Yılmaz (2003) DPT Stratejik Planlama Çalışma Grubu raporunda, kamu kurumları tarafından stratejik planlamanın uygulanmasında bazı engellerin bulunduğu dikkati çekerek, mevcut hukuki, idari ve mali yapıların stratejik planlama yöntemlerine uyumlu olmadığını, bireyleri ödüllendiren engellerin ve kurumsal performans, kamu sektöründe günlük karar verme. Satın alma anlayışı, kamu kurumlarının dikey organizasyon modeli, kurum birey altyapısındaki eksiklikler, nitelikli personel sayısı ve satın alma bilinci , Kamu kurumlarının rekabetçi olan bir piyasada hizmet edememesi, bürokratik, siyasi ve sosyal olarak bir katılım kültürünün gelişmemesi, kamu kurumlarında farklılaşım motivasyonunun olmaması, stratejik planlamaya uyum sağlayamama ve bunlara katılamama riski ve örgütsel değişime karşı isteksizlik/direnç potansiyelidir.

Başarılı olan Bir Stratejik Planlama Uygulaması İçin sunulan öneriler;

- Stratejik planlama her zaman organizasyonun kontrol edilebilir bir bölümünde yer alabilir. Örneğin sorumlu birim, departman veya şubenin bulunduğu yerden başlayabilirsiniz. Ancak nereden başlarsanız başlayın, katılımcıların nerede olduğunu da göz önünde bulundurmalısınız.
- Stratejik planlama zorlayıcı bir neden gerektirir. Aksi takdirde, stratejik planlamanın tatmin edici sonuçlar elde etmesi veya çabaya değer görülmesi zordur.

- Süreci destekleyecek değerli ve kuvvetli liderler ve karar vericiler olmadığı sürece başarılı olmayacaktır. Sadece etkili liderler olan kilit karar vericiler, kuruluşlarına başarılı stratejik düşünce ve eyleme yönelik ilham verebilir ve rehberlik edebilir.
- Süreç şampiyonlarına da ihtiyaç vardır. Birisi bir süreç şampiyonu olarak hareket etmedikçe, stratejik planlama başarılı olmayacaktır. Kişi sürece inanmalı ve etkin bir şekilde düşünme, hareket etme ve karar verme rolünde kendisini önemli bir yer olarak görmelidir. Bu kişinin organizasyonun zirvesinde olması faydalı olacaktır.
- Planlayıcının süreci ve rolü, organizasyona ve duruma göre uyarlanmalıdır. Bu, stratejik bir planlama sürecini dikkatli bir şekilde uygulayarak başarılabilir. Değişim, stratejik planlamanın nihai hedefidir ve ancak bu koşullar altında gerçekleşebilir.
- Stratejik bir planı uygulamaya koyabilmek için gereken kaynak paranın kendisi değil, kilit karar vericilerin dikkati, katılımı ve desteğidir. Stratejik planlama parasal açıdan pahalı değildir; ancak çoğu zaman en sınırlı kaynak olan kilit karar vericilerin katılımı ve katılımı pahalıdır. Stratejik planlama basit, hızlı ve özel bir süreçtir, ancak önemli karar vericiler buna hak ettiği dikkati vermelidir.
- Stratejik planlamada en büyük kazanımlar, beklenmedik yollardan veya beklenmedik kaynaklardan gelir. Bir organizasyon sürprizlere açık olmalı ve karşılaşabileceği fırsatları kendi yararına değerlendirebilmelidir.
- Kuruluşlar genellikle dış danışman desteğine, yardımına ve eğitimine ihtiyaç duyar. Dış danışma da büyük fayda sağlayabilir.
- Stratejik planlamanın her organizasyon için doğru veya uygun olduğunu söylemek yanlış olur. Eğer organizasyon yapısı çökmüşse, eğer organizasyon çok yardımsever bir liderin sezgisine ve yeteneğine güvenmeyi tercih ediyorsa, "türbülans" tek uygulanabilir süreçse, stratejik planlama olası görünmüyorsa, o zaman stratejik planlamayı uygulamamak en iyisidir.

- Öte yandan, stratejik planlamayı devreye sokmak için nedenler olsa da, bu nedenler kuruluş için önemli olan Özür dilemeyi bir sığınak olarak kullanan bir örgüt de umut ve cesareten yoksun kalmaya mahkumdur.

Türk kamu kurumlarında stratejik planlama sürecinin uygulanmasının başarısı, pilot kurumların uygulanmasının başarısı ile yakından ilişkilidir. Bu çerçevede, uygulama sonuçlarının daha güvenilir bir şekilde değerlendirilmesi amacıyla pilot kurumlar farklı nitelikteki kamu kurumlarından seçilmektedir (Yılmaz, 2003).

Stratejik planlama süreci katılımcı bir yaklaşımdır ve organizasyonun en üst seviyesindeki otorite tarafından tam olarak desteklenmelidir. Ayrıca, stratejik planlamanın başarısı, ilgili tüm tarafların, diğer yetkililerin, yöneticilerin ve her düzeydeki personelin katkıları, ortak çabaları ve desteği olmadan elde edilemez (DPT, 2003). Bu destek, katkı ve ilgi sağlanmalıdır.

Stratejik planlamanın tüm aşamalarında, durum analizinden başlayarak amaca uygun bir yapı oluşturulmasında önemli rol oynayan planlama ekipleri, yapılacak işin başarısı için aşırı derecede değerlidir. (DPT, 2003).

Stratejik planlama sürecinde, kurumun dış çevre faktörlerine ek olarak, kamu örgütünün kendi insan kaynakları, amacı, stratejisi, yapısı, yönetim süreci, bilgi, kaynak ve mali yapısı ve dış çevre faktörleri de etkilenebilir. . Stratejinin formüle edildiği iç ortam da "kuruluşun kaynak kapasitesi" olarak kabul edilir. Özellikle insan kaynakları üzerinde durularak, çevresel faktörler dikkate alınarak uygun stratejilerin geliştirilmesi tavsiye edilmektedir (Özgür, 2004).

3.2 Performans Programı

Performans planı, daha önce yürütme organı tarafından hazırlanan beş yıllık süreyi kapsayan stratejik planın bir yıllık uygulama dönemidir. Performans planı, bir kamu idaresinin stratejik planına uygun olarak bir mali yıl içinde gerçekleştirmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçlarını, performans amaçlarını içeren ve performans hedeflerinin hazırlanmasına esas alan bir plandır (Maliye Bakanlığı, 2004).

Performans programı Maliye Bakanlığının hazırlamış olduğu rehberine göre altı adım takip edilerek hazırlanmaktadır. Bu adımlar sırasıyla şu şekildedir;

- Öncelikli stratejik hedef ve amaçların belirli hale getirilmesi,
- Performans hedeflerinin belirlenmesi,
- Projelerin ve faaliyetlerin belirlenmesi,
- Kaynak gereksiniminin saptanması,
- Performans göstergelerinin belirlenmesi ve
- Performans programının yapılması.

İlk aşamada, yürütme stratejik planında yer alan amaç ve hedefler arasından yıl için öncelikler belirlenir. Stratejik planda orta ve uzun vadeli amaç ve hedefler tanımlanır, mevcut ekonomik, sosyal ve diğer koşullar altında önemli olan amaç ve hedefler belirlenir ve önceliklendirilir.

İkinci aşamada belirlenen performans hedefleri, stratejik hedeflerle ilişkili mali yılda varılması gereken performans düzeyini gösterir. Bu kapsamda, ilk aşamada belirlenen temel stratejik hedefler ve göstergelere dayalı olarak çıktılar ve neticelere yoğunlaşan performans amaçları belirlenir.

Üçüncü aşamada, ikinci aşamada belirlenen performans hedeflerine ulaşmak için hangi proje ve faaliyetin seçilmesi gerektiğine karar verilir. Faaliyetler ve projeler, belirli amaç ve hedefleri hedefleyen ve tanımlanmış performans hedeflerine ulaşmanın yolunu çizen bağımsız bir bütün oluşturan yönetilebilir ve uygun maliyetli üretim veya hizmet birimleridir. Bu faaliyetler yürütme organının mevcut ve sürekli hizmetlerini karşılamak için oluşturulmuş olmakla birlikte, bu programlar genellikle yatırım hizmetlerine ilişkindir ve sürekli değildir (Maliye Bakanlığı, 2004).

Dördüncü aşamada, yürütme organının yürüttüğü faaliyetler ve projeler için ihtiyaç duyulan kaynaklar belirlenir. Bir idari performans hedefiyle ilgili faaliyetlerin ve projelerin maliyetlerinin toplamı, ilgili performans amacının maliyetini belirler. Öte yandan, stratejik hedefin maliyeti ile amaca ilişkin performans hedefinin toplamı, ilgili stratejik amaç ve hedefin maliyetini ortaya koymaktadır. Zincirleme bir şekilde belirlenen maliyetler, nihayetinde ilgili idarelerin ihtiyaç duyduğu kaynakların belirlenmesini sağlamıştır. Faaliyetlerin ve projelerin maliyetlerinin belirlenmesi, bütçeden yönlendirilen kaynakların yeterliliğinin belirlenmesinde önemlidir (Maliye Bakanlığı, 2004).

Beşinci aşama, performans göstergelerinin belirlenmesidir. Performans göstergeleri; ilgili idare Maliye Bakanlığı ve DPT tarafından ortaklaşa belirlenir ve kurumun bütçesine dahil edilir. Performans göstergeleri, kamu yönetimi faaliyetlerinin amaç ve hedeflerine ulaşmak için çeşitli yönlerini (girdiler, süreçler, çıktılar, sonuçlar) ölçmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergeleri, kaynakların etkin, uygun maliyetli ve etkin bir şekilde yararlanılıp yararlanılmadığını değerlendirmeye destek olur (DPT, 2003).

İlk beş aşamanın geçilmesinin ardından son aşama, üst yönetimin denetiminde mali hizmetler birimi tarafından yürütme organı genelindeki bilgileri içeren bir yönetici performans programının hazırlanmasıdır.

Stratejik plan ile bütçe arasındaki ilişki performans planlaması ile sağlanır. Bütçeleme sürecine dahil edilen bir performans planı, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflere dayalı olarak yürütme bütçesinin hazırlanmasını kolaylaştırır (Maliye Bakanlığı, 2009).

Performans Planı, bütçe belgelerinde performans ve mali bilgiler sağlayarak bütçelemeye yönelik çıktı ve netice odaklı bir yaklaşımı vurgular ve yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali şeffaflık ilkelerinin temelini oluşturur (Maliye Bakanlığı, 2009)

Her yıl bir kamu yönetimi performans planı geliştirilmektedir. Kamu idareleri, performans planlarını hazırladıkları bütçe teklifleriyle birlikte Temmuz ayı sonuna kadar Hazine'ye sunar.

Önerilen performans planı, makroekonomik göstergelerin ve bütçe boyutunun belirleneceği Ekim ayının ilk haftasına kadar Hazine bütçe görüşmeleri ve Yüksek Planlama Kurulu'nun yapacağı toplantı ile belirlenen büyüklük esas alınarak yürütme organı tarafından düzenlenir. Yürütme organı, gözden geçirilmiş önerilen performans planını taslak performans planı olarak Kongre'ye sunar.nihai

1980'li yıllarda küreselleşmenin etkisiyle yaşanan ekonomik, sosyal ve politik değişimler kamu sektörünün etki alanını tartışmalı hale getirmiş ve yeni bir anlayışı oluşturmuştur. Toplumun piyasa üzerindeki etkisini azaltan, vatandaşların memnuniyetini ve şeffaflığı ilke edinen bu yeni performans odaklı kamu maliyesi yönetimi yaklaşımı sayesinde, devletin finansal bütçelemede performans kullanılması ön plandadır.

1990'lardan beri çoğu OECD ülkesinde kullanılan bir kavramdır; Performans bütçesi ifadesi, ve kaynak tahsisi ve bütçe süreci gibi kavramları içeren performans bilgisinden daha geniş çerçeveye sahiptir.

Kaynak kullanımını verimlilikle ilişkilendirme fikri 1900'lü yılların başına kadar ileri sürülürken, PEB için herhangi bir standart kabul edilmedi.

Son olarak, 1990'ların başından itibaren Macaristan, Portekiz, Yeni Zelanda, Hollanda, İspanya, Finlandiya, İsveç Norveç ve Danimarka gibi OECD ülkelerinde olan PEB sistemi, 2000 yılında çoğu OECD ülkesinde kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye, Polonya gibi ülkelerin sisteme girme çabaları geldi.

PEB, bir kamu kurumunun daha önceden saptamış hedef ve amaçları ışığında kaynakların doğru dağılımını sağlamaya çalışan ve bu hedef ve amaçlara varılıp varılmayacağını ölçen bir bütçeleme sistemi olarak karşımıza çıkar.

PEB sistemi, sorduğu sorularla elde olan kaynakların verimli kullanılmasını sağlamaya çalışırken, hesap verebilirlik mekanizmasını ve optimal şeffaflık mekanizmasını da desteklemeye çalışmaktadır.

PEB, dünyada üretim odaklı bir sistem olarak öne çıkmakta ve elde edilen sonuçlarla verimlilik, ekonomi ve verimlilik kavramlarına uygun olarak amaç ve hedeflere ne derece ulaşıldığını kural olarak almaktadır.

PEB, yıl içinde verilecek kamu hizmetlerine kaynak ayırmadan önce faaliyetlerin tanımlanması, maliyetlendirilmesi ve performans hedeflerinin belirlenmesi açısından klasik bütçe sisteminden ayrı düşmektedir.

PEB'de harcamalar program, fonksiyon, fonksiyon, faaliyet ve fonksiyon, adı altında farklı gruplara ayrılmakta ve bu proje ve faaliyetler maliyet-fayda analizi ve karlılık gibi modern hesaplama teknikleri kullanılarak değerlendirilmektedir.

PEB sisteminde, sonuç odaklı yaklaşımın yanında, çıktılarla nelerin başarıldığını yani sonucu ölçmeyi amaçlar. PEB'yi diğer modern olan bütçe sistemlerinden farklı kılan şey budur. Ayrıca, kamu sektöründeki bürokratik engellerin en üst düzeye çıkarıldığı merkezi bir yönetim yaklaşımı bulunur.

PEB sisteminde belirlenmiş kaynaklar yerinden yönetim mantığı ile kullanılmaktadır.

3.3 Performans Programı Hazırlama Süreci

Bir kamu kurumunun stratejik planına uygun olarak bir mali yıl içinde gerçekleştirmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlere ilişkin kaynak ihtiyaçlarını, performans amaçlarını kapsayan ve performans planının hazırlanmasına yol açan bir plandır.

Performans planları, bir mali yıl içinde gerçekleştirilecek faaliyetleri belirlediği için uzun soluklu bir ön araştırma ve değerlendirme gerektirir. Gösterge ve hedeflerin doğru ve eksiksiz geliştirilmesi, mali yılın sonunda yıllık raporların ve performans incelemelerinin hazırlanmasına temel oluşturduğu için iyi bir adımdır.

Bu aşamada gösterilen özen ve özen, performansa dayalı ve kamu kaynaklarının etkin, iktisadi yönden etkin kullanılmasını sağlar. Bu nedenle, planlama sürecindeki ilk değerlendirme, faaliyet çıktısının performans değerlendirmesi kadar önemlidir.

Performans planının hazırlığında, kamunun idaresi planında bulunan hedef göstergelerde mali yıla ilişkin öncelikler belirlenir. Ardından, bir ilk değerlendirme yoluyla, bu amaç ve hedeflere ulaşmak için gereken faaliyetler ve proje seçenekleri belirlenir. İlk değerlendirmede, rehberin “VIII-Performans Değerlendirmesi” bölümündeki analitik yöntemler kullanılarak çeşitli alternatiflerle ilişkili maliyetler, çıktılar, riskler ve belirsizlikler değerlendirilir ve yapılması gereken alternatif faaliyetler ve projeler belirlenir.

Harcama birimlerinde ve idari departmanlarda performans planları oluşturulmaktadır. Yönetici performans planı, birim performans planında yer alan bilgiler dikkate alınarak oluşturulur. İdari performans planında, birim performans planındaki bilgileri ve idari düzeyde gerekli olan diğer hususları dahil edilir.

Performans Programı Hazırlama Süreci;

Performans programının hazırlanmasında aşağıda yer alan aşamalar dikkate alınır:

1. Öncelikli stratejik hedef ve amaçlarının belirlenmesi
2. Performans hedeflerinin belirlenmesi
3. Proje ve Faaliyetlerin belirlenmesi
4. Kaynak gereksiniminin saptanması
5. Performans göstergelerinin belirlenmesi

6. Performans programının hazır hale getirilmesi

Mali reformlar açısından performansın ölçülmesi açısından geçmişe göre daha sakin bir dönem geçiren bir dünyada, 1990'larda mali reformların baskın temalarından biri performans ölçümü olmuştur.

Genel olarak, performans ölçümü, belirli kriterlere göre önceden belirlenmiş hedeflere ulaşıp ulaşılamayacağını test ederek, performansın veya etkinliğin nicelleştirilmesi olarak tanımlanır. Kamu sektöründe performans ölçümü, program ürünlerinin, hizmetlerinin ve işlemlerinin yürütülmesinde görevlerin nasıl gerçekleştirildiğini objektif olarak ölçme yöntemi olarak belirtilmektedir. Benzer olan bir tanımla performans ölçümü; Kurumun kullanıma aldığı kaynakların, sunduğu hizmetlerin, üretilen ürünlerin ve elde edilen sonuçların sistematik bir şekilde toparlanması ve raporlanması şeklinde tanım yapılmaktadır. Performans ölçümü esasen süreçle ilgilidir. Bu süreç, faaliyetin nihai performansının kurum tarafından belirlenen performans göstergeleri aracılığıyla amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını belirlemek için izlenmesinden oluşur. Uzun yıllardır kamu bütçelemesinin önemli bir unsuru olan etkinlik ölçümü alanında, ekonomi ve kamu yönetimi disiplini ile bütünleşik bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Temel ekonomik yaklaşımlar olan etkinlik, tasarruf ve kaynak kullanımında verimliliği temel alan çeşitli performans ölçüm kriterleri bazı kamu hizmetlerinde uygulanırken, kamu hizmetinin sunulduğu idari birimin organizasyon yapısı da bu faktörlerden biridir. sonucu etkileyen.. Etkin performans yönetimi için ihtiyaç duyulan kriterlerin karşılanması için kullanılacak en temel bileşen, performans ölçütü olarak kendini göstermektedir. Bu nedenle;

- Neticelerin ölçülemediği yerde başarısızlık başarı veya değerlendirilemez.
- Teşvik ödül mekanizması başarının yargılanamayacağı bir yerde kurulamaz.
- Yine başarının görülmediği bir yerde başarıdan yeni şeyler öğrenmenin kapısı açılmaz.
- Başarının ödüllendirilmediği durumlarda, başarısızlığın ödüllendirilme riski olabilir.
- Arıza tespit edilemezse, hata silinemez.

- Sonuçların kanıtlanamadığı durumlarda halk desteği götürülemez. Performans ölçümü sayesinde şirket yöneticileri kaynak tahsisinde daha etkin kararlar alabilir, kurumun zayıf ve güçlü yönlerini daha iyi bir şekilde tespiti yapılabilir. Bakıldığı zaman Etkili performans ölçümü aşağıdaki ana adımlarla mümkündür:
- Yönetim, öncelikle temel hizmet alanlarına ve temel hedeflere odaklanmalıdır.
- Performans bilgisi, idarenin gerçek gereksinimlerinden ayrı tutulmamalı ve performans ölçümü, kurumun performansı değerlendirmeye yönelik amaçları, prosedürleri ve süreçleri ile de tutarlı olmalıdır.
- Performans ölçümlerinin ilgili alıcıları değişebileceğinden, potansiyel kullanıcı ölçümlerini kimin, neden ve nasıl kullanacağı açık olmalıdır.
- Performans ölçüm sürecinin gereği olan performans göstergeleri, kullanıcılara, hedeflere ve önceliklere göre gerektiğinde güncellenmeli ve değiştirilmelidir.
- Performans ölçümünde her zaman adalet ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak bilgi verilmelidir.

Sonuçların nasıl elde edildiğini gösteren bir performans ölçüsü, bunun nedenini açıklamaz. Sadece performans ölçüm neticeleri incelenerek bir idarenin başarısız veya başarılı olarak değerlendirmek yanlıştır. Bir idarenin başarı seviyesinin belirlenmesi ancak etkin bir şekilde yapılan performans değerlendirme süreci tamamlandıktan sonra gerçekleşebilir.

Performans değerlendirmesi; Kamu yönetiminin belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izlediği yolun, performans hedeflerine ulaşmak için kullandığı yöntemlerin, yapılan projelerin ve bunların neticesinde bulunan çıktı ve neticelerin değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir.

Performans ölçümü başlığı altında performans ölçümü ile belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı değerlendirildi. Ancak nedensellik araştırması, performans ölçümünden ziyade performans değerlendirmesi yoluyla yapılabilir. Performans ölçümü, süreci kurumun başarılı veya başarısız olduğu aşamaya indirirken, sonuçların değerlendirilmesiyle başarının veya başarısızlığın sebebine ulaşılır.

Bulunan performans neticelerinden hareketle şirket yöneticilerinin ileriye dönük yanlış olmayan kararlar vermelerine destekçi olan bir performans değerlendirmesinin temel amacı, bilgi birikimini artırarak gelecekle alakalı olan belirsizliği yok etmektedir.

Performansa dayalı bütçeleme, performans bilgilerine dayalı bir bütçeleme sistemidir. Bu nedenle performansa dayalı bütçe geliştirecek kamu idarelerinin performans bilgilerini üretecek bir performans bilgi sistemi oluşturmaları gerekmektedir. Performans bilgisi, performansa dayalı karar verme süreçlerinde kullanılan çeşitli niteliksel ve niceliksel bilgilerin toplanmasıdır.

İdari yönetim sisteminin bir parçası olarak performans bilgi sistemi, yöneticilerin karar vermesine yardımcı olur. Ayrıca, yönetim performansının ölçülmesini sağlarken, çalışanların yönetim performansına kendi katkılarını görmelerini sağlar. Sistem dinamik bir yapı sergilediği için sürekli gözden geçirilmeli ve değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre değiştirilmelidir. Performans bilgi sistemi idari bir yapı değil, idarenin çeşitli departmanları tarafından üretilen ve ilgili taraflara sunulan sistematik bir bilgi topluluğudur.

Performans Bilgi Sistemi; önceden belirlenmiş yöntem ve kriterlere göre düzenli, düzenli olarak yürütülen sistematik bir süreçtir.

Veri yönetiminin tüm yönlerini içerir: veri gereksinimlerinin tanımlanmasından ve veri toplama araçlarının tasarlanmasından veri yönetimi, analiz ve periyodik raporlamaya kadar olan organizasyonel faaliyetlerin ve hizmetlerden elde ettiği kısa ve uzun vadeli faydalara kadar idari faaliyetlerin tüm yönlerini içerir.

Kullanılan kaynaklardan üretilen ürün ve hizmetlere ve kullanıcıların ürün ve hizmetlerden elde ettiği kısa ve uzun vadeli faydalara kadar idari faaliyetlerin tüm yönlerini izlemek için oluşturulur.

Performans incelemeleri, yöneticilerin performans sonuçlarına göre gelecek için doğru kararlar vermelerini sağlar. Performans değerlendirmesinin amacı, karar verme sürecini geliştirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak tahsisini sağlamak ve hesap verebilirlik için bir temel sağlamaktır. Performans değerlendirme, kamu politikalarını, kurumlarını veya faaliyetlerini ve programlarını açıklamaya yardımcı olan analitik bir değerlendirme sürecidir. Temel amacı bilgiyi artırarak gelecekle ilgili belirsizliği azaltmaktır. Performans değerlendirmesi yöneticiler ve çalışanlar

tarafından yapılabileceği gibi, değerlendirilen nesnenin uzmanlarından oluşan bir çalışma grubu tarafından da yapılabilir.

Merkezi yönetim bünyesindeki kamu yönetiminde ise bütçe ödeneklerinin belirlenmesi, bütçe uygulamasının izlenmesi ve ödenek teklifinin belirlenmesi amacıyla performans değerlendirmesi Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. tavanlar ve Ulusal Planlama Teşkilatı Müsteşar Yardımcısı tarafından yürütülmektedir.

Mali Yıl İçinde Yapılan Performans Değerlendirmesi;

Performans yönetiminin gerçekleştirilebilmesi için, performans planının uygulanması sırasında idari dairenin faaliyetlerinin belirlenen performans hedeflerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ve performans hedeflerinden içsel sebeplerle sapma olup olmadığını kamu idaresi izler. veya dış etkenleri ve gerekli önlemleri zamanında alır.

Burada bahsedilen performans değerlendirmesi, genellikle performans göstergeleri aracılığıyla performans izlemek içindir ve performans hedeflerinden büyük sapmalar öngörüldüğünde performans hedeflerinden sapan faaliyetlerin derinlemesine analizini de içermektedir.

Mali Yıl Sonunda Yapılan Performans Değerlendirmesi;

Kamu idaresi tarafından, yıllık uygulamanın esas alındığı performans planında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ortaya çıkarmak ve sapma nedenlerini araştırmak ve analiz etmek için mali yıl sonunda yapılan performans değerlendirmesidir. performans hedefleri ve sorumluluk alanı içinde hazırlanan yıllık bir raporda performans sonuçlarını açıklar. Bu değerlendirme döneminde yetkili makam, performans hedeflerinden sapmalara özellikle dikkat eder ve nedenlerini belirlemek için ayrıntılı bir analiz yapar. Bu analizlerin sonuçları, faaliyet raporunun "II-B Performans Sonuçları Değerlendirmesi" bölümünde kısaca açıklanmıştır.

Orta ve Uzun Vadede Yapılan Performans Değerlendirmesi;

Kamu idaresinin stratejik amaç ve hedeflerine uygun olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin idarenin misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek için yeterli olup olmadığını ve faaliyetlerin amaçlandığı şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ortaya koymak, teknolojiye ve genel ekonomik koşullarda zaman içinde meydana

gelen değişikliklerin, zaman içinde kamu idaresinde değişiklik gerektirip gerektirmediğini belirlemek. idarenin iş süreçleri ve faaliyetleri ve üstlenilen projeler. Bu, karar verme süreçlerinin ve kaynaklarının yeniden tahsis edilmesini sağlamak için yapılır.

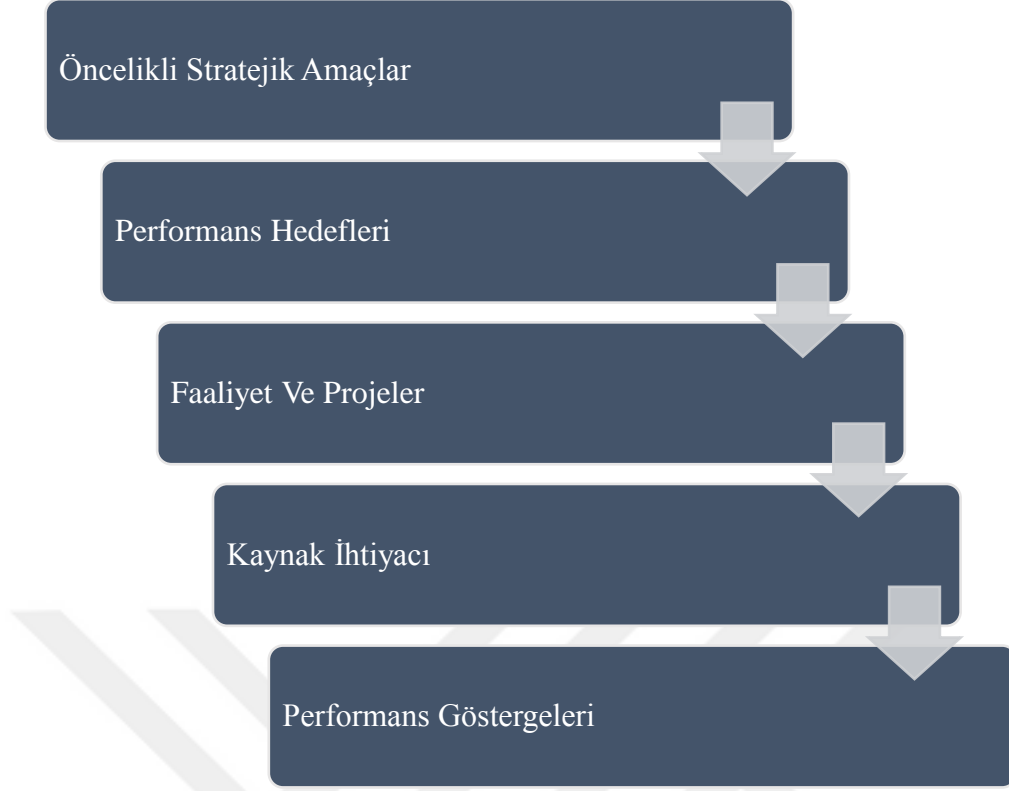
Hepimizin bildiği gibi, performans bütçeleme çıktı-sonuç odaklı bir bütçeleme sistemidir. Kamusal mal ve hizmetlerin sonuçları kısa vadede görünmeyebilir. Bu nedenle, bilgi ve veriler elde edildikçe, zaman içinde yapılacak değerlendirmeler daha kapsamlı ve doğru olacaktır.

Kamu mal ve hizmetlerinin toplum üzerindeki etkisinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için, idarenin, yürütülen faaliyet ve hizmetlerin niteliği dikkate alınarak belirlenen bir süre içerisinde faaliyet kalemleri düzeyinden başlayarak performansın değerlendirilmesi gerekmektedir. . dışarı, böylece tüm yürütme organının performansını ortaya çıkarır. İdareler de stratejik planlama çalışmalarında performans değerlendirmelerinden elde ettikleri sonuçları kullanırlar.

3.3.1 Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi

İdari Stratejik Plan'da yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere, ilgili maliyenin ekonomik ve diğer koşullarına bağlı olarak, hangi sıra, öncelik ve düzeyde, planlama döneminin birkaç yılı içinde ulaşılacaktır.

Bu çerçevede kamu idareleri, mali yıla ilişkin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedefleri, teknolojik gelişmeleri, mevcut ekonomik koşulları, hükümet politikalarını, orta ve orta vadeli mali planları, bütçe olanaklarını, ödenek teklifleri ve benzeri konulara ilişkin üst limitler dahilinde öncelik verme durumunu belirler.



Şekil 2.2: Performans Programı Hazırlama Süreci

3.3.2 Performans hedeflerinin belirlenmesi

Performans hedefleri, stratejik hedeflerle ilişkili mali yılda varılması gereken performans düzeyini ifade eder. Performansın amaçları sonuç olmalı. Temel olarak, hepsinin performansa yönelik hedefi vardır.

Bu özellikler doğrultusunda kamu idareleri, temel stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda performans hedefleri belirlemektedirler.

Bu hedefler belirlenirken bütçe seçenekleri dikkate alınır. Ayrıca oluşturduğunuz performans hedefleriyle hangi harcama birimlerinin ilişkilendirileceği belirlenir.

3.3.3 Faaliyetlerin ve projenin belirlenmesi

Faaliyetler ve projeler, belirli amaç ve hedeflere yönelik bağımsız, yönetilebilir ve uygun maliyetli üretim veya hizmet birimleridir. Bu faaliyetler yürütme organının mevcut ve devam eden hizmetlerini karşılamak için oluşturulmuş olmakla birlikte, bu programlar genellikle yatırım hizmetleri ile ilgilidir ve sürekli değildir (Eren, 2003).

Faaliyetlerin ve projelerin belirli hale getirilmesinde, harcama birimlerinin aktif olarak yer aldığı bir süreçtir. Harcama birimleri, stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak

için üstlenilmesi gereken faaliyetler ve projeler için alternatifleri belirler ve ilk olarak değerlendirir (Yılmaz, 2003).

Ön değerlendirmenin amacı, performans hedeflerine ulaşmak için izlenecek yol ve gerçekleştirilecek faaliyetler ve projeler hakkında güvenilir bilgiler sağlayarak karar verme sürecine katkıda bulunmaktır.

İyi bir ön değerlendirme, net bir hedef, hedefe ulaşmak için alternatif yolların değerlendirilmesi, değerli görülen her seçeneğin maliyetinin ve getirisinin tahmin edilmesi ve ilgili risklerin ve belirsizliklerin tam olarak dikkate alınmasını gerektirir.

İlk değerlendirme sonucunda harcama birimi yöneticisi ve üst düzey yönetici ortaklaşa yapılması gereken alternatif faaliyetlere ve projelere karar verir.

Faaliyetler veya projeler meydana getirilirken diğer faaliyet ve projelerle çelişmemesine, yetki ve sorumlulukların net olmasına özen gösterilmelidir.

3.3.4 Kaynaklara yönelik ihtiyacın belirlenmesi

Kamu idarelerinde bekledikleri ürünü ve hizmetleri sağlamak için faaliyet ve projeler yürütmekte ve bu amaçla çeşitli kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Kamu yönetiminin faaliyet ve projelerinin bir maliyeti vardır.

İdarenin kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesi, faaliyet ve proje maliyetlerinin belirlenmesi ile başlar.

Performans hedefleriyle ilgili faaliyet maliyetleri ve proje maliyetlerinin toplamı, performans hedeflerinin maliyetini ve stratejik hedefler ve hedeflerle ilgili performans hedefi maliyetlerinin toplamı, ilgili amaç ve hedeflere ulaşmanın maliyetini temsil eder (Yılmaz, 2003).

Faaliyet/proje maliyetlerinin tespiti şu durulardan dolayı önemlidir;

- Bütçenin ortaya konmasına yardımcı olmak
- Politika seçeneklerinin maliyetini hesaplamak ve değerlendirmeye almak
- Hesap verebilirliğin gerçekleşmesi için maliyet bilgilerini oluşturmak
- Kamu ürün ve hizmetlerinin birim maliyetlerini meydana çıkarmak

Faaliyet maliyet yapısının analizi, planlamaya, süreçleri kontrol etmeye ve stratejik kararlar almaya yardımcı olur. Bu analizin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için

faaliyetlerden kaynaklanan maliyetlerin neler olduğu, bu maliyetlerin özellikleri, faaliyet düzeyleriyle ilişkisi, iş süreçleriyle etkileşimi, yapısı vb. konuların değerlendirilmesi gerekmektedir. Girdi fiyatları, ikame girdilerin varlığı. İdareler, faaliyetlerini analiz ederken ikame maliyetlerini de dikkate almalıdır. Ayrıca maliyet yapısı analizinde faaliyetlerin en hızlı şekilde ve en düşük maliyetle yürütülmesini sağlamak için iş süreçleri analizi yapılmalıdır (Azaklı, 1999).

- a) Faaliyet düzeyinin saptanması
- b) Maliyet öğelerinin belirlenmesi
- c) Birim fiziki kaynak gereksinim durumlarının belirlenmesi
- d) Planlanan çıktı seviyesine göre toplam fiziki kaynak gereksiniminin saptanması
- e) Kaynakların birim maliyet ve fiyatlarının belirlenmesi
- f) Toplam faaliyet/proje maliyetinin hesaplanması
- g) Faaliyet maliyetinin bütçe kodlarıyla gösterimi

a) Faaliyet düzeyinin belirlenmesi;

Kamu idarelerinin stratejik hedef ve amaçlarına faaliyetlerini, belirli bir seneye ait performans amaçları ise faaliyet düzeylerini belirlemiş olur. Yani, faaliyetler neticeye odaklanmış olan performans hedeflerine varabilmenin araçlarıdır.

Belirlenen performans hedefi çıktı bazlı ise hedef doğrudan faaliyet düzeyini hesaplamak için kullanılır ve çıktı bazlı ise organizasyonun bu çıktılara ulaşmak için ne kadar çıktı üreteceğinin belirlenmesi ve kaynak tespitinin yapılması gerekir. gereksinimleri buna göre.

Örneğin, üniversite kütüphane yönetimi, "öğrenci memnuniyetini yüzde 75'e çıkarmak" gibi bir performans hedefi öngörmüştür. Yönetim, bunu başarmak için öğrenci başına yıllık borçlanma sayısının 12'ye çıkarılması gerektiğini tahmin ederse ve gelecek mali yılda 18.000 öğrencinin Üniversitede eğitim görmesi planlanırsa, çıktı hedefi 216.000 borçlanma olacaktır.

b) Maliyet unsurlarının belirlenmesi;

Faaliyet düzeyleri belirlendikten sonra, kamu idareleri belirlenen faaliyet düzeyinde ürün ve hizmet üretmek için ne tür girdiler kullanacaklarını belirlemektedir.

Bir kamu kurumunun giderleri, değişken veya sabit maliyetler olarak kategorize edilebilir. Yapılan işin hacmine veya performans hedefine bağlı olmayan tüm harcamalar sabit maliyet olarak kabul edilir.

Performansa veya faaliyet hedeflerine bağlı olarak değişen giderler değişken maliyet olarak kabul edilir (Özgür, 2004).

Maliyetler, doğrudan veya dolaylı giderler olarak belirlenir. Dolaylı maliyetler, gerçekleştirilen belirli faaliyetle ilgili olmayan maliyetlerdir. Bunun yerine, çoğu gider diğer faaliyetlerle bağlantılıdır.

Bunun nedeni, belirli bir eylemi gerçekleştirmek için hangi harcamaların gerekli olduğunu belirlemenin kolay olmasıdır. Buna karşılık, dolaylı maliyetler kolayca belirlenemez ve belirli giderlere uygulanamaz. Bunun yerine, birçok farklı faaliyet tarafından ortak olarak kullanılan kaynakların maliyetleridir.

Bu maliyetler belirlenemez ve belirlenen bir formül kullanılarak dağıtılması gerekir. Dolaylı maliyetlere örnek olarak bir bina kirası, bir projede çalışan çalışanların maaşı ve kullanılan malzemelerin maliyeti verilebilir. Dolaylı maliyetler, konuma, faaliyet türüne ve kullanılan lamba sayısına göre değişir. Birçok farklı aktivite için kullanılan aydınlatma ve temizlik için ek maliyetler eklenebilir. Hatta birden fazla faaliyette çalışan personelin maliyetine ek maliyetler eklenebilir.

Faaliyet maliyetlerini doğrudan ve dolaylı giderler olarak ayırarak, sınıflandırma sistemi faaliyet maliyetlerindeki değişikliklerin izlenmesini sağlayarak karar vermeyi hızlandırır.

Maliyetleri sabit ve değişken giderler olarak sınıflandırarak, sınıflandırma, hacme göre değişen giderlerin ayrılmasını sağlar. Bu sınıflandırma yöntemi aynı zamanda dolaylı giderlerin hesaplanmasını da hızlandırmaktadır (Özgür, 2004).

c) Birim fiziki kaynak ihtiyaç miktarlarının belirlenmesi;

Farklı çıktı varyasyonlarının maliyetlerini doğru bir şekilde yansıtan bir maliyet hesaplama sistemi kurmak için kamu idarelerinin, belirli bir ürün veya hizmetin bir birimini oluştururken kullanılan her bir maliyet unsurunun miktarını belirlemesi gerekmektedir.

d) Toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi;

Toplam fiziksel kaynak ihtiyacını belirlemek için, bireysel birim fiziksel kaynak ihtiyaçlarını hedeflenen çıktı miktarlarıyla çarpılır.

e) Fiziki kaynakların birim fiyat veya maliyetlerinin tespit edilmesi;

Kamu kurumları, birim fiyatlarını belirlerken referans olarak bütçe kılavuzlarını kullanır. Bu onların GSMH deflatörünün enflasyon oranını takip etmelerini sağlar.

Bir kılavuz yoksa, bunun yerine ortalama piyasa değeri kullanılır (Çoban, 1997).

f) Faaliyetin toplam maliyetinin hesaplanması;

Bir faaliyetin toplam maliyetini belirlemek için kaynak gereksinimlerini birim fiyatlarla çarpılmalı. Ardından, faaliyetin toplam maliyetini belirlemek için tüm maliyet unsurlarını eklenmelidir.

g) Faaliyet maliyetinin bütçe kodlarıyla gösterimi ;

Toplam maliyet tablosunda belirlenen maliyet, ekonomik koda göre analitik bir bütçe sınıflandırmasıdır ve bütçenin hazırlanmasına esastır (Can, 1996).

3.3.5 Performans göstergelerinin belirlenmesi

Kamu kurumlarının amaç ve hedeflerini oluştururken her bir eylemin etkinliğini, ekonomikliğini ve verimliliğini ölçmek için performans göstergelerini kullanmaları gerekmektedir. Bu göstergeler, bu beklentileri karşıladıklarından emin olmak için çalışmalarının her yönünü değerlendirmelerine yardımcı olur.

Her birimin performans programı, el kitabının “VI-Performans Göstergeleri” bölümüne belirli göstergeler ekler. Bu göstergeler, her bir birimin proje ve faaliyetlerinin doğasını yansıtır.

her bir idarenin özelliklerini dikkate alarak. Bu göstergelerden bazıları hem birim performans programlarında hem de idarenin performans programlarında yer almaktadır. Gösterge seti hedeflerinin, her bir metriğin diğerleriyle etkileşimlerinin dikkate alınmasını içermesi gerekir.

Örneğin, artan verimlilik, hedef göstergeleri belirlerken azalan kaliteyi dengeleyebilir. Bu nedenle, verimlilik ve kalite arasında bir denge oluşturmak için gösterge hedefleri gereklidir (Çoban, 1997).

Her bir hükümetin performans planlarında ve bütçesinde hangi performans göstergelerinin yer alacağı, ilgili kamu idaresi ile Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından ortaklaşa belirlenir.

3.3.6 Performans programının hazırlanması

Her bir proje veya faaliyetle ilgili maliyetleri ve beklenen performansları toplayıp analiz ettikten sonra, bir sonraki bölümün format ve kapsamına göre bir performans programı formüle edilir.

Bir yönetim performans programı oluşturmadan önce, üst yönetici, kamu idaresinin harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim performans programlarını gözden geçirir.

Program bütçesi, yani hangi kamu kuruluşundan sorumlu olursa olsun, kamu anlamında aynı amaca hizmet eden tüm faaliyet ve programları uygulayan sistem; Performansa dayalı bütçenin devamı niteliğinde olan ve planlama-programlama-bütçeleme sisteminin (PPBS) temelini oluşturan bütçeleme sistemidir.

1949 yılında faaliyete dayalı bütçe kavramını literatüre sokan Hoover Komisyonu, 1955 yılında ikinci kez kurulmuş ve bu kez resmi olarak program bütçesini tanımlamıştır.

Program bütçesi, belirli bir miktarda kamu kaynağının hangi hizmetlerin kullanılacağına belirlenmesine bağlıken, bu, toplum refahında en büyük artışa yol açacaktır, performans bütçesi ise en ucuz kamu hizmetinin nasıl sağlanacağı ile ilgilenmektedir.

Hem en fazla fayda sağlayan kamu hizmetini hem de hizmetin ekonomik bir biçimde ne denli sunulacağını belirlemeye çalışan sistem PPBS'dir.

Bütçeleme sistemlerindeki temel farklılaşım durumları Amerikada performans ve program bütçesi ile başlamış ve 1960 yılında PPBS'ye evrilmiştir. 1967 yılında tüm kamu kurumlarında kullanılmaya başlanan sistemden beklenen performansın elde edilmesi mümkün olmadığı için 1970 yılında terk edilmiştir.

Üç katmanlı sistemde ilk adım planlamadır: Planlama; Önümüzdeki yıllarda uygulanması planlanan faaliyetler, mevcut kaynakların gelecekteki durumunun değerlendirilmesi, gelir kaynaklarının yüz yüze gelişimi gibi durumlar göz önünde

bulundurularak amaçların saptandığı, kaynakların belirlendiği ve nasıl kullanıldığı aşamadır.

Bu aşamada, yılın bütçe döneminde verilecek hizmetler belirlenirken sonraki yılların etkisi göz önünde bulundurulmalıdır. Programlama aşamasında; Belirlenen amaçları gerçekleştirmek için yapılan faaliyetleri ve kaynakları bir birleştirmek için çaba gösterilir. Bu aşamada kamu kurumları önce sağlık, eğitim, savunma vb. konulara odaklanır, işlevlerini ve hedeflerini tanımlar, ardından orta ve yüksek öğretim gibi temel hizmetleri veya bu işlemlere göre programları tanımlar. Her programın fakülte ve yüksekokullara ayrılabilen alt programları bulunur.

3.4 Faaliyet Raporları

Kamu kuruluşları tarafından sunulan yıllık raporlar, yeni mali yönetim tarafından getirilen şeffaflık gerekliliklerine ve hesap verebilirlik standartlarına uygun olmalıdır. Bu, tüm yıllık raporların bu ilkelere uyması gerektiğini belirten 5018 sayılı KMYK tarafından oluşturulan bir düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Bu raporlar, bütçeleri denetlemekle görevli üst düzey yetkililer ve yöneticiler tarafından hazırlanır. Her bölümün bireysel raporlarından elde edilen faaliyet sonuçları açısından organizasyonun genel performansı hakkında rapor vermelidirler (Maliye Bakanlığı, 2009).

Kamu kurumlarının bir yıllık mali sonuçlarını ve faaliyetlerini kamuoyuna açıklamak amacıyla yıllık faaliyet raporu hazırlanır. Performans hedeflerine ne kadar ulaşıldığını gösterir ve yasama organı tarafından verilen kaynakların yürütme tarafından nasıl kullanıldığını denetler.

Bu raporlar, halka vergi paralarının ne kadar verimli harcandığını göstermeyi amaçlamaktadır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporlarına İlişkin Yönetmelik, faaliyet raporlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları içermektedir.

Bunun nedeni, faaliyet raporlarının hükümet için bütçe göstergelerine dayalı olarak oluşturulmasıdır. Devletin amaçları ile gerçek arasında bir çelişki varsa bu çelişkiler araştırılır (Çoban, 1997).

5018 sayılı Kanun, faaliyet raporlarının belirli bir süre içerisinde kim tarafından hazırlanması gerektiğini belirtmektedir. Bunlar şöyledir;

- Şubat ayı sonuna kadar birim faaliyetlerine ilişkin raporların en geç tamamlanmış ve teslim edilmiş olması gerekmektedir. Harcama yetkilileri tarafından hazırlanır ve üst yöneticiye verilir.
- Nisan ayı sonunda üst yönetici Yönetim Faaliyet Raporu'nu doldurur. Bu rapor, birimin faaliyet raporlarını dikkate alır ve ardından Sayıştay'a gönderir. Bu raporu Sayıştay'a gönderdikten sonra kamuoyu ile paylaşmaya özen gösterir. IV numaralı tabloda bu raporda yer alan tüm sosyal güvenlik kurumları ve genel bütçeli kuruluşlar listelenmektedir. Bu raporda yer alan yerel kuruluşlar, İçişleri Bakanlığı'ndan bir kopya alırlar.
- İçişleri Bakanlığı her yıl her mahalli idareden ve Sayıştay'dan faaliyetleri hakkında raporlar almaktadır. Bu raporlar, Mayıs ayına kadar her iki bakanlığa da gönderilen Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu'nu hazırlamalarına yardımcı oluyor. Ardından, bu raporun kullanılabilirliği hakkında kamuoyuna duyuru yapılır. Ayrıca, bu raporun bir nüshası da incelenmek üzere Maliye Bakanlığına gönderilir.
- Genel Faaliyet Raporu Maliye Bakanlığı tarafından her bir daire başkanlığından alınan idari faaliyet raporları esas alınarak hazırlanır. Bu raporlar tablo IV-Sosyal Güvenlik, tablo IV-Özel Bütçeler ve tablo III-Genel Bütçelerden gelmektedir. Genel Faaliyet Raporu Sayıştay'a gönderilerek kamuoyuna duyurulur.
- İdari faaliyet raporu, mahalli idare değerlendirme raporu ve genel faaliyet raporu ile Türkiye Sayıştay Genel Uyum Beyanı ile birlikte, kamu idaresinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarının kamuoyunda görüşülmesine 13 Eylül tarihine kadar erişim ve kaynakların kullanımı durumu TBMM'ye sunulur.

Maliye Bakanlığı, yıllık mali işlemlerin raporlanmasına ilişkin usul ve esaslara ilişkin bir yönetmelik hazırlamalıdır. Bu sayede raporların usulüne uygun olarak hazırlanması, ilgili idarelere sunulması, kamuya açıklanması ve Sayıştay, İçişleri Bakanlığı ve PMUM tarafından hukuka uygun olduğu tespit edilebilir (Maliye Bakanlığı, 2009).

3.5 Performans Denetimi

Denetim yapmak, performansa dayalı bütçeleme doğal bir parçasıdır. Bu denetimler, hesap verebilirlik ve şeffaflığın yanı sıra performansın uygun şekilde sunulması için gereklidir. Bu denetimleri gerçekleştirmek, bütçeleme sürecinin temel bir aracı değildir; bunun yerine, ek, isteğe bağlı bir adımdır.

Performans denetimi, bir performans programı ve yıllık raporlar bağlamında performansın düzenli olarak değerlendirilmesi eylemidir. Bu, gelecekteki hataları önlemeye ve hedeflerin uygulanmasını kontrol etmeye yardımcı olur. Kontrol, standartları karşılamak için sonuçları değerlendirmek ve analiz etmek gibi hedeflere ulaşmayı amaçlayan planlı bir süreçtir.

Ayrıca gelecekteki planlarda verimliliği ve etkinliği korumaya yardımcı olur. Bu nitelikteki denetimleri tanımlamak için kullanılan birçok farklı terim vardır. Bu terimlerden bazıları Faaliyet Denetimi, Program Değerlendirme, Program Denetimi, Yönetim Denetimi, Paranın Karşılığı Denetimi ve Faaliyet Denetimidir. Bazı denetimlere Kanada ve Birleşik Krallık'ta Kontrol Denetimleri adı verilir (Oral, 2005).

Performans denetimi birçok hedefe ulaşmak için kullanılabilir. Bunlar, kamu sektörünün finansmanı daha iyi yönetmesine yardımcı olmak için raporlama prosedürlerini teşvik etmekten doğru bilgi sağlayarak karar verme sürecini geliştirmeye kadar değişebilir (Oral, 2005).

Kamu kurumları, performans denetimlerini gerçekleştirmek için dış denetçi hizmetlerini kullanır. Bu hizmetler, o ülkedeki yüksek denetim kurumu olan Sayıştay tarafından verilmektedir. Performans denetimi, kararları geçmiş çabaların sonuçlarına dayandıran bir bütçeleme yöntemidir. Hem iç hem de dış denetçiler tarafından gerçekleştirilir (Oral, 2005).

Denetçi, bir kurumun çalışanlarını yürütülen iç kontrollü sistemlerini inceler. İç kontrol, yönetim araçlarının kullanılması yoluyla amaç ve hedeflere ulaşıldığının güvencesi olan yönetim kontrolü olarak tanımlanır. İç denetçilerin denetimine tabidir.

Mali kontrol sistemi, yürütme ve yürütmenin yetkili kurumları tarafından uygulanan bir iç kamu sistemidir. Harcama kuruluşlarında mevcut mevzuata, bütçe tanımlarına,

şeffaflık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak mali yönetim ve denetimi sağlamayı amaçlar.

Kamu iç mali kontrol sistemi, kamu idarelerinde mali yönetimi geliştirmekte ve kurumları amaçlarına ulaşmaya teşvik etmektedir. Ayrıca bütçelerin yönetilmesine yardımcı olarak parlamentonun kamu sektörünü daha iyi kontrol etmesini sağlar.

Bu sistem, kurumları mali açıdan daha sorumlu olmaya teşvik etmek, mali yönetimi iyileştirmek ve parlamentonun kamu sektörünü daha iyi kontrol etmesini sağlamak gibi birçok başka fayda sağlar. İç denetçiler ise :

- Finansal bilgilerin raporlanmasında doğruluk ve güvenilirliğin test edilmesi,
- Faaliyetlerin kanun, plan ve kontrol prosedürlerine uygunluğunun denetimi,
- Kamu malının korunmasına ilişkin işlemlerin incelenmesi,
- Kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi,
- Faaliyetlerin plan ve programlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin değerlendirilmesi,
- Uygulama sonuçlarının amaç ve varsayımlara uygunluğunun incelenmesi ve faaliyetlerin gözden geçirilmesi, iç kontrol sürecini denetler.

Kamu sektöründe performansı etkin bir şekilde denetlemek için, yasal hesap verebilirlik ilkesiyle bağıntılı bir bütçeleme sistemi oluşturmak gereklidir. Performans göstergelerinden elde edilen bilgilerin doğruluğunu kanuna uygunluk denetimi yapılmadan değerlendirmek mümkün değildir. Sonuç olarak, yeni bütçe sisteminin işlemesi için hesap verebilirliğe dayalı bir kontrol mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Oral, 2005).

4. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇENİN YASAL DAYANAKLARI

4.1 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye'nin 1050 sayılı Kanunu, 2003 yılına kadar ülke maliyesinin nasıl yönetileceğini zorunlu kılar. Genel ve ekli bütçeleri içerir; döner sermayeler, fonlar ve bütçe kuruluşları; her mahalli idare ve kamu tüzel kişisi için kanunlarla hazırlanan bütçelerdir.

Bu terimler dikkate alındığında, Türkiye'nin mali durumunun anlaşılmasının neden zor olduğu ortaya çıkmıştır. Bütçeleme yöntemlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi dışında oluşturulması bütçe açıklarına yol açmıştır.

Genel ve katma bütçe gibi diğer bütçeleme yöntemleri, ilgili kurumlar tarafından onaylandıktan sonra uygulamaya konulmuştur. Vergi ve döner sermaye uygulamaları gibi bazı bütçeleme yöntemleri ek bütçe açıklarına bile yol açmıştır.

1050 Sayılı Kanun çeşitli kusurlar getirmiştir. İlk olarak, bütçe ayrıntılarının daha uzun bir süre boyunca analiz edilmesine olanak tanıyan çok yıllık bir planlama uygulamadı. İkincisi, bazı finansal işlemler bütçelere dahil edilmedi ve bu da etkinliklerini azalttı. Ayrıca, kamu kurumlarına bütçe oluştururken yetersiz takdir yetkisi verilmiş ve çok yıllık planları uygulayamamışlardır. Halihazırda birçok kişi 1050 Sayılı Kanun'un revize edilmesiyle ilgilendiğini ifade etmiştir (Çevik, 2001).

Kamu maliyesinin yönetimi ve denetimine ilişkin kanun taslağı, AKP hükümetinin XXII. döneminde ve ikinci yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunuldu. 24 Ekim 2003 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda taslak metin üzerinde çalışmalara başlanmış, 8 Aralık 2003 tarihinde müzakereler tamamlanmış ve bir rapor hazırlanmıştır.

Bu rapora göre; Taslak kanunda bütçe kapsamı genişletilerek yasama denetiminin kapsamı topluma daha geniş bir alanı kapsamakta ve iç denetim kamu kurumlarının etkinliğini artırmaktadır (Çevik, 2001).

İtirazlar;

- Taslak, "özel bütçe" adı verilen yeni bir bütçe türü ekler. Ayrıca, genel bütçe boyutu küçültülmüştür. Anayasa'daki bütçe düzenlemeleri değiştirilmeden önce taslak, merkezi yönetim fikrine ilişkin herhangi bir unsur oluşturmayacak şekilde düzenlenmelidir. Taslakta yeni "merkezi yönetim bütçesi", "merkezileşme" kelimesiyle hiçbir ilgisi olmaksızın oluşturulmuştur. Genel bütçe ve üç ek bütçe kategorisi anayasada detaylandırılmıştır. Ancak taslak, üçüncü bütçe kategorisini silerek tek bir merkezi yönetim bütçesi oluşturuyor. Bu değişikliğin uygulanabilmesi için önce anayasa aracılığıyla tüm nüfus tarafından oylanması gerekmektedir.
- Kamu maliyesinin yönetim ve kontrol sisteminde üst düzey kamu yöneticileri önem kazanmaktadır. Bu değişiklik anayasaya aykırıdır. Projede bütçe işlemlerinin sorumluluğu siyasi iktidardan alınarak bürokratlara devredilmektedir.
- İç denetçilerin nitelikleri ve atanmaları için bir geçiş dönemi bulunmakta olup, bu süre içinde sınav yapılması zorunlu olmakla birlikte, bu süre sonunda sınav zorunluluğu yoktur.
- Mali yetkililerin kamu kaynaklarını ve yükümlülüklerini kötüye kullanmaları, ihmal etmeleri veya kötüye kullanmaları durumunda sübjektif yorumlar ortaya çıkabilir. Maliye Bakanı mali kontrol sistemi üzerinde sınırsız yetkiye sahip olmalıdır.

Bir gecede yasama meclisinden geçtikten sonra, bir mali kanun Türkiye'nin hükümet sisteminin temeli oldu. Saat 23:00'te yürürlüğe girdi ve bir saat sonra kaldırıldı. Bu yasaya sadece bir siyasi muhalefet partisinden itiraz geldi; dört maddeye itiraz ettiler. 5018 sayılı Kanun'un getirdiği önemli bir değişiklik de mali yapıyı değiştirmiş olmasıdır.

Bu gereksiz görünse de, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu neredeyse bir gecede kabul etti. Pek çok kişi bunun sadece teknik bir önlem olduğunu anlamış olsa da, yaygın bir şekilde paylaşılmadığı için bir gecede yasama organlarından kaldırılması birkaç kişinin çok zayıf bir tepki vermesine neden oldu. Aynısı 5018 sayılı Kanun için de söylenebilir; hiç kimsenin yaratılışıyla ilgili önemli bir anlaşmazlığı yoktu.

5018 Sayılı Kanun ile Tasarı 10 Aralık 2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçmiştir. 24 Aralık 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bundan sonra bütçenin kapsamı aşağıda belirtildiği şekilde genişletilmiştir. genel hükümet ve bütçeleme parlamento sayesinde daha etkin hale geldi.

Bu kanun, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını amaçlamaktadır. Kalkınma planlarına, stratejik planlara ve 3 yıllık bütçe sistemine geçmek için yola çıkıyor. Performans programları ve PEB'lerin oluşturulması da planlanmaktadır. Bu, bir kalkınma planına bağlanacak bir bütçe hazırlamak için yapıldı. Kamu kurumlarının bütçe yapma ve uygulama süreçlerinde esneklik artırılmıştır (Çevik, 2001).

5018 sayılı Kanun, bütçe hazırlama ve uygulama süreci ile ilgili her türlü harcamanın bir üst yönetici ve bakan tarafından onaylanmasını zorunlu kılmaktadır. Üstelik bu süreçte kamu kaynaklarını kullanmaktan, giderleri anlayan herkes sorumlu tutulmaktadır. Bu artan finansal hesap verebilirlik, daha fazla raporlama faaliyetine ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur. Sayıştay, görevlerinin bir parçası olarak bir denetim planlamıştır. Bakıldığında Performans denetimi gerçekleştirmeye yönelik denetim, mahkemenin yaptığı işlerden biridir.

Kamu mali yönetiminde bir reformun amacı, kamu maliyesinde şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmaktır. Bu, tek yıllık bütçeleme yerine çok yıllık bütçeleme, bütçelere daha fazla bilgi eklenmesi, AB standartlarına uygun denetim sistemlerinin uygulanması ve hükümet tarafından mali yönetim girişimlerinin kapsamının genişletilmesi yoluyla yapılır. Reform, 2006 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiştir (Kılınç, 2003).

5018 sayılı KMYK Kanunu, uluslararası eğilimleri koordine ederek kamu maliyesinin verimliliğini ve çıktısını iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Bu, performansa dayalı bir bütçe sisteminin getirilmesi de dahil olmak üzere bütçe sisteminde yapılan değişikliklerle gerçekleştirilir.

Performansa dayalı bir bütçe sistemi, ulusal plana dayalı olarak amaç ve hedeflerin belirlendiği sonuçlara dayalı bir bütçeleme yöntemidir. Bir bütçe oluşturmadan önce, yetkililer önceliklerini ve planlarını özetleyen bir stratejik plan oluşturmalıdır. Bütçeleme başladığında, bütçelerinin performansını değerlendirmek için tamamlanan

programlar ve faaliyetler hakkındaki raporları kullanmaları gerekir. Bu yöntem, sonuçları değerlendirmek için bütçe öncesi planlama ve raporlamanın ana araçlarını kullanmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019).

Ayrıca, uluslararası karşılaştırmaları kolaylaştırmak için ölçüm ve analize uygun Analitik Bütçe Sınıflandırması kullanılarak yeni bir kodlama sistemine geçilmiş, bu kodlama yapısı önce bazı kurum ve kuruluşların 2002 bütçelerinde denenmiş, daha sonra 2006 yılında bünyesine katılmıştır. Tüm kurum ve kuruluşların bütçeleri merkezi hükümet bünyesinde fiilen uygulanmaktadır.

Bütçe sınıflandırmalarının analizinde fonksiyonel sınıflandırma, finansman türü sınıflandırması, kurumsal sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört sınıflandırma düzeyi kullanılmaktadır (BUMKO, 2004). Fonksiyonel sınıflandırma, bütçe sistemine dahil edilir ve performans bütçe sistemi uygulanır.

Çizelge 4.1: Performans Esaslı Bütçe Ölçeği

Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Fin. Tipi	Eko. Sınıf.	Açıklama	Ödenek
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I		
38	06										İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
		01									Üst yönetim Akademik ve İdari Birimler
				01							GENEL KAMU HİZMETLERİ
					3						Genel Hizmetler
						1	00				Genel Personel Hizmetleri
								2			Özel Bütçeli İdareler
									01		Personel Giderleri
										1	Memurlar
									02		Sosyal Güvenlik K. Devlet Pr. Gid.
										1	Memurlar
										
				02							SAVUNMA HİZMETLERİ
					2						Sivil Savunma Hizmetleri
								2			Özel Bütçeli İdareler
									03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Çizelge 4.1'den görülebileceği üzere Harcamalar, analitik bütçe sınıflandırması yoluyla birçok şekilde sınıflandırılmıştır. Herhangi bir acenteye veya bu acente bünyesindeki herhangi bir birime ait giderler acente sınıflandırmasına dahil edilir.

Devlet faaliyetinin türünü göstermek için tasarlanmış işlevsel bir sınıflandırmada, hangi devlet faaliyetinin devlet kaynaklarının kullanılacağını belirleyin. Genel devlet tanımı kapsamında tüm kurumlar için gerekli olan finansman türü kodlamasının anlaşılması, hangi kaynakların finanse edildiğini gösterir.

Devlet faaliyetlerinin ülke ekonomisi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılarak oluşturulan ekonomik sınıflandırma, bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanunla getirilen bir diğer önemli hüküm de orta vadeli harcama planına geçiştir. 2006 yılından sonra hazırlanan tüm bütçeler, gelecek yıl ve sonraki iki yıl için tahminleri içeren çok yıllık bütçeler olarak sunulmaktadır.

Performansa dayalı bütçe sistemi, performansa dayalı bütçeleme sistemine geçilmeden önce 14 yıl süreyle uygulandı. Bu sistem, kamu kuruluşlarını bir performans yönetimi kültürünü benimsemeye ve uzun vadeli planlamayı teşvik etmeye teşvik etti.

Performansa dayalı bütçeleme yoluyla hesap verebilirliği teşvik ederek bu alandaki kurumsal kapasiteyi de artırmıştır. Bu faydalar, performansa dayalı bütçeleme için istatistiksel bir raporlama ve üretim sistemi oluşturulmasından elde edildi. Bu süreç aynı zamanda uzun vadeli finansal yönetimi kurumsal bir öncelik olarak belirlemiştir (CSBB, 2020a).

Performansa dayalı bütçeleme sistemine birçok farklı kaynaktan eleştiriler gelmiştir. Bazıları bunun Türkiye'de zayıf bir şekilde uygulandığını iddia edilmektedir. Söz konusu eleştiriler (CSBB, 2020a);

- Uzun başvuru sürecine rağmen beklenen tecrübeyi kazanmak mümkün olmadı. Kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planların yaklaşık 10 yıllık tecrübeye rağmen yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bunun nedenlerinden biri, sisteme aşına olan çalışan sayısının az olmasıdır.
- Kamu kurumlarının stratejik plan dönemleri ile hizmet sürelerinin eş zamanlı olmaması stratejik planların benimsenmesini zorlaştırdığından plan-program-bütçe ilişkisi olmamıştır.
- Sistemin kurumsal olması, makro düzeyde dar görüşlülüğe neden olmakta, bu da kurumlar arası karşılaştırmaları zorlaştırmaktadır.

- Kamu kurumları arasında ortak bir çalışma prensibi oluşturulmadığından koordinasyon eksikliği yaşanmıştır.
- Kamu kurumlarında performans değerlendirmeleri her zaman sonuç odaklı ve ölçülebilir değildir. Örneğin, kolejlerin ölçebileceği performans faktörü mezun sayısı iken, performans ölçüsü mezunların istihdam düzeyidir.
- Program ve bütçe arasında yetersiz bağlantı. Orta vadeli planlama ve orta vadeli finansal planlama sürecindeki değişiklikler nedeniyle bu metinlerin bütçe için geçerliliği azalmıştır.
- En önemli politika belgeleri olan kalkınma planları, yıllık planlar, orta vadeli planlar ve orta vadeli mali planlar, bölgesel sektörel planlar ile stratejik planlar arasındaki ilişkinin kurulamaması sebebiyle kamu yönetimine yol gösterici olmamaktadır.
- Kaynakların kullanım alanlarının gösterimi amaçlanan şeffaflık düzeyiyle alakası yoktur.
- Kamu kurumu düzeyinde hazırlanan stratejik planların, performans planlarının ve faaliyet raporlama kılavuzlarının kuruma özgü olmayıp toplu düzeyde olması bütçeyle olan bağlarını zayıflatmaktadır.
- Bütçeler çok yıllık dönemler için planlansa da, program ve alt programlarda gelecek yıllar için kaynak tahsisine ilişkin bilgiler yeterince net olmamakta ve sadece cari yıl harcamalarının baskın olması, uzun vadeli uzun vadeli planlama alışkanlığının ortaya çıkmasına neden olmaktadır.
- İş birimi performansını kaynak tahsisi ile ilişkilendirme amacı, uygulamada gerçekleştirilmemiştir.

Türk bütçe sistemi, eleştiri kapsamında en çok çalışılan konulardan biridir. Önemli reform çalışmalarından biri, uygulanmasında bazı yapısal ve teknik sorunları olan performans esaslı bütçeleme sistemidir.

Bu sorunlar nedeniyle istenilen başarı sağlanamadı; bunun yerine performans bütçelemesi, geleneksel bütçe sistemine benzer bir düzeyde işlemeye devam etti. Sonuç olarak, analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler ile üst politika metinlerinde yer alan hedefler arasında bağlantı kurmak zordur.

Ayrıca, kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlar ve performans programları aracılığıyla toplanan bilgilerin bütçelere istenildiği şekilde dahil edilemeyeceği tespit edilmiştir. Bunun nedeni, ön planda olan kaynakların genellikle analitik bütçe sınıflandırmalarına göre tahsis edilmesidir, bu nedenle bütçe sisteminin değiştirilmesine karar verilmiştir.

4.2 5018 Sayılı Kanun'da Bütçe

Kamu yönetimi bütçeleri; Merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idare bütçeleri genel bütçeye dönüştürülmüş ve katma bütçe kaldırılmıştır. Yeni yasa ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve onaylanması gibi süreçler değişti. Kanundaki bütçe girişleri, bütçe hazırlama, müzakereler ve uygulama ile ilgili genel süreçler olarak ele alınacaktır.

5018. Kanunda 3. maddede bütçe, kamunun geliri, özel gelir ve kamu kaynakları gibi çeşitli kavramlar ele alınmaktadır. Bu terimleri ve özellikle bütçeyi, bütçe adı verilen bir belgeyi kullanarak tanımlar. Bütçe, hükümetin belirli bir zaman diliminde ne kadar kazanmayı ve harcamayı beklediğini ana hatlarıyla belirtir (CSBB, 2020a).

Yasal olarak genel bütçe, özel bütçe, sosyal güvenlik kurumları ve düzenleyici kurumlar tek tek tanımlanır ve sayılır. Genel bütçe, devletin tüzel kişiliğine sahip kurumun bütçesidir. Ayrılan bütçe, bir bakanlığa bağlı veya bakanlığa bağlı bir kamu hizmeti için kurulmuş, kendi geliri ve kullanma hakkı olan bir ajansın bütçesidir.

Düzenleyici kurum bütçeleri, kendi bağımsız kanunları olan ve ajanslar, kurullar veya üst kurullardan oluşan ajansların bütçeleridir. SGK bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti veren kurumun bütçesidir. Yerel yönetim bütçeleri; il, il özel idare bölgesi ve köy düzeyinde bütçeler.

Kanununun 14. maddesinde bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Buna göre; “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu yönetimi; orta vadeli plan ve mali plan çerçevesinde, kamu gelirlerinde azalmaya veya kamu harcamalarında artışa neden olacak kanun tasarılarının mali yükünü hesaplayın. kamu idaresini en az üç yıl süreyle zorunlu kılmak ve taslağa eklemek Sosyal güvenlik ve Maliye ve Kalkınma Bakanlığı veya Bakanlığın görüşü Bu kanun tasarılarına ilgisine göre Maliye Bakanlığı da eklenir (Dinçer, 1998).

Kanunun 15. maddesi, Merkezi Bütçe Kanununu, merkezi yönetim bünyesindeki kamu idaresinin bütçe öngörülerini gösteren, yürütülmesine ve uygulanmasına izin ve yetki veren bir kanun olarak tanımlamaktadır.

Bütçe öngörülebilir bir belgedir, yürütme organına öngörülebilir gelir ve giderleri toplama yetkisi ve izni veren bir yasadır. Kamu kaynaklarına erişirken ve kullanırken dikkat edilmesi gereken hususlar; mali şeffaflık, hesap verebilirlik, stratejik planlama ve performansa dayalı bütçelemedir.

Kamu kurumlarından teklif hazırlayan genel bütçe ile özel bütçe ayrı süreçler hazırlar. İkincisi, birincisine paralel olarak gerçekleşir; kamu kurumlarının bütçelerini teklif ettiği yerdir. Bütçe kanunu maliye bakanlığına sunulduktan sonra birkaç aşamadan geçer.

Bütçeleme, yasada belirtilen belirli kurallara bağlı kalmayı içerir. Bunlar, kamu kurumlarında teklifler hazırlanırken bir önceki yılın bütçe tavanlarının dikkate alınmasının yanı sıra ödenek tavanlarına dayalı mali planların hazırlanmasını içerir. Şu anda, yıllık bütçeler kullanılmaktadır. Bu, çok yıllık mali planın geçişi ile değiştirildi. Önümüzdeki yıl ve diğer yıllar için plan yapmak için kullanılır.

Bütçe süreci, yasama ve yürütme organları ve bütçe uygulamasından etkilenen genel kamuoyu dahil olmak üzere tüm karar alma organlarını içerir. Oxford Sözlüğü tarafından tanımlandığı gibi, bütçe yapma "siyasi kararların belirli programlara bağlanmasıdır".

Bütçeleme, hükümetin yasama ve yürütme organları tarafından zorunlu kılınan programların uygulanmasını içerir. Bu, tipik olarak, siyasi kararların belirli programlara "bağlanması" olarak adlandırılır. Aynı zamanda, hangi önlemlerin daha geniş toplumu etkilediğini belirlemeyi de içerir.

Mali işlemler ayrıntılı ve bütçede açıkça görülebilir. Analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılan bütçeleme şeffaflık sağlar. Tüm gelir ve giderler brüt olarak muhasebeleştirilir ve hizmetin toplam maliyeti belirlenir.

Kamu hizmetlerine yönelik kaynak talebi, yapılacak işçilik maliyetine vergiler ve kar oranları gibi unsurlar eklenerek tahmin edilmektedir. Bütçede gelir ve giderler eşit olmalıdır (Kılınç, 2003).

Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ve Bütçe Hazırlama Rehberi, kamu idarelerinin takip etmesi gereken bilgiler sunmaktadır. Maliye Bakanlığı, merkezi hükümet için bütçe tekliflerinin hazırlanmasında lider kurumdur. Bu, 18. maddede kanunla düzenlenmiştir. Ayrıca, merkezi yönetim bütçesine ilişkin mevzuat taslağı, taslak olarak adlandırılan idari bir süreçle oluşturulmalıdır. Buna göre merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci;

- Kalkınma Bakanlığı'nın orta vadeli programı, en geç Eylül ayının ilk haftası Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmalıdır. Bu gerçekleştiğinde, program Resmi Gazete'de kamuya açıklanabilir.
- Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan uyarınca, YPK, önerilen mali tedbirlerin ilgili tüm kurallara uygun olduğunu en az bir ay öncesinden teyit etmelidir.
- Maliye ve Kalkınma Bakanlığı, tüm kamu gider ve gelir tekliflerinin gerekçeli olarak hazırlanmasını şart koşmaktadır. TBMM, Sayıştay ve diğer düzenleyici ve denetleyici kurumlar bu teklifleri aldıktan sonra bütçelerini TBMM'ye gönderir. Daha sonra TBMM, her bütçenin birer nüshasını Maliye Bakanlığına gönderir. En azından Eylül ayı sonuna kadar bu kamu bütçe tekliflerinin bakanlığa sunulması gerekmektedir.
- Ekim ayının ilk haftası, Bakanlar Kurulu'nun bütçe yasa tasarısını Yüksek Planlama Kurulu ile büyüklüğünü görüştüğünden sonra Meclis'e sunduğu zamandır. Ardından, Maliye Bakanlığı bir ila iki hafta sonra bir ulusal bütçe tahmin raporu hazırlar.

Bütçe raporları, zaman çizelgeleri ve tahminler bütçe faturasına dahil edilir. Bunlar, devlet ekonomisi ve kamu borç yönetimine ilişkin yıllık raporların yanı sıra genel hükümetin son iki yıldaki kamu bütçelerine ilişkin bilgileri içerir. Yerel yönetim bütçeleri, sosyal güvenlik kurumları ve kamu parasını kullanan diğer kuruluşlar hakkında kanun tasarısına ek bilgiler eklenmiştir. Bu liste, önümüzdeki iki yıl için vergi gelirleri ve harcamalarına ilişkin bilgileri de içeren daha geniş bütçe gerekçesi bölümünün bir parçasıdır (Kılınç, 2003).

Kamu yararına çalışan kurumlar, göstergeleri göz önünde bulundurarak ve ortak bir plan oluşturarak performanslarını ölçmelidir. Ayrıca planladıkları projelerin

kapsamını, kaynak ihtiyaçlarını, performans ölçümlerini ve performans hedeflerini ve göstergelerini içeren bütçeleri belirlerler.

Planlar, organizasyonun stratejik yönü tarafından ortaya konan misyon, vizyon ve hedefleri içerir. Bu hesaplamalar kurumun misyon, vizyon ve hedefleri doğrultusunda yapılır.

Bu kanunun Türk bütçe sistemine getirdiği etkili yeniliklerden biri, mali şeffaflığı ve hesap verebilirliği geliştirmek için bütçeleme sürecine dayalı olarak belirli temel politika metinlerinin oluşturulmasıdır.

Mülakat süreci; kamu kurumu tarafından hazırlanan bütçe taslağının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmasına kadar geçen süreç müzakere süreci olarak değerlendirilmektedir. Bütçe üç yıllık bir planlama belgesidir. Bu sebeple önümüzdeki iki yıla ilişkin bütçe ve bütçe tahminleri TBMM'de görüşülmektedir.

Kanunun 19. maddesi; bütçe kanunu taslağı metni ile kamu idaresinin gelir ve gider tablosunu merkezi yönetimin bölümler halinde görüşüp oy kullanacağını hükme bağlamıştır.

Bütçe, ait olduğu yılın başlangıcından önce Parlamento veya yetkili bir organ tarafından onaylanmadıkça veya onaylanmadıkça uygulanamaz. Türkiye'de bütçe kanunu, parlamento tarafından onaylandıktan ve resmi gazetede yayımlandıktan sonra mali yılın başında yürürlüğe girer (Yüksel, 2002).

Kanun'un 20. maddesi bütçe ödeneklerinin kullanımında uyulması gereken esasları düzenlemektedir. Buna göre kamu yönetimi ancak ayırdığı bütçede harcama yapabilir. 26'ncı maddede, bütçe tahsisinin yetersiz olması halinde projeye başlanmayacağı ve taahhüt süresinin mali yıl ile sınırlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun ikinci bölümünün üçüncü bölümü finansmana odaklanmaktadır. Buna kamu yatırım projeleri, rezerv ödenekleri ve bütçe politikası dahildir. Ek bilgiler, taahhüt altına almaya, ödenek ayırmaya ve gelecek yıl masraflarla aşırı yüklenmeye teşebbüs etmeyi içerir. Daha sonra, yasanın diğer kısımları, merkezîyetçilikten uzaklaşma ve gelir ve giderlerin izlenmesi dahil olmak üzere bütçeleme ilkelerini ele almaktadır (Yüksel, 2002).

Harcama Yetkisi ve Yetkisi başlıklı 31. maddede harcama görevlilerinin bütçelerinde öngörüldüğü kadar para harcayabilecekleri belirtilmiştir. Ayrıca bütçe gönderme belgesi ile tahsis alan görevlilerin kendilerine tahsis edilen fonları harcayabileceklerinden de bahsedilmektedir. Fazla harcama yasa dışıdır ve para cezası ile cezalandırılır, ayrıca 70. maddede düzenlenmiştir.

Açıkların para cezası ile kapatılması fikrinin kesilmesi öngörülmüştür. Bunun nedeni, bir aylık net ödeme tutarının iki katına kadar para cezası verilebilmesidir. Bu aynı zamanda harcama yetkilileri tarafından bütçelenmiş tutarların dışında harcama talimatı verenlere verilen ödenek, emekli maaşı, zam ve tazminatları da içerir.

Ayrıca, ödenek gönderme belgelerinde harcama programlarını, bütçeleri ihlal eden veya tahsis edilen miktarı aşan para cezalarına da izin verilmektedir. Bu para cezaları kamu zararına neden olmaz ve iyi finansal kararları teşvik etmeyi amaçlar.

Kanunun 5. bölümü gelirleri kapsamaktadır. Gelir politikası ve ilkelerini, farklı gelir kaynaklarını, gelir sorumluluklarını, özel gelirleri ve bağış ve yardımlardan elde edilen paraları inceler. Ek olarak, bölüm bütçelenmiş borçları, bütçeleme yetkisini ve para harcama talimatlarını ele alır. Bölüm 4, bütçeleme sorumluluklarını ve talimatlarını ele almaktadır (Çoban, 1997).

Kanun, kamu kurumlarının ihtiyaçlarının karşılanmasında ekonomik verimliliğin dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Bu, mal ve hizmet sağlamanın maliyet ve faydalarının analizini içerir.

Kanun, her türlü kamu kaynağının şeffaf bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını gerektirmektedir. Ayrıca, kamu kaynakları elde edildiğinde veya kullanıldığında mali şeffaflığa ilişkin bilgilerin sağlanması gerektiğini belirtmektedir. Bu, Madde 7 ile sağlanmaktadır. Benzer şekilde, yetkili kişiler tarafından elde edilen ve kullanılan tüm kaynaklar yasal yönergeler göre edinilmeli, muhasebeleştirilmeli, bildirilmeli ve uygun şekilde azaltılmalıdır. Bu kaynakları kullananlar, gerektiğinde - hem amirlerine hem de kanuna karşı - hesap verme yükümlülüğüne uymak zorundadır.

bütçe yönetmeliğinin 9. maddesi bütçeler ve kaynaklar arasında bütçe-plan ilişkisi kurmaktadır. Yönetmelik ayrıca her kamu bütçesinin yıllık amaç, hedef ve göstergelere dayanması gerektiğini belirtmektedir. Bu performans kriterleri, bütçenin etkinliğini ölçmeyi ve bütçe ilişkisinin kurulmasına yardımcı olmayı amaçlar. Kamu

kurumları bütçe oluştururken Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen ölçütleri kullanır (Çoban, 1997).

Kamu yatırım planı, bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 15 gün içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Bütçe kanunu zorunlu şartlar altında yürürlüğe giremezse, geçici bütçe uygulanır. Ancak, ara bütçenin uygulanması altı ayı bulabilecek. Türkiye'de seçimler nedeniyle 2016 yılında geçici bütçe kanunu yürürlüğe girdi ve Mart ayında bütçe kanunu yürürlüğe girene kadar uygulandı. Ara bütçe döneminde kazanılan gider ve gelirler, yürürlükteki bütçeye dahil edilir.

Bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin rapor gerçek durumu yansıtmalı, bilgiler doğru olmalı ve mali şeffaflık ilkesine uygun olmalıdır. Kurumların tüm gelir ve giderleri bütçeye dahil edilmelidir. Bütçe kullanılırken iş ve işlemler mevzuatta belirtilen hususlara uygun olarak yürütülmelidir. Bütçeye konulan paylar amaca yöneliktir. Bu hedefler stratejik plandakilerle uyumlu olmalıdır (Kılınç, 2003).

Kanun'un 68. maddesinde; giderler Sayıştay tarafından ödendikten sonra dış denetim düzenlenemeye alınmıştır. Buna göre, genel devlet bünyesindeki kamu kurumlarının mali iş ve işlemlerinin kanuna, amaç, amaç ve planlara uygunluğu gözden geçirilmiş ve sonuçları TBMM'ye raporlanmıştır.

4.3 PEB'in Getirdiği Yenilikler

Kamu maliyesi yönetim ve kontrol sistemlerinin iyileştirilmesi amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu kabul etmiştir. Bu kanun, 1050 sayılı Kanunun uygulanmasında ortaya çıkan eksiklikleri gidermiştir (Kılınç, 2003).

Bütçeleme ve yürütme sürecinde köklü değişiklikler getiren kanun, yargı alanındaki yetkili makamların yeni sisteme uyum sağlamasını sağlamak için belirli bir geçiş süresi öngörmektedir. 2006 yılından itibaren 5018 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni bütçe prosedürü uygulanmaktadır.

5018 sayılı Kanunla kurgulanmış olan bütçe sisteminde yapılan temel yenilikler şu şekilde verilebilir :

- Finansal yönetimin AB normlarına ve uluslararası standartlara uygun olması,
- Bütçenin kapsamını genişletmek,

- Performansa dayalı bütçelemeye geçiş,
- Bütçe haklarının etkin kullanımını sağlamak,
- Bütçe hazırlama ve yürütme sürecinin verimliliğini artırmak,
- Mali yönetimin şeffaflığını sağlamak,
- Hesap verebilirlik mekanizmasını kurmak ve geliştirmek
- Harcama sürecinde güç-sorumluluk dengesini yeniden kurmak,
- Bütçe türlerinin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması ve sınıflandırılması,
- Gelir ve giderlerin bütçe dışında oluşmasını önlemek,
- Kamu yönetimi bütçelerinin daha detaylı hazırlanması ve makul tahmini,
- Kamu idaresi tarafından hazırlanan stratejik planlama ile idari bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek,
- Bütçe uygulama sürecinde kamu yönetiminin inisiyatifini artırmak,
- Kamu yönetimi bütçesi ile temel politika belgeleri arasında bağlantı kurmak,
- Mali yönetimin şeffaflığını sağlamak, sağlam hesap verebilirlik mekanizmaları kurmak,
- Mali yönetim alanında kamu denetimini güçlendirecek düzenlemeler geliştirmek,
- Katılımcıların süreçteki rollerini, yetkilerini ve sorumluluklarını net bir şekilde tanımlayarak güç-sorumluluk dengesini yeniden kurmak,
- Genel idare dahil tüm kamu idarelerini Sayıştay denetimi kapsamına almak.

5018 Sayılı Kanun, “Tanımlar”, eklenen kamu mali yönetimi ve kontrolü yaklaşımının yanı sıra, “yeniliklerin” kapsamını genişletmiştir. Bu değişikliğin yanı sıra yeni kamu mali yönetimi ve denetimi anlayışına paralel olarak tanımlamalar da yapılmıştır.

Performansa dayalı bütçeleme, şeffaflık ve stratejik planlama ilkeleri ile birlikte bütçe yeniden yapılandırma süreci de oluşturulmuştur. Son olarak, görev ve

sorumlulukların yanı sıra bütçe hazırlama ve uygulama süreci ile içinde kullanılan temel belge ve belgeler net bir şekilde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 15 ila 19'uncu maddeleri bütçe oluşturma ve geçirme sürecini düzenlemektedir. Bu konular, bütçe uygulama sürecini belirleyen 20 ila 30. maddelerde ele alınmaktadır (Kılınç, 2003).

4.4 Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi ile Farkları

PEB sistemleri hesap verebilirliği ve şeffaflığı vurgular. Ayrıca geleneksel bütçelere benzer şekilde her bir eylemin maliyetine de önem verirler. PEB sistemleri, maliyeti dikkate almayan sıfır tabanlı bütçeleme yerine PPBS veya planlama, programlama, bütçeleme sistemini kullanır. Bu sistemler diğer bütçe sistemlerinin olumlu yönlerini toplayarak mali disiplini teşvik etmektedir.

Bütün bunlar PEB sisteminde; Bu, etkililik, verimlilik ve üretkenlik ilkeleri temelinde yapılır, kaynakların stratejik amaç ve hedeflere göre tahsis edilmesini sağlar, vatandaşların istek ve memnuniyetini dikkate alır (OECD, 2007) .

PEB sisteminin diğer bütçe sistemlerinden farklılıkları, üstünlükleri ve zayıf yönleri şu şekilde değerlendirilmektedir:

- Geleneksel girdi odaklı bütçe sistemlerinde kamu kurumları sadece cari işlemleri ve etkinlikleri sürdürmeye çalışmakta, verimlilik ve etkinlik analizleri sisteme dahil edilmemektedir. Çıktı/sonuç analizi yapılamaz ve kurum sistemdeki ikame maliyetini belirleyemez. Devlet kasasındaki her bir doları maliyet olarak değerlendiren bir sistemde etkin maliyet analizi yapılamaz. Bu nedenle performans ölçümünün amacına bu sistemde etkin bir şekilde ulaşamamaktadır.
- PEB sisteminin temelini oluşturan performans bütçeleme sistemi, iş faaliyetleri olarak sınıflandırılan ve işin maliyetini belirleyen çıktılara odaklanır. Bugüne kadar, bir PEB sisteminin unsurlarını içeren bir performans bütçeleme sistemi, bir PEB sisteminden, planlamaya yeterince vurgu yapmaması ve yöneticilere amaç ve hedeflere ulaşmak için yeterli esneklik ve şeffaflık sağlamaması bakımından farklılık göstermektedir. listelenmiş. Ayrıca, PEB sistemi, kurumun misyon ve vizyonuna uygun programlara kaynak tahsisini öngörerek, yöneticilere amaç ve vizyona ulaşma

esnekliği vererek eski performans bütçeleme sisteminden farklı olduğunu göstermektedir. Burada belirlenen hedefler. Diğer bir deyişle, performans bütçeleme sistemleri sadece çıktılarına ve maliyetlere odaklanırken, performans bütçeleme sistemleri stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine öncelik verir ve bu bağlamda yöneticilere kaynak tahsisinde esneklik sağlar. Bu nedenle vatandaş (müşteri) memnuniyeti, vatandaş (müşteri) talepleri çerçevesinde oluşturulan stratejik hedefler ve metriklerin gerçekleştirilmesi ile sağlanmaktadır.

- PEB sisteminin planlama, planlama-planlama ve bütçeleme sisteminde planlama, performanstan önce gelir ve performanstan çok planlamaya uygunluk önemlidir. Bu sistemlerde maliyet-fayda analizi de dahil olmak üzere sürekli, sistematik bir izleme ve değerlendirme sistemi yoktur, ancak hesap verebilirlik tehlikeye girer. PEB sisteminin altında yatan sosyal önceliklere de bu sistemlerde tam olarak saygı gösterilmemektedir.
- Sıfır tabanlı bütçeleme (SEB) sisteminde karar paketleri oluşturulurken önceliklendirme yapılması zaman ve emek kaybına neden olurken, kamu düzeni içerisinde yer alan birçok hizmetin doğası gereği sıfır tabanlı olmaması sistemin etkinliğini azaltmaktadır. Sistem birçok hizmetin performansını ölçemez.

4.4.1 Batı'da performans esaslı bütçeleme

Sınırlı devlet faaliyetlerini savunan klasik iktisat ekolü, birçok ülkede kamu kaynaklarının israfı, kamu hizmetlerinin etkin uygulanamaması ve kaynakların kullanımında yozlaşma gibi sorunlara yol açmıştır. Bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, Almanya gibi birçok ülke performans odaklı kamu kaynak kullanımı bütçe sistemlerini uygulamaya başlamıştır.

Bu bütçeleme sistemi, kaynak tahsisinin verimliliğini ve üretkenliğini artırmak için tasarlanmıştır. Bunun neticesinde bütçe anlayışı değişmiş ve denk bütçe yaklaşımı terk edilmiştir.

1990'larda performansa dayalı bütçeleme uygulanmaya ve Fransa, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu sektöründe yaygın olarak kullanılmaya başlandı. 2000'li yıllarda Almanya ve Türkiye'de performansa dayalı bütçeleme uygulanmaya başlanmıştır.

4.4.1.1 ABD

Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1949'da, Hoover Komisyonu PEB sisteminde reform yapmaya karar verdi. 1990'larda PEB sistemine geçişte reformlar yapıldı. 1990 yılında, Kıdemli Mali Yöneticiler Yasası kapsamında, üst düzey mali yöneticilerin kamu yönetimindeki performansları ölçülmüş ve mali işler ve işlemler için beş yıllık bir plan hazırlanmış, oluşturma, harcama kararları ve prosedürleri üzerinde gözetime erişim sağlanmıştır. Kamu kaynakları ve çıktılar arasında bir ilişki kurulmuş ve her kurumun 5 yıllık bir stratejik plan geliştirmesi istenmiştir.

Stratejik plana karşılık bir yıllık performans planı hazırladığınızı ve öneriler içeren bir performans raporu yayınladığınızı hayal edin. Yasanın amacını gerçekleştirmek için Kongre üyeleri ve yürütmeden oluşan Performans Ortaklığı Komitesi oluşturuldu. 1996 tarihli Yürütme Programı Yasama Denetimi Yasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte devlet kamu idarelerinin performans denetimleri başlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nin federal yapısı nedeniyle, her eyalet kendi bütçe sistemini belirlemekte özgürdür. ABD bütçe teklifi, 5 yıllık bir stratejik plana dayanmaktadır.

Bütçe planı kurum tarafından ihtiyaca göre hazırlanır ve Temmuz-Eylül ayları arasında Bütçe Yönetim Ofisi'ne gönderilir. Ödenek teklifleri ofiste değerlendirilir ve onaylanır. Ancak, Ekim ve Kasım ayları arasında, kamu kurumları ile pazarlık yoluyla sonbaharda gözden geçirme adına teklifler yeniden değerlendirilecek. Bu değerlendirmenin ardından kamu yönetiminin bütçesi netleşmeye başlamıştır.

4.4.1.2 İngiltere

1980'lerde performansa dayalı bütçeleme araştırmalarına ve yasal düzenlemelere başladı. 1982 yılında Mali Yönetim Girişimi programı hayata geçirildi. Program, kamu kurumlarının performansını ölçmek ve bu kurumların hesap verebilirliğini geliştirmek için tasarlanmıştır.

1988'de kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin bir rapor yayınlandı. 1996 yılında Kamu Görevlilerinin Yönetimine Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile katı bütçeleme ve performansa dayalı bordro uygulamalarına geçilmiştir.

1997 ve 1998'de hükümet, kamu harcamalarının kapsamlı bir değerlendirmesini yaptı ve zayıf politika uygulamasıyla ilgili sorunlar buldu. Bu sorunları ele almak için Başbakan'ın bir Performans ve Yenilik Girişimleri Birimi vardır.

Birim hükümete proje kabul raporu hazırlamıştır. 1998 yılında, düzenlemeyi sağlamak için Finansman Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun uyarınca, Maliye Bakanlığı yıllık olarak mali durumu, bütçe raporlarını ve yıllık ekonomik ve stratejik raporları hazırlar ve Parlamente'ye yayınlar. 1999 yılında kamu yönetiminde yeniliği sağlamak için kamu yönetimindeki reformların içeriğini açıklayan bir beyaz kitap hazırlanmıştır.

Bu kitap, kamu sektörü için amaç ve hedefleri tanımlamakta ve ulaşılması gereken sonuçları içermektedir. Üç yıl süreyle kamu idaresine verilecek mali kaynaklar beyaz kitapçıkta ilan edilir. Bu hedeflere ulaşmada kamu kurumlarına yardımcı olunmuştur. Bu hedeflere ulaşamayan şirket yöneticilerinin görevlerine son verilmiştir (OECD, 2007) .

4.4.1.3 Fransa

Dünya Bankası uzmanları Fransa'nın finansal sistemi hakkında bir değerlendirme yaptılar. Değerlendirme sonuçları kaynak tahsisi, bütçeleme sistemleri, maliyet ve hizmet verimliliği süreçlerinin yetersiz olduğunu göstermiştir. Bu gelişmelerin temelinde reform çalışmaları başlamıştır. 1980'lerde kamu harcamalarının etkinliğinin sağlanması ve parlamentoların bütçe sürecindeki rolünün güçlendirilmesi gündeme gelmiştir.

1998 yılında, Parlamente'nin talebi üzerine, "Harcamaları iyileştirmek ve vergileri azaltmak için uygun kontroller" başlıklı bir rapor hazırlamak üzere Ulusal Meclis'te bir çalışma grubu oluşturuldu. "Fransa'ya Kamu Reformu İçin Gerekli Yeni Mali Anayasanın Verilmesi" başlıklı rapor, Senato Finans Komitesi başkanı tarafından açıklandı. 2000 yılında, 1959 tarihli Organik Kanun değiştirilecektir (OECD, 2007) .

4.4.1.4 Almanya

Bütçe sistemleri planlama, hesap verebilirlik ve kaynak kullanımı açısından verimsizdir. Öte yandan, 1970'ler ve 1980'lerde uzun vadeli bütçe açıkları meydana geldi. 1990'da Batı ve Doğu Almanya'nın yeniden birleşmesi ile ekonomik borç arttı ve kamu borcu da arttı. Bütçe açıklarının kronik doğası ve artan kamu borcu

nedeniyle, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı birinci öncelik haline gelmiştir.

Bu amaçla, Almanya 1990'larda reformlar yaptı. Standart maliyet ve performans muhasebesi sistemleri üzerine araştırmalar 1996-1997 yıllarında başlamıştır. Aralık 1997'de Bütçe İlkeleri Yasası, performansa dayalı primler getirecek şekilde değiştirilmiştir. 1999 yılında çıktı ve tahakkuk bazlı bütçeleme, muhasebe ve raporlamaya geçiş için pilot uygulama yapılmıştır (OECD, 2007) .

4.5 Türkiye'de Son Durum

1050 Sayılı olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu Türkiye'de iki bütçe sistemini düzenlemiştir; klasik bütçe ve program bütçesi. Genel Muhasebe Kanunu'nun klasik bütçe sistemi ile uygulanması amaçlanmış, ancak bu planlardan amaç belirleme ve bütçe analizinin güçlüğü, tutarlı karşılaştırma teknik ve taktiklerinin olmaması gibi nedenlerle vazgeçilmiştir.

Program bütçeleme araştırmalarının tarihi 1955 yılına kadar uzanmaktadır. Bu yıl Milli Savunma Bakanlığı'nda program bütçesi çalışmaları başladı.

1969 yılında Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları ile Tarım Bakanlığı'nda program bütçelerinin pilot çalışmaları yapılmıştır. 1970 yılında genel bütçenin tüm bölümleri ve ekleri program bütçe modeli incelemesine dahil edilmiştir.

Amerika'da program bütçeleme fikrini keşfetmek için birçok kişiye ilham verdi. Buna ek olarak, 1973 yılında program bütçeleme yöntemleri kullanılarak nasıl bütçe oluşturulacağını açıklayan iki kılavuz yayınlanmıştır.

Geleneksel bütçe sisteminden Program ve Bütçe sistemine geçişin ardından 1973 MY Program ve Bütçe Esasları'nda öngörülen değişiklikler aşağıda sıralanmıştır. (OECD, 2007) :

- I. Kamu hizmetlerinin karışıklığını ve mükerrerliğini önleyin ve hizmetlerin odağını, önemini ve kapsamını değiştirirken bütçe esnekliğine izin verin.
- II. Bütçe hazırlama ve yürütmeye yer alan yöneticilerin yönetim sorumluluklarını netleştirilir.
- III. Hizmet-maliyet ve maliyet-fayda ilişkileri açıkça gösterilecektir.

IV. Bütçeleme sürecinde yöneticilerin, hükümetlerin ve yasama organlarının sorunlara çeşitli çözümler önermesini ve nihayetinde en rasyonel seçimleri yapmasını sağlayacaktır.

1973 Bütçe Hazırlama Esasları ve kodlama sistemi lojistik sorunlar nedeniyle uygulanamadı. Bu, program bütçe sisteminin yavaş geçişine neden oldu çünkü yerleşik bir kodlama sistemi olmadan başka hiçbir değişiklik yapılamıyordu.

Örneğin, program bütçe sisteminde bütçeleme temellerinden biri olduğu için ölçeğin kaldırılması zordu. İki yıl sonra, 1975'te bu değişiklik uygulandı. Bunun gibi değişiklikler geçiş sürecini genişletti ve ona daha fazla zaman eklenmiştir.

Kamu harcamaları ve kurumsal gözden geçirme konusunda 2001 Dünya Bankası ve Türkiye işbirliği de önemlidir.

Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme raporu, kurumların bütçelerinde önemli değişiklikler önerdi. Bu yüzden başlıkta belirtildiği gibi isimlendirilmiştir. Ayrıca, bütçeleri reforme etmek ve finansal riskleri ortaya çıkarmak için kurumların hedef alınması gerektiğini ortaya koymuştur.

Rapor, eğitim ve sağlık gibi bütçe için önemli olan önceliklerin belirlenmesine odaklanıyor. Kamu harcama yönetim sistemindeki yapısal zayıflıkların büyük ölçüde bütçeleme sürecindeki kusurlardan kaynaklandığını söyledi. Bütçeleme sürecini üç aşamada analiz eder.

Birinci aşama, özetin 12. maddesinden başlayarak bütçe hazırlama aşamasıdır. Bütçeleme o dönemde bütçe sınıflandırmasının idari sınıflandırmaları içermesi, başka bir deyişle işlevsel ve programatik sınıflandırmaların olmaması, bütçe ile politika arasında bir bağlantı kurmayı imkansız hale getirmesidir.

Raporda, Türkiye'nin çok yıllık bütçeye geçmeyen az sayıdaki OECD ülkesinden biri olduğu bir kez daha vurgulandı, çünkü o dönemde Türkiye'nin bütçe sistemi sadece bir yıla odaklıydı ve herhangi bir kalkınma planı veya öngörüsü yoktur. Orta vadeli planın uygulanması için çok yıllık bütçeleme önemi vurgulanmıştır. Raporda yer alan bir diğer konu da, kurumlararası toplantıların çok sınırlı olması nedeniyle, bütçeleme aşamasında alt birimlerin bütçe ihtiyaçlarının net bir şekilde belirlenememesiydi (OECD, 2008).

İkinci aşama, 18. maddeden başlayarak bütçe uygulama aşamasıdır; iç kontrol, bütçe muhasebesi ve satın alma alt bölümleridir.

Üçüncü aşama bütçe raporlaması ve denetimi olup, raporun tüm iş birimlerinin bütçesini bir bütün olarak içermediğini ve ayrıca fonksiyonel bir sınıflandırmanın bulunmadığını belirten 21. Maddenin özeti ile başlar.

Cumhurbaşkanı ve Başbakan da dahil olmak üzere, Sayıştay ve Yüksek Denetim Komitesi tarafından Parlamento'ya sunulan raporlar, kontrolsüz bütçe dışı harcamaları ve performans denetimlerine yeterince dikkat edilmediğini vurgulamıştır. Raporunda, kamu harcamalarının yönetiminde fiilen uygulanan bütçe sisteminin Maliye Bakanlığı tarafından değil Maliye Bakan Yardımcısı tarafından değiştirildiği raporda bulunur.

Görüldüğü üzere zayıf mali yönetim ve stratejik karar verme, politika planları ve bütçeler arasındaki kopukluk ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrol ayrıntılı olarak tartışılıyor.

Rapor aynı zamanda, mali yönetimi güçlendirmek, politika karar verme için temel oluşturmak ve ölçülebilir performansı iyileştirmek için reformlar önermektedir. Bu reformları uygulamak için sırasıyla Tem. 2001, Ağu. 2002 ve Tem. 2004'te PFPSAL' I, II, ve III. Program Odaklı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşmaları imzalanmıştır.

Türkiye' de ilk olarak 2001 yılında pilot uygulamalarla uygulamaya konulan ve stratejik plan, faaliyet programı ve faaliyet raporları üzerine inşa edilen performans bütçeleme sisteminin başarıyla uygulandığı söylenemez. Ancak, teknik, siyasi ve kültürel engeller nedeniyle amaçlandığı şekilde ve etkin bir şekilde uygulanamasa bile, kamu yönetiminde performans algısının oluşturulması ve kamu yönetiminde performansa dayalı bütçe ve hesap verme sürecinin başarılı veya başarısız bir şekilde hazırlanması ve hesap verebilirlik sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesine katkı sağlayacaktır (Eren, 2003).

Analitik bütçe sınıflandırması, bir istatistiksel bilgi üretme şeklidir. Bu sınıflandırmayı kullanarak bütçe sürecinden çıktı ve sonuç odaklı bilgi üretmek mümkün değildir; bunun yerine, istatistiksel bilgi üretimi için kullanılır. Ayrıca kamu kurumlarının performansını ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır. Ancak sınıflandırma, performans ve kaynak tahsisi arasındaki ilişkileri ölçmek için

kullanışlı değildir. Bunun nedeni, bütçe sürecinin analiz yoluyla oluşturulan bilgileri kategorilere ayırmaya dayanmasıdır.

5018 sayılı Kanun, kamu bütçelerinin performans esasına göre hazırlandığını belirtmektedir. Ancak, mevcut performansa dayalı bütçeleme sistemi, nasıl oluşturulacağına ilişkin açık yönergelerin olmaması nedeniyle tam olarak uygulanmamaktadır.

Bunun nedeni, hiç kimsenin sistemin her yönünü tasarlamamış olmasıdır. Bunun yerine, bu sistem girdi odaklı bütçeleme, önceki yıllardaki performans ve harcama kontrolü yoluyla giderleri kontrol etmek için tasarlanmıştır.

Uygulanmasından çıkarılan sonuçlara dayanarak bütçenin sonuçlarını belirlemek mümkün değildir. Bunun nedeni, Parlatentonun oylama düzeyinin hem işlevsel hem de ekonomik kategorilerde ikinci sırada yer almasıdır. Bu nedenle, hedefler, programlar veya planlar ile bütçe arasında sonuçlar üzerinden bağlantı kurmak imkansızdır (Eren, 2003).

Ülke çapında performans bütçeleme girişimini engelleyen önemli zorluklar şu şekilde ifade edilebilir:

- Hükümet planları, Ortancı vadeli planlar, ortancı vadeli mali planlar, yıllık planlar ve stratejik planlar dahil olmak üzere politikalar, planlar, planlar ve hedefler ve göstergeler arasındaki ilişkiyi kurmaya yönelik mekanizmalar, aşağıdakiler dahil olmak üzere üst düzey politika belgeleri olarak tanımlanır: kaynak tahsisi, Maliyetlendirme ve finansal veri üretimi sağlamadır.
- Bütçe hazırlama, yürütme ve bütçe sürecinin yönetimine ilişkin ikili yapı, performansa dayalı bütçelemenin uygulanmasına yönelik temel belgelerde ve sonuçta ortaya çıkan süreçlerde de mevcuttur. Stratejik planların kamu idaresi tarafından geliştirilmesine yönelik mevzuat ve uygulama sürecinin oluşturulmasından Kalkınma Bakanlığı, performans planlarına ilişkin mevzuat ve uygulama sürecinin ve stratejik plan çerçevesinin oluşturulmasından Maliye Bakanlığı sorumludur. Bu çerçevede rol ve sorumlulukların paylaşımı performansa dayalı bütçe planlamasının iki farklı şekilde yürütülmesine yol açmaktadır.
- Performans bilgisi ile kaynak tahsisi arasında bir bağlantı yoktur, bu nedenle performans bilgisi bütçeleme sürecine dahil edilemez.

- Performans planı, idarenin kaynak ihtiyaçlarına göre kaynak tahsisi ve bu ihtiyaçların değerlendirilmesi mantığından ziyade idarenin iş planı ve planına dönüştürülmüştür.
- Kaynak tahsis süreci farklıdır, planlama ve performans süreçleri farklıdır. Bu nedenle, ödenekler ile performans arasında bir bağlantı yoktur. Bütçe belgeleri, stratejik ve performans planlarından farklı konulara odaklanır. Kaynak tahsisi seviyeleri ve performans seviyeleri aynı değildir. ✓ Bütçe sınıflamaları, performans hedef ve göstergeleri analizine dayalı bütçe dokümanları ile faaliyetleri tanımlayan dokümanların entegrasyonu sağlanamamaktadır.
- Faaliyetin maliyeti belirlenemiyor. Sadece fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmalara göre gerçekleştirilen harcamalar hakkında istatistik oluşturulmasına yardımcı olur. Şovdaki sayıların hiçbir geçerliliği yoktur.
- Mevcut sistemde proje ve faaliyetlere kaynak ayrılmamakta, dolayısıyla çıktı ve sonuçlara kaynak tahsis edilmemektedir.
- Performans planında yer alan stratejik amaç-performans hedefleri-performans göstergeleri-kaynak gereksinimi ilişkisinde yer alan tutarlar fiili maliyetleri yansıtmamaktadır. Mevcut analitik bütçe sınıflandırmalarına dayalı bir bütçe sisteminde bu mümkün değildir.
- Muhasebe kayıtlarından sonuç odaklı bilgi üretmek mümkün değildir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Performansa dayalı bütçeleme veya PEB, göstergelerin kamu kaynaklarının tahsisini belirlediği bir bütçeleme sistemidir. Kamu sektöründe performansı ölçer ve performans kültürünün uygulanmasını amaçlar. PEB için performans sözleşmelerinin bütçe biçimlerine dönüştürülmesi gibi çeşitli uygulamalar vardır.

Ek olarak, PEB, stratejik planlamanın yanı sıra dünya çapında düzenlemeler yapmak için de kullanılabilir. Bu yöntem, sistemine geçiş için düzenlemeler yapan ülkeler arasında ortak bir özelliği paylaşıyor - tümü, kamu kaynak tahsislerini belirlemek için performans göstergelerini kullanmaktadır. Kültürel ve coğrafi koşullarına bağlı olarak farklı ülkelere farklı performansa dayalı bütçeleme modelleri uygulanabilir. Bunlar ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri gibi Anglo-Sakson kültürüne sahip gelişmiş ülkelerde yaratıldı. Daha sonra diğer gelişmiş ülkeler veya gelişmeye çalışan ülkeler tarafından kopyalandılar. Bu modeller, uluslararası finansal ve ekonomik kurumlar tarafından desteklenmiştir.

Her ülkenin reform süreci incelendiğinde standart yapının olmadığı ortaya çıkıyor. Bütçeleme sisteminde reform yapan her ülke, onu kendi özel koşullarına uyacak şekilde değiştirir. Bunun hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için geçerli olduğu gösterilmiştir.

Ülkelerin daha yüksek ekonomik gelişmişlik düzeylerinin bir sonucu olarak, kamu kurumları istikrarlı ve ekonomik olarak güvenli altyapıya ihtiyaç duymaktadır. Bunun nedeni, birçok departmanın performansa dayalı bütçeleme sistemleri ihtiyaçlarını tamamlamak için kalifiye personele ve son teknoloji ekipmanlara ihtiyaç duymasıdır. Ayrıca bunun nedeni, gelişmiş ülkelerin kamu kurumlarından düzenli olarak ödenek talep etmelerine olanak tanıyan ekonomik istikrara sahip olmalarıdır.

Bütçeleme sistemlerinde reform yapmak için, sınırlı mali kaynaklara sahip ülkeler, Dünya Bankası ve IMF gibi daha büyük ülkelerin desteğinden yararlanmalıdır. Bu finansal kurumlar, ülke tarafından uygulanan koşullu performansa dayalı bütçeleme gibi koşullu destekle reform çabalarını sağlar. Ayrıca, bu ülkelere teknik tavsiyelerde

bulunurlar ve yeni bütçeleme sistemlerini uygulamalarına yardımcı olurlar. Ek olarak, bu büyük ülkelerin çoğu da personelini bu yeni sistem hakkında eğitim ve danışma için gönderiyor. Destekleyici unsurlar halen geliştirilirken, gelişmekte olan ülkelerde performansa dayalı bir bütçeleme sistemi hala birçok gerekli parçadan yoksundur. Bu, sistemin verimli çalışması için ihtiyaç duyulan tüm altyapı türlerini içerir.

Türkiye, dünyadaki birçok ülke gibi performansa dayalı bütçelemeye geçiş yapıyor. 2003 yılı sonunda çıkarılan 5018 sayılı Kanun ile bu konuda önemli bir düzenleme yapılmıştır.

Bu kanun 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun yerini almış ve kamu mali yönetimine yeni kavramlar getirmiştir. Yeni bütçeleme sistemi, mali şeffaflık, performansa dayalı bütçeleme ve hesap verebilirlik gerektirmektedir. Bunlar kamu sektöründe uygulanması gereken en önemli yönetim teknikleridir.

Bu sistemi uygularken özel şirketler tarafından kullanılan diğer kavram ve teknikler - finansal şeffaflık ve performansa dayalı bütçeleme gibi - ön plana çıkmaktadır. Bunun nedeni, kamu görevlilerini eylemlerinden sorumlu kılmak ve mali kayıtları kamu formatına aktarmak, bu yeni bütçeleme yöntemi hakkında kamuoyunun anlaşılmasına yardımcı olmasıdır.

Hedeflere ulaşmak için stratejik planlamayı kullanan ABD'nin performans bütçeleme modeli, ABD'deki yeni kavramları kullanmanın en iyi yoludur. Türkiye'nin bu modeli yeni bütçeleme sisteminin temeli olarak kullanmasının nedeni budur. Ülkenin 5018 sayılı ulusal kanununda “stratejik planlamaya dayalı performansa dayalı bütçeleme sistemi” olarak adlandırılan bu yöntem, programların uygun şekilde planlanması ve finanse edilmesi için kullanılmaktadır. Performansa dayalı bütçeleme, stratejik planlamaya dayalı bir bütçeleme sistemi uygulayarak kamu sektörü yönetim uygulamalarını teşvik eder. Sistem, kamu sektörü yöneticilerinin faaliyetlerini mali şeffaflık ve hesap verebilirlik kapsamında analiz ederek güç ve yetkilerini artırmaktadır.

İdari yapılara en uygun sistemin belirlenmesi için Türkiye’de her yerinde bulunan pilot kurumlarda birçok çalışma başlatılmıştır. Bu kurumların farklı idari kurulumları vardır, bu da her birinde çalışma yapmayı kolaylaştırır. Bu çalışma yöntemlerinden biri seçilerek tüm kamu kurumları her yerde aynı şekilde kurulabilir. Halihazırda

sisteme pilot uygulama yapan kurumların hiçbiri için kapsamlı bir plan veya strateji bulunmamaktadır. Ayrıca, ileriye dönük faaliyet raporu planı olan kurumlardan sadece 3'ü stratejik bir yaklaşıma sahiptir. Bu, geçiş sürecinin ne kadar genç olduğunu ve ne kadar hazırlık yapılması gerektiğini göstermektedir.

Performansa dayalı bütçeleme sistemini incelemek için sekiz farklı kurum gerekiyordu. Bu, onların bu sistemi tamamlamak ve kesin sonuçları belirlemek için incelemelerine izin verdi. Tüm kurumların kademeli olarak bu sisteme geçişi için bir takvim oluşturuldu. 2008 yılından itibaren kamu kurumları sistem için gerekli altyapıyı sağlamıştır. 2009 yılında uygulanmak üzere diğer kamu kurumları tarafından yürütülecek bir performans programı oluşturmuşlardır.

Performansa dayalı bir bütçe sistemine geçilirken, Maliye Bakanlığı teknik kadrosunda sistemle ilgili sınırlı bir anlayış devam etmektedir. Hem pilot kurumlar hem de diğer kamu kurumları tarafından çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ancak, Bakanlıkta sadece birkaç uzman yeni bütçeleme sistemi hakkında önemli teknik bilgiye sahiptir. Sonuç olarak, bu kurumlarda görevli personel eksikliği ve yeni sistemin tüm kamu kurumlarında uygulanamaması, bütçe prosedürlerinde sık sık aksamalara yol açmıştır.

Performansa dayalı bütçeleme, bir performans kültürü, iyi donanımlı teknoloji, analiz için geniş bir veri seti ve tam eğitilmiş personel gerektirir. Ayrıca performans göstergeleri için bir bilgi sistemi, kamu kurumlarının projelerinin başarısına ilişkin veriler, performans ölçütlerine dayalı bir maaş sistemi ve esnek ödenek politikaları için teknolojik altyapı gerektirmektedir. Tek bir merkezi organizasyon tüm sistemi yönetmelidir.

Türkiye' de pek çok kurum gerekli altyapı ve personelden yoksun olsa da bu unsurların mevcut durumuna ulaşıldığını söylemek mümkün değildir. Ayrıca tüm kamu kurumlarının çalışan bir teknolojik altyapıya sahip olduğunu söylemek de mümkün değil. Ayrıca garantili bir ücret sistemi de mevcut değildir; bunun yerine, çoğu çalışan beklentilerin üzerinde performans sergilediklerinde ücret artışı almazlar. Yeni bütçe sisteminin etkin hale getirilmesi, kamu personelinin ücret uygulamasının hayata geçirilmesini gerektirecektir. Bunu yapmak, performanslarının ücretlerine düzgün bir şekilde yansıtılmasını sağlamaya yardımcı olacaktır. Başvurunun yapılması ve başarılı olması durumunda kamu personeli, performanslarının

ödüllendirilmeye değer olduğunu hissedecek ve böylece yeni bütçe sisteminden beklenen verimliliği elde edecektir.

Kısıtlı veri erişimi nedeniyle kamu kurumlarında performansı ölçmek ve hedef belirlemek zordur. Bunun nedeni, birçok kamu kurumunun performans göstergelerinin veya hedeflerinin nasıl ölçüleceği konusunda gerekli bilgilere sahip olmamasıdır. Pek çok kamu kurumu için performans hedeflerinin değerlendirilmesini zorlaştıran az sayıda geçmiş veri seti bulunmaktadır. Bunun nedeni, çoğu kamu kurumunun faaliyetlerine ilişkin bir bilgi ağı ve veri setinden yoksun olmasıdır.

Maliye Bakanlığı bütçe fonlarını yılda dört kez serbest bırakabilir. Buna ek olarak, yılda dört kez diğer bakanlıklardan fon sağlama yetkisine sahiptirler. Bunun nedeni, devletin çeşitli zamanlarda fonları serbest bırakmayı reddederek mali disiplini uygulamasıdır. Bu, kamu kurumları tarafından belirlenen performans programlarının sürdürülmesine yardımcı olur. Buna karşılık kamu kurumları ürettikleri sonuçlara göre değerlendirilmektedir. Bu, hesap verebilirlikle çelişir, çünkü her iki kavram da birbirleriyle çelişir.

Birçok kamu kurumu, Maliye Bakanlığı ile DPT arasındaki koordinasyon eksikliği nedeniyle bütçeleme süreçlerinde aksaklıklar yaşamaktadır. Bu durum, bu kurumlar ve diğer pilot kurumlar için önemli sorunlara yol açmaktadır. Bütçelemenin kilit bir faktörünün yasal anlamda netleştirilmesi, işlevsel bir sistem oluşturmak için zorunludur.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bir bütçeleme sistemine geçişte ciddi sorunlara neden olan tüm kamu kurumlarının bu dikkat dağınıklığını ortadan kaldırması gerekmektedir. Aksi takdirde pilot kurumların ve diğer kurumların yaşadığı sorunların devam edeceği ve sistemden beklenen sonuçların alınmasını zorlaştıracığı açıktır. Çünkü stratejik planlamaya dayalı bir performans bütçeleme sistemi kısmen uygulandığında önemli katkı sağlayabilecek bir sistem özelliği taşımamaktadır. Sistem altyapısındaki tüm unsurlar piramidi oluşturan taşlar gibidir. Nasıl ki tek taş olmadan bir piramit oluşturulamıyorsa, bahsedilen çeşitli unsurlar eksik olduğu sürece bir bütçe sisteminin etkinliği söz konusu olmaz.

Tüm bu açıklamalardan, performansa dayalı bütçelemenin kendisinin oldukça dinamik olduğu, birçok unsurun tam olarak koordine edilmesini gerektirdiği ve istenilen sonuçlara ulaşmak için tüm kamu kurumlarının katılımına olanak sağlayan

bir sistem olduğu söylenebilir. ve kamu görevlilerinin inançları. Sistemin kamu sektörüne entegrasyonu bu yönde çalışmaların devam ettirilmesindeki kararlılığa bağlıdır. Bu nedenle, sistemin beklenen verimliliği, ancak sistemin tüm ögelerinin belirli bir düzende çalışmasıyla mümkündür. Bu nedenle stratejik planlamaya dayalı performans bütçeleme sistemi, doğru uygulandığı takdirde Türkiye’ de başarılı bir sistem olarak kabul edilebilir.



KAYNAKLAR

- Akdoğan, A.** (2009). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitapevi, (Onüçüncü Baskı).
- Aksoy, Ş.** (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Azaklı, S.** (1999). *Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları (Ege Bölgesi Örneği)*, Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bulutoğlu, K. ve Kurtuluş, E.** (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*. İstanbul: Araştırma – Eğitim - Ekin Yayınları.
- Bumko (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü).** (2004). *2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Makro Çerçeve Kararı*.
- Can, T.** (1996). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Coşkun, G.** (1976). *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:150.
- Çevik, H.** (2001). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Kitapevi, Ankara.
- Çoban, H.** (1997). *Bilgi Toplumuna Planlı Geçiş*, İnkılap Kitapevi, İstanbul
- Dinçer, Ö.** (1998). *Stratejik Yönetim Ve İşletme Politikası*, Beşinci Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Doğan, Mehmet D.** (1996). *Büyük Türkçe Sözlük*, İz Yayıncılık, 11.Baskı
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı),** (2003). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT Yayınları, Ankara.
- Edizdoğan, N.** (2008). *Kamu Maliyesi*, Bursa: Ekin Kitabevi, 10. Baskı.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö.** (2019). *Kamu Bütçesi*, (9. Baskı). Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eker, A.** (1986). *Milli Bütçe ve Devlet Muhasebesi*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.
- Eren, E.** (2003). *Stratejik Yönetim*, TC. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1491, Eskişehir.
- Erüz, E.** (2006). “5018 Sayılı Kanun’a Göre Performans Esaslı Bütçeleme”, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Falay, N.** (1979). *Planlama – Programlama - Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli*, İstanbul: Güryay Matbaacılık.
- Falay, N.** (1995). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

- Gören, İ.** (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi*, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya.
- Kavak, K.** (2003). *Türkiye Enerji Politikaları İçin Bir Stratejik Planlama Önerisi*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Kesik, A.** (2005). *Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği*. Denizli, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No:1.
- Kılınç, İ.** (2003). *Stratejik Planlama-Finansal Performans İlişkisi ve Dört-Beş Yıldızlı Otel İşletmeleri Uygulaması*, Basılmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Maliye Bakanlığı (2004)**. *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi Pilot Kurumlar için Taslak*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009)**. *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Moğol, T.** (2002). *Analitik Bütçe Sınıflaması İçerisinde Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflaması*. Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:18, Sayı:1-2.
- Nangır, E.** (2006), *OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları*, Coşkun Can Aktan (Ed.), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 291-313.
- Odabaş, H.** (1998). *OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları*. Maliye Dergisi, Sayı:129.
- OECD (2008)**. *Performance Budgeting: A Users' Guide*, OECD Policy Brief, OECD Observer, Mart.
- OECD, (2007)**. *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- Oral, E.** (2005), *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Oral, E.** (2005). *Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme*. Ankara, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Orhan, O.Z.** (1994). *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- Özgür, H.** (2004). *Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim*, Editörler: M. Acar ve H. Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Richard, G.** (1999). *Performance Phobia*. Governing, Vol:12, No:8.
- Seyidoğlu, H.** (1992). *Ekonomik Terimler (Ansiklopedik Sözlük)*, İstanbul: Güzem Yayınları.
- Shah, A. and Shen, C.** (2007). *Premier on Performance Budgeting*, Budgeting and Budgetary Institutions, Edited by Anwar SHAH, The World Bank.

- T.C. Maliye Bakanlığı.** (1973). *1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi*. Ankara:Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB).** (2020a). *Program Bütçe Rehberi*.
- Yılmaz , K.** (2003). *Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması*, Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, Temmuz-Aralık.
- Yüksel, F.** (2002). *Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği*, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11 (1) Ocak.



ÖZGEÇMİŞ

Hayder Rasim Ouda AL-OWAIDI

ÖĞRENİM DURUMU:

- The Islamic University Al-Najaf Al-Ashraf, Mezuniyet Yılı 2018-2019.
- İstanbul Gedik Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans 2021-2022-Devam

MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

Avukat olarak çalışmaktadır